

# Jenseits von Gleichheit

Fragestellungen einer chancengleichheitsorientierten  
Arbeitsmarktpolitik aus feministisch-ökonomischer Perspektive

**Margareta Kreimer, Andrea Leitner**

Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben ist durch die Vorgaben der Beschäftigungspolitik der EU und die Einführung der Gender-Mainstreaming-Strategie zu einem – auch öffentlich – vieldiskutierten Thema geworden. Die Aufnahme des Chancengleichheitsziels in die Beschäftigungspolitik wird dabei nicht nur normativ begründet (Gleichstellung der Geschlechter, Abbau von Diskriminierungen), sondern scheint aus ökonomischen Gründen wünschenswert und notwendig. Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt soll die ökonomischen Wettbewerbschancen Europas im Vergleich zu Nationen mit größerem Arbeitskräftepotential stärken und damit zum Wirtschaftswachstum beitragen (Rubery, Fagan 1998, Angelo 1999).

Das »ethische Postulat der Chancengleichheit von Männern und Frauen« (Biffl 1996) zeigt auch in den beschäftigungspolitischen Programmen Österreichs Wirkung. Dies wird durch die explizite programmatische Zielsetzung der Förderung von Chancengleichheit als auch durch institutionelle Veränderungen (z. B. Einrichtung von Frauen- und Gender-Mainstreaming-Beauftragten auf allen Ebenen des AMS) sichtbar und schlägt sich beispielsweise in der zunehmenden Teilnahme von Frauen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nieder (Leitner, Kreimer 2000, Leitner, Wroblewski 2000b, Lutz, Pimminger 1999, Pastner 2000).

Die für die österreichischen Frauen relativ günstige Arbeitsmarktentwicklung der letzten Jahre (Erhöhung der weiblichen Erwerbsquote,<sup>1</sup> Rückgang der Arbeitslosigkeit bei Frauen) könnte nun als Indiz gewertet werden, dass die im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik betriebene Chancengleichheitspolitik durchaus erfolgreich ist. Dieser Interpretation stehen jedoch anhaltend hohe Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern und die beharrliche hierarchische Segregation des Arbeitsmarktes in Frauen- und Männerdomänen (EC 2001, Gregoritsch et al. 2000, Leitner, Wroblewski 2000a, Kreimer 1999) entgegen. Und selbst die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen resultiert in erster Linie aus der Umverteilung von Arbeit zwischen Frauen in Richtung mehr Teilzeitarbeit, während hingegen die Schaffung neuer (Vollzeit-)Arbeitsplätze wie auch eine Umverteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern nach wie vor ausstehen.

Welche Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit gesetzt werden und wie viele Ressourcen weiterhin für dieses Ziel investiert werden, hängt wesentlich von der Bewertung der bisherigen Entwicklung ab. Das Ziel der verstärkten Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt (d.h. Steigerung der Erwerbsquote) konnte offenbar erreicht werden, was sich auch auf das Ziel der Steigerung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit entsprechend ausgewirkt haben dürfte. Diese Bewertung greift aber zu kurz, um die Ökonomie der Machtasymmetrien und

Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern zu erfassen (Schunter-Kleemann 2001).

Im Gegensatz zur »mainstream«- oder auch »malestream«-Ökonomie, die keine Geschlechterunterschiede zu kennen scheint, setzt die feministische Forschung bei den die Geschlechterverhältnisse bestimmenden Machtstrukturen an und nutzt dabei Methoden und Erkenntnisse aus anderen Disziplinen. Damit werden nicht nur offensichtliche Unterschiede und Benachteiligungen zwischen Frauen und Männern aufgegriffen, sondern auch dahinter liegende Sachverhalte, die nicht allein aus der Wahlhandlungsrationalität der Individuen, sondern auch aus den sozialen, politischen und kulturellen Strukturen resultieren (Regenhard 1997).

Wir wollen mit diesem Beitrag eine feministische ökonomische Perspektive auf eine dem Ziel der Chancengleichheitsförderung verpflichtete Arbeitsmarktpolitik anwenden. Zwar ist dieser Anspruch an die Arbeitsmarktpolitik durch die Gender-Mainstreaming-Strategie mittlerweile allgemein gegeben, aber dessen Umsetzung bislang sehr mangelhaft.<sup>2</sup> Anhand folgender Fragestellungen wollen wir beispielhaft zeigen, dass eine feministische Perspektive zu anderen Bewertungskriterien der Chancengleichheit in der Arbeitsmarktpolitik führt, als die in (ökonomischen) Evaluationen üblicherweise verwendeten Partizipationsquoten:

- *Definition von Chancengleichheit:* Was bedeutet Chancengleichheit in der Entwicklung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen? Wie ist »Gleichheit« selbst definiert?
- *Chancengleichheit als ein Ziel unter vielen:* Welche Beziehungen bestehen zwischen unterschiedlichen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik?
- *»Doing Gender« in der Arbeitsmarktpolitik:* Wie wirken sich Geschlechterleitbilder der AkteurInnen auf die Chancengleichheitspolitik aus?

### **Zur Definition von Chancengleichheit in der Arbeitsmarktpolitik**

Die ökonomische Chancengleichheitsdebatte startete mit Forderungen wie »gleicher Lohn für gleich(wertig)e Arbeit« oder »gleicher Zugang zu allen Arbeitsmarktberreichen«, also mit der Forderung nach der *Gleichbehandlung* der Geschlechter am Arbeitsmarkt. Im Zentrum standen das Streben nach geschlechtsneutralen Regelungen und somit die Beseitigung jeglicher Form direkter Diskriminierung. Allerdings wurde recht bald klar, dass die damit verbundene Zunahme der rechtlich-formellen Gleichheit keinen Abbau der faktisch-materiellen Ungleichheit am Arbeitsmarkt mit sich bringt, da nicht auf bestehende und durch vergangene Ungleichbehandlung institutionalisierte Ungleichheit Bezug genommen werden kann (Mairhuber 2000). Zur Bekämpfung versteckter und indirekter Diskriminierungen bedarf es der Bevorzugung des benachteiligten Geschlechts – also der *Frauenförderung*. Diese beruht auf der *positiven* Diskriminierung zu Gunsten von Frauen und ermöglicht es, das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt aktiv anzustreben, während eine reine Gleichbehandlungsstrategie nur der Wahrung des Status Quo dienen kann, aber keine Handhabe zum Ausgleich von Ungleichem bietet. Die allerorts propagierte *Gender-Mainstreaming-Strategie*, d.h. die systematische Berücksichtigung der Ausgangsbedingungen und Interessen von Frauen und Männern in allen politischen Entscheidungen und Programmen, kann spezifische Frauenfördermaßnahmen keinesfalls ersetzen, nur ergänzen. Denn mit

dem Gender-Mainstreaming-Ansatz können zwar neue Ungleichheiten vermieden werden, bleiben aber bestehende Benachteiligungen von Frauen weitgehend außer Acht (vgl. z. B. Verloo 2001, Rees 1998).

Diese Entwicklung von Chancengleichheitsstrategien war und ist nur vage mit dem normativ-inhaltlichen Diskurs – *was ist die Gleichheit der Geschlechter* – verknüpft. Dies dürfte nicht nur eine Folge der Komplexität des Themas sein, sondern auch des fachlich und praktisch sehr unterschiedlichen Hintergrunds der beteiligten AkteurInnen.<sup>3</sup> Strittig ist nicht nur der Maßstab für die angestrebte Gleichheit (Annäherung der Frauen an die Männer oder umgekehrt bzw. völlige Neuorientierung), sondern auch die inhaltliche Dimension (in welchen Bereichen soll Gleichheit hergestellt werden?). Dazu kommt, dass die Gleichheitsforderung innerhalb der theoretischen feministischen Diskussion mit unterschiedlichen Differenzkonzepten konfrontiert war (vgl. Gerhard 1990, Maihofer 1998).

Es ist jedoch für eine dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter verpflichtete Arbeitsmarktpolitik unerlässlich, auch das Ziel selbst inhaltlich zu spezifizieren. Hierzu kann und muss eine feministisch orientierte Analyse entscheidende Beiträge bringen, die über den prozeduralen Charakter des »Gleiches muss gleich behandelt werden« hinausgehen. Diesbezügliche Diskurse wurden in der Philosophie bzw. auch in den Politikwissenschaften bereits geführt, so dass es für feministische ÖkonomInnen zielführend ist, hier anzuknüpfen.<sup>4</sup>

Exemplarisch möchten wir kurz auf den sehr weiten, auf viele Lebensbereiche hin bezogenen Ansatz der Politikwissenschaftlerin Nancy Fraser (1994) eingehen, um zu verdeutlichen, dass die Chancengleichheit der Geschlechter eine umfassende Konzeption erfordert. Nach Fraser kann Geschlechtergleichheit als ein Komplex von fünf Prinzipien verstanden werden:

- Antipoverty Principle
- Antiexploitation Principle
- Equality Principles (in Bezug auf Einkommen, Freizeit und Achtung)
- Antimarginalisation Principle
- Antiandrocentrism Principle.<sup>5</sup>

Alle Kriterien sind auch im engeren arbeitsmarktpolitischen Kontext relevant: Aus der Zusammenfassung der beiden ersten Kriterien zu einem Kriterium der individuellen Autonomie<sup>6</sup> kann die Forderung nach einem unbeschränkten und gleichberechtigten Zugang zu bezahlter Arbeit – und damit die Zielsetzung einer Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung – abgeleitet werden. Die eigentlichen Gleichheitskriterien beziehen sich nicht nur auf die offensichtlich arbeitmarktrelevante Einkommensdimension, sondern auch auf Fragen der Arbeitszeit und der Bewertung von männlichen und weiblichen Tätigkeiten. Dies impliziert eine Erweiterung des Arbeitsbegriffes, indem unbezahlte Arbeit mitberücksichtigt wird und der Qualität von Arbeit (Bezahlung, Prestige, Autonomie etc.) eine wichtige Bedeutung zukommt. Es geht also nicht nur darum, Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, d. h. eine Umverteilung der Erwerbsarbeit zu erreichen, sondern auch die Beschäftigung in *prekären* Bereichen oder die geschlechtsspezifische und zugleich hierarchische Segregation am Arbeitsmarkt zu verhindern. Letzteres wird durch das Anti-Marginalisierungskriterium betont. Das Anti-Androzentrismus-Kriterium schließlich nimmt Bezug auf einen der großen Diskurse der sozialwissenschaftlichen Frauenforschung: Gleichstellung am Arbeitsmarkt soll nicht da-

durch erreicht werden, dass Frauen sich an die Norm der Männer anpassen müssen.

Eine Arbeitsmarktpolitik, die sich einer solcherart umfassenden Chancengleichheitskonzeption verpflichtet fühlt, sieht sich bei der Maßnahmendefinition und deren Umsetzung weitaus höheren Ansprüchen gegenüber,<sup>7</sup> als eine Arbeitsmarktpolitik, die sich beispielsweise auf das Messen von Frauenanteilen, womöglich noch auf hochaggregiertem Niveau, beschränkt. Mit der Vorgabe des Gender Mainstreaming ist die Berücksichtigung der Gleichstellungsperspektive in allen Maßnahmen und in deren Umsetzung zwar verstärkt worden, da quasi von oben vorgeschrieben, hat jedoch infolge der fehlenden Konkretisierung der Ziele und der unzureichenden Reaktion auf bestehende Ungleichheiten bislang wenig Wirkung gezeigt (vgl. Pastner 1998, 2000; Leitner 2001).<sup>8</sup>

Doch selbst wenn arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gut vorbereitet werden, können sie überraschende Ergebnisse bringen. Lernprozesse infolge von Evaluationen von Maßnahmen spielen daher eine große Rolle. Um die Wirkungen der Chancengleichheitspolitik analytisch fassbarer zu machen und unterschiedliche Zielsetzung aufzuzeigen, bedarf es der Entwicklung neuer Kategorien. So kann Chancengleichheitspolitik primär darauf abzielen, aktuelle Benachteiligungen zu beseitigen, oder aber eine langfristige Verringerung struktureller Ungleichheiten anstreben. Nach Lutz und Pimminger (1999) könnte die erste Variante als *pragmatische*, die zweite als *strategische* Chancengleichheitspolitik bezeichnet werden. Dass es hierbei zu Konflikten kommen kann, ist evident. Beispielsweise hilft die *pragmatische* Maßnahme »Kinderbetreuungsbeihilfe« arbeitslosen Frauen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt, lässt jedoch das strukturelle Problem (Kinderbetreuung als »Sache der Frauen«) unberührt und widerspricht daher einem langfristigen Gleichstellungsziel.

Ein weiterer potentieller Gegensatz besteht zwischen Chancengleichheit als *handlungsleitendem* Grundsatz (z. B. alle sollen dieselben Zugangschancen zu einer Maßnahme haben) und Chancengleichheit als *Zielorientierung* (z. B. Konzeption von Maßnahmen mit dem expliziten Ziel einer Senkung des *wage gap*). Es ist evident, dass ersteres leichter umsetzbar ist, so dass die Gefahr besteht, dass Chancengleichheitspolitik dabei stehen bleibt.

Erst auf der Basis solcher Kategorien ist es möglich, konkrete Maßnahmen und deren Auswirkungen auf ihren Chancengleichheitsgehalt hin zu evaluieren und daraus Schlussfolgerungen für die weitere Programmgestaltung bzw. deren Veränderung zu ziehen. Lutz und Pimminger (1999, 25) kommen beispielsweise in ihrer Evaluation der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zum Schluss, dass die Förderung von Frauen bislang in einem *handlungsleitenden* und *pragmatischen* Verständnis stattgefunden hat, das geeignet ist, betroffenen Frauen unmittelbare Hilfestellung zu bieten, aber an den langfristigen Ungleichheitsstrukturen im österreichischen Arbeitsmarkt nichts ändert.

### **Chancengleichheit als ein Ziel unter vielen**

Die Förderung der Chancengleichheit ist nur *ein* Ziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese verfolgt noch eine Reihe weiterer Ziele bzw. ist in die Zielsetzungen anderer Politikbereiche eingebunden (Layard et al. 1992):

- Wirtschaftspolitische Ziele (wie Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Standortpolitik);
- Arbeitsmarktpolitische Ziele im engeren Sinn (wie Vermittlung von Problemgruppen, Abbau der Arbeitslosigkeit);
- Effizienzziele in Bezug auf die Kernaufgaben der Arbeitsmarktpolitik (wie hohe Vermittlungsquoten, geringe Bestandszahlen).

Während auf der einen Seite die Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik insbesondere durch die europäische Beschäftigungspolitik deutlich angestiegen sind, ist sie andererseits mit Einsparungswünschen und -vorgaben der öffentlichen Hand konfrontiert. Es ist daher klar, dass nicht alle Ziele in gleicher Weise verfolgt werden können. Mögliche Konflikte entstehen dabei sowohl innerhalb der »ökonomischen« Zielsetzungen (z. B. zwischen effizientem Mitteleinsatz im Betrachtungszeitraum und der meist kostspieligen Förderung neuer und innovativer Bereiche), als auch zwischen diesen Zielen und dem gesellschaftspolitischen Ziel der Förderung der Chancengleichheit. Im folgenden wollen wir anhand einiger Beispiele für Zielbeziehungen zwischen Chancengleichheit und anderen arbeitsmarktpolitischen Zielen zeigen, dass eine feministisch orientierte Betrachtung zu einer deutlich anderen Einschätzung dieser Zielbeziehungen kommt als eine traditionell ökonomische Sichtweise.

Hinsichtlich der beiden Zielsetzungen *Förderung der Chancengleichheit* und *Förderung der Beschäftigung* wird traditionell von einem positiven *trade-off* ausgegangen: Eine Erhöhung der Arbeitsmarktintegration von Frauen durch entsprechende Maßnahmen würde auch die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern verbessern. Als Konsequenz könnte sich die Arbeitsmarktpolitik auf *ein* Ziel konzentrieren. Allerdings existieren trotz gestiegener Frauenerwerbstätigkeit weiterhin ausgeprägte *Gender Gaps* in der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und insbesondere beim Einkommen (Rubery, Fagan 1998, Leitner, Wroblewski 2000a, Leitner, Kreimer 2000, Pastner 2000, Zulehner in diesem Heft), was eher auf eine neutrale oder sogar negative Beziehung zwischen den Zielen hindeutet. Eine feministische Analyse würde zuerst nach der *Qualität* der erreichten Integration fragen. Wenn beispielsweise die Frauenerwerbstätigkeit durch die Förderung von Teilzeitjobs in Frauenbranchen erhöht wird, verbessert dies zwar quantitativ ihre Teilhabechancen, verschlechtert aber gleichzeitig (unter gegebenen Rahmenbedingungen) ihre Einkommens- und Karriereposition und ihren Zugang zu einer ausreichenden sozialen Absicherung. Eine rein quantitativ verstandene Beschäftigungsförderung für Frauen dürfte zur Chancengleichheitszielsetzung eher in einer *negativen* Zielbeziehung stehen, während eine Arbeitsmarktpolitik, die auch qualitative Aspekte (wie die eigenständige Existenzsicherung, gleiche Aufstiegs- und Karrierechancen u.a.m.) berücksichtigt, tatsächlich geeignet sein kann, gleichzeitig die Chancengleichheit zu verbessern.

Zwischen der *Förderung der Chancengleichheit* und der *effizienten Funktionsweise von Arbeitsmärkten* ist ein offensichtlicher Konflikt nur im Rahmen der traditionellen Arbeitsmarkttheorien argumentierbar. Jede erfolgreiche Chancengleichheitspolitik bewirkt eine Umverteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern und verändert damit die traditionelle Arbeitsteilung, die Frauen die Familienarbeit und Männern die Erwerbsarbeit zuschreibt. Im traditionellen ökonomischen Ansatz, insbesondere in der *New Home Economics*, wird aber gerade die Effizienz dieser Arbeits-

teilung nachgewiesen: Alle Haushaltsmitglieder profitieren von den Spezialisierungsgewinnen, wenn sich die Partner jeweils voll auf ihren Arbeitsbereich konzentrieren können. Eine feministische Analyse kommt jedoch zu einem völlig anderen Ergebnis: Gerade die mit der traditionellen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern verbundene Spezialisierung ist in vielfacher Weise ineffizient (Maier 1998, Fagan, Rubcry 1996).<sup>9</sup> Über die Integration institutioneller Rahmenbedingungen und kultureller Faktoren kann nachgewiesen werden, dass die Spezialisierung von Frauen auf Hausarbeit zu Verlusten in Bezug auf die Effizienz führt<sup>10</sup> und dass daher eine Gleichstellungspolitik am Arbeitsmarkt der Verbesserung der Funktionsweise von Arbeitsmärkten dient.

Eine weitere Konfliktebene besteht zwischen der *Förderung der Chancengleichheit* und der *Verbesserung der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik*. Beispielsweise kostet die Qualifizierung von Frauen für zukunftssträchtige Berufsfelder deutlich mehr als ihre Integration in typische Frauenbereiche. In einer simplen Anwendung des Effizienzbegriffs – etwa im Sinne der Paretoeffizienz – würde die teure erste Maßnahme gegenüber der billigeren zweiten suboptimal sein. Eine feministische Betrachtung würde jedenfalls auf der Hinterfragung und Erweiterung des Effizienzbegriffs bestehen.<sup>11</sup> Die erwähnte effizienzvermindernde Wirkung gilt beispielsweise nur unter der Annahme eines *statisch* definierten Effizienzbegriffs. In Anlehnung an Sawyer (1995) wäre eine Vermittlung von Frauen in frauendominierte Bereiche mit geringen Qualifikationsanforderungen zwar »statisch effizient« (d.h. im Sinne der Nutzung vorhandener Ressourcen), aber nicht unbedingt »dynamisch effizient« (d.h. im Sinne der Entwicklung und Erschließung neuer Ressourcen). Es ist zu vermuten, dass die Anwendung eines »dynamischen« Effizienzbegriffs mit einer Gleichheitszielsetzung sehr viel weniger in Konflikt gerät – bzw. sich die beiden sogar gegenseitig fördern können –, als dies bei einer »statischen« Effizienzdefinition der Fall ist.

Diese Beispiele zeigen, dass mit Hilfe einer feministischen Analyse scheinbare Widersprüche (anhaltende *gender gaps* trotz gesteigerter Arbeitsmarktintegration von Frauen) aufgelöst werden können bzw. dass häufig behauptete negative *trade-offs* nicht in dieser Weise existieren. Damit wird die Formulierung und Umsetzung einer chancengleichheitsorientierten Arbeitsmarktpolitik zwar nicht einfacher, aber realitätsnäher (soweit es den Arbeitsmarktalltag der Frauen betrifft) und vielversprechender in Richtung tatsächlicher Verbesserung der Chancengleichheit.

### »Doing Gender« in der Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik

Bei den theoretischen Konzeptionen von Geschlecht gab es in den vergangenen Jahrzehnten deutliche Veränderungen. Zunächst konzentrierte sich die *Frauenforschung* auf die bis dahin in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vernachlässigte Erforschung der Situation von Frauen und den Nachweis ihrer Benachteiligung in vielen Lebensbereichen. Dann rückte das gesellschaftliche Verhältnis zwischen den Geschlechtern in den Mittelpunkt, die Kategorie »Frau« wurde von der Kategorie »Geschlecht« abgelöst. In den neunziger Jahren setzte sich – zumindest in den Sozialwissenschaften – die Auffassung von der *sozialen Konstruktion von Geschlecht* durch (vgl. West, Zimmermann, 1987; Wetterer 1993). Dass solche Prozesse der sozialen Konstruktion von Geschlecht auch in Institutionen andauernd stattfinden, zeigt Ostendorf (1996, 28) auf: »Soweit eine Gesellschaft durch »we-

sentliche« Unterschiede zwischen Frauen und Männern geteilt ist und die Platzierung in eine Geschlechterkategorie sowohl relevant als auch aufgezwungen ist, ist »doing gender« unvermeidlich.« Die Skepsis gegenüber allzu viel »Sozialem« mag dazu beigetragen haben, dass dieses in der allgemeinen feministischen Forschung weitverbreitete Konzept in der Ökonomie nur langsam akzeptiert wird.<sup>12</sup> Eine gute Ausgangsbasis, um dieses Konzept auch in den Wirtschaftswissenschaften zu etablieren, ist die Institutionenökonomie – und dies ist auch unser Anknüpfungspunkt: Im Rahmen der Institution »Arbeitsmarktpolitik« erfolgt ein andauerndes *doing gender*.

Ostendorf (1996) nennt in ihrer Untersuchung zur Geschlechterpolitik in Bildungsinstitutionen einige Elemente dieses *doing gender*, die sich auch auf die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik übertragen lassen: Alle AkteurInnen der Implementierung und Umsetzung von Chancengleichheitskonzeptionen in der Arbeitsmarktpolitik agieren vor dem Hintergrund mehr oder weniger formierter Geschlechterleitbilder. Wenn die Leitidee einer essentiellen Geschlechterdifferenz dominiert – beispielsweise AMS-BeraterInnen davon ausgehen, dass Frauen ein besonderes weibliches Arbeitsvermögen wesentlich ist – werden die Beratungen und Maßnahmen diesem Leitbild entsprechen: Frauen werden in Frauenberufe gelenkt, selbst wenn die Zielsetzung des Segregationsabbaus vorhanden ist. Chancengleichheitsfördernde Maßnahmen können unter Umständen schon deshalb auf Widerstand stoßen bzw. werden nur halbherzig umgesetzt, weil sie von den umsetzenden AkteurInnen (z. B. BeraterInnen in den regionalen Geschäftsstellen) nicht akzeptiert werden – weil diese Maßnahmen und die damit verbundenen Ziele nicht ihrer Denkwelt entsprechen. Naheliegend sind *unterschiedliche* Geschlechterleitbilder bei den unmittelbar mit Frauen- und/oder Gender Mainstreaming-Fragen befassten AkteurInnen und anderen AkteurInnen innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, aber auch zwischen verschiedenen Institutionen (z. B. AMS und Bildungsträger). Damit stellt sich die Frage, ob und wie eine Abstimmung erfolgt, ob es beispielsweise Materialien und Raum für inhaltliche Diskussionen gibt.

Wie sehr AkteurInnen Zielsetzungen »auslegen« und damit beeinflussen können, ist von der Detailliertheit und der Konsistenz der Vorgaben abhängig. Angesichts von vielfach unklaren und/oder widersprüchlichen Vorgaben in Bezug auf die Zielsetzung Chancengleichheit liegt die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik in einem starkem Ausmaß bei den mit der Umsetzung befassten AkteurInnen des AMS selbst. Die fehlende Konkretisierung wird häufig dadurch kompensiert, dass die BeraterInnen individuelle Vorstellungen in ihre Tätigkeit (z. B. bei der Auswahl der TeilnehmerInnen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen) einfließen lassen, die selbst wiederum von gesellschaftlichen Vorstellungen über Geschlechterrollen geprägt sind.<sup>13</sup>

Die feministische Arbeitsmarktforschung kann nun nicht nur das Konzept der sozialen Konstruktion von Geschlecht einführen, sondern auch die Basis für das Aufspüren und die Analyse dieser unterschiedlichen *doing gender* Prozesse unter Berücksichtigung der dahinter liegenden Geschlechterleitbilder liefern. Ein solcher Beitrag erscheint uns höchst notwendig zu sein, da wir davon ausgehen, dass der Erfolg der Chancengleichheitspolitik in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik von diesen Prozessen wesentlich beeinflusst wird. Der Widerspruch, dass eine an und für sich *frauenfreundliche* Programmatik, wie sie seit einigen Jahren in der Politik des AMS oder in Ansätzen auch im NAP erkennbar ist, dennoch zu Dis-

kriminierung führt bzw. am Status Quo der Benachteiligungen nichts ändern konnte, sollte solcherart auflösbar sein: Wieweit wird an traditionellen Geschlechterleitbildern festgehalten, warum können sich diese trotz egalitärer Vorgaben immer wieder durchsetzen? Wieweit tragen die vorhandenen Widersprüche zwischen unterschiedlichen Chancengleichheitspolitiken dazu bei? Diese Fragestellungen gehen weit über die üblichen Evaluationsmethoden hinaus – dementsprechend groß ist hier der Nachholbedarf der ÖkonomInnen.

## Resümee

Die Chancengleichheit der Geschlechter ist nicht zufällig häufig Thema in der Arbeitsmarktforschung – ist doch der Arbeitsmarkt in unserem erwerbszentrierten System die zentrale Vermittlungsinstanz für die wirtschaftliche, politische und soziale Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Es ist daher davon auszugehen, dass jegliche Form arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zugleich die Frage der Chancengleichheit berührt. Anders ausgedrückt: Auch eine in ihren Formulierungen geschlechtsneutrale Arbeitsmarktpolitik kann potentiell unterschiedliche Auswirkungen auf das Geschlechterverhältnis haben. Da mit einer primär auf Partizipationsraten von Frauen und Männern am Erwerbsleben bzw. an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgerichteten Betrachtung und Bewertung wesentliche Komponenten für eine erfolgreiche chancengleichheitsorientierte Politik außer Acht bleiben, ist eine über die Grenzen der »mainstream-Ökonomie« hinausgehende Perspektive gefragt.

Unter Berücksichtigung von Interessensgegensätzen, Machtasymmetrien und Verteilungungerechtigkeit ist die Frage nach der Bedeutung von Chancengleichheit keineswegs eine triviale Frage. Chancengleichheit ist an sich ein unkonkreter Begriff, der anhand der sich wandelnden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und den Zielsetzungen im Geschlechterverhältnis immer wieder angepasst und näher konkretisiert werden muss. Dass eine konkretere Definition für Chancengleichheit in der Arbeitsmarktpolitik fehlt, hat aber wohl nicht nur mit mangelndem Grundlagenwissen, als vielmehr mit politischen Widerständen gegen eine Konkretisierung der Zielsetzung zu tun. Denn mit einer konkreteren Zieldefinition werden sowohl die Zielkonflikte zwischen Chancengleichheit und anderen Zielen der Arbeitsmarktpolitik deutlicher als auch die Defizite der bisherigen Chancengleichheitspolitik sichtbar. Wenn Chancengleichheit nicht weiterhin anderen Ansprüchen an die Arbeitsmarktpolitik untergeordnet werden soll, ist ein klares Bekenntnis dafür notwendig. Und schließlich ist für die Umsetzung eines Chancengleichheitszieles wichtig, dass die involvierten AkteurInnen die Leitideen mittragen und ihre Geschlechterleitbilder diesen nicht (unbewusst) entgegenwirken.

Obwohl gerade in den arbeitsmarktpolitischen Programmen die Förderung von Chancengleichheit im Vergleich zu anderen Politikbereichen geradezu vorbildhaft integriert ist, sind die bisherigen Erfolge beispielsweise beim Segregationsabbau eher bescheiden. Eine den feministischen Ansprüchen genügende Chancengleichheitspolitik verlangt viel mehr, als derzeit mit den Chancengleichheitszielen in den arbeitsmarktpolitischen Programmen verbunden wird. Dies betrifft auch die so populäre Gender Mainstreaming-Strategie – eine wirkungsvolle Anwendung dieses politischen Ansatzes bedingt eine intensive Auseinandersetzung mit



den Wirkungszusammenhängen bestehender Benachteiligungen und letztlich eine Umverteilung von Arbeit und Einkommen zwischen den Geschlechtern, um diese zu beheben. Chancengleichheit ist demnach kein Ziel, das sich aus anderen Zielsetzungen – wie z. B. der Förderung der Produktivität – ergibt, und es ist zumindest kurzfristig kaum als ökonomisch effizient zu werten.<sup>14</sup> Ein Anspruch an die feministische Forschung liegt sicherlich darin, eine wissenschaftlich fundierte Basis für den gesellschaftlichen Nutzen einer Umsetzung feministischer Forschung zu schaffen. Wie bringt frau also Entscheidungsträger, die weiterhin überwiegend männlich sind, dazu, sich einer feministischen Forderung anzuschließen, die offensichtlich eine weibliche Parteilichkeit ergreift?

Dass eine feministische Perspektive durchaus von praktischer Relevanz ist, sollte durch diesen Beitrag ansatzweise verdeutlicht werden. Zum einen lässt sich erst aus einer feministischen Perspektive heraus erklären, warum eine als »frauenfreundlich« konzipierte Arbeitsmarktpolitik die Benachteiligungen der Frauen im Erwerbsleben kaum verringert bzw. teilweise sogar verstärken kann. Zum anderen mag eine chancengleichheitsorientierte Politik zwar kurzfristig und im streng ökonomischen Sinne ineffizient sein, langfristig ist die Annäherung der Geschlechter – und im Idealfall natürlich deren Gleichstellung – durchaus auch ökonomisch effizient. Aus diesen Gründen sowie der Tatsache, dass Arbeitsmarktpolitik eine wichtige Korrekturfunktion in unserem erwerbszentrierten System für das Geschlechterverhältnis ausübt, sind Chancengleichheitsziele in der Arbeitsmarktpolitik ein wichtiges Betätigungsfeld feministischer Ökonomie, für das allerdings noch viel Forschungs- und vor allem Handlungsbedarf besteht.

## Anmerkungen

- 1 Das von der EU für 2010 festgelegte Ziel einer Beschäftigungsquote von 60 % ist 1999 mit 59,7 % schon fast erreicht. Die Beschäftigung von Frauen ist von 1998 bis 2000 von 1.332.000 auf 1.377.000 um 3,4 % gestiegen (EC 2001).
- 2 Wie weit dies eine Folge der unterschiedlichen und unverbindlichen Interpretation von Gender Mainstreaming ist, wird derzeit heftig diskutiert (vgl. z. B. Schunter-Kleemann 2001).
- 3 Der Gleichheitsdiskurs wurde schon innerhalb der theoretischen Wissenschaftsdisziplinen sehr unterschiedlich geführt (Philosophie, Politikwissenschaften, Sozialwissenschaften), was einen Austausch mit den »AnwenderInnen« (Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik) erschwert.
- 4 Dazu zählen beispielsweise Arbeiten rund um *comparable worth* (z. B. England 1992), oder zur Gestaltung von Gleichstellungspolitik (z. B. Crompton 1998, Wahl 1999, Littmann-Wernli 1999).
- 5 Fraser (1994) wendet diese Kriterien auf unterschiedliche Strategien wohlfahrtsstaatlicher Politik für Frauen an (universelle Arbeitsmarktintegration, Modell der Aufwertung von Betreuungsarbeit, universelle Betreuungsarbeit; vgl. Mairhuber 2000, Kreimer 2000).
- 6 Individuelle Autonomie stellt ein fundamentales Prinzip in der gender-orientierten Wohlfahrtsstaatenforschung dar (O'Connor 1993, Crompton 1998), und ist eng mit der Frage verbunden, ob das Individuum ein eigenes und ausreichendes Einkommen aus seiner geleisteten Arbeit beziehen kann.
- 7 Rubery und Fagan (1998, 176ff.) liefern beispielsweise ein breites Spektrum an Maßnahmen für eine chancengleichheitsorientierte Arbeitsmarktpolitik.
- 8 Beispielsweise müssen *best practice* Beispiele auf die jeweiligen Gegebenheiten hin angepasst werden, wofür das Instrumentarium erst in Ansätzen besteht (z. B. Gender Mainstreaming Tool Box der Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming).
- 9 Dies lässt sich sogar innerhalb des neoklassischen Modells zeigen (vgl. Gustafsson 1997, Ott 1993).

- 10 Der wesentliche Faktor sind hier die von jungen Frauen bereits in annähernd gleichem Ausmaß wie von Männern getätigten (allgemeinen) Humankapitalinvestitionen, die jedoch durch Unterbrechungen der Berufskarriere deutlich entwertet werden. Zudem verlieren Betriebe spezifisches Humankapital und die Gesellschaft als Ganzes verzichtet auf ein kreatives und effizientes Potential.
- 11 Eine solche Hinterfragung des Effizienzbegriffs ist nicht nur vor dem Hintergrund einer feministischen Perspektive notwendig, da dieses (scheinbare) Ineffizienzproblem ein generelles Problem in der Arbeitsmarktpolitik darstellt. In diesem Fall kann daher die Anwendung einer feministischen Perspektive von allgemeinen Nutzen sein, da sich auch nicht frauenspezifische Maßnahmen unter einem erweiterten Effizienzbegriff ganz anders darstellen können.
- 12 Viele ÖkonomInnen haben damit nach wie vor Probleme, gehen sie doch von einem (unter Umständen auch nur beschränkt) rational handelnden Individuum aus. Zudem scheint eine strikte Abgrenzung zur »weichen« Soziologie für viele noch immer wichtig zu sein. Auch die notwendige Einbeziehung kultureller Faktoren lässt sich in der Ökonomie maximal in den Vorannahmen finden.
- 13 Diese Vermutung wird auch durch eine empirische Untersuchung zur Auswahl der TeilnehmerInnen zu Maßnahmen des WiedereinsteigerInnen Sonderprogramms 1996 gestützt (Sprengseis 2000).
- 14 Diese mögliche *Ineffizienz* der Verfolgung des Chancengleichheitsziels ergibt sich nur unter der Annahme des üblichen, eher engen Effizienzbegriffes (siehe Abschnitt »Chancengleichheit als ein Ziel unter vielen«).

## Literatur

- Angelo, Silvia (1999): Wieviel Chancengleichheit braucht die europäische Beschäftigungspolitik? In: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hg.): Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000. Wien, 203-229.
- Biffl, Gudrun (1996): Ausbildung und Erwerbstätigkeit der Frauen in Österreich. WIFO Working Papers Nr. 87. Wien.
- Crompton, Rosemary (1998): The Equality Agenda, Employment and Welfare. in: Geissler, Birgit; Maier, Friederike und Birgit Pfau-Effinger (Hg.): FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung. Berlin, 165-176.
- EC (2001): Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000.
- England, Paula (1992): Comparable Worth. Theories and Evidence. New York.
- Fagan, Colette und Jill Rubery (1996): Transitions between family formation and paid employment. In: Schmid, Günther, O'Reilly, Jacqueline und Klaus Schömann (eds.): International handbook of labour market policy and evaluation. Cheltenham, 348-378.
- Fraser, Nancy (1994): After the Family Wage. Gender Equity and the Welfare State. In: Political Theory, Vol. 22, No. 4, 591-618.
- Gerhard, Ute (Hg.) (1990): Differenz und Gleichheit, Frankfurt/M.
- Gregoritsch, Petra; Monika Kalmár; Michael Wagner-Pinter (2000): Einkommen von Frauen und Männern in unselbständiger Beschäftigung. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.). Wien.
- Gustafsson, Siv (1997): Feminist Neo-Classical Economics: Some Examples. In: Dijkstra, Geske A. and Janneke Plantenga (eds.): Gender and Economics. A European Perspective. London and New York, 36-53.
- Kreimer, Margareta (1999): Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus. Theorie und Empirie geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation. Frankfurt u.a.
- Kreimer, Margareta (2000): Flexibilisierung und Sozialstaat: Neue Sicherungsstrategien und deren Konsequenzen für Frauen. In: Zilian, Hans Georg und Jörg Flecker (Hg.): Soziale Sicherheit und Strukturwandel der Arbeitslosigkeit, München und Mering, 137-164.
- Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard (1992): Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market. Oxford.
- Leitner, Andrea (2001): Gender Mainstreaming – The Case of Austria. In: Behning, Ute and Serano Pasqual Amparo (eds.) (2001): Gender Mainstreaming in the European Employment

- Strategy. A Comparison of National Adaptions. Brussels, 157-182.
- Leitner, Andrea und Angela Wroblewski (2000a): Chancengleichheit und *Gender-Mainstreaming*. Ergebnisse der begleitenden Evaluierung des österreichischen NAP. Institut für Höher Studien, Reihe Soziologie 41, Wien.
- Leitner, Andrea und Angela Wroblewski (2000b): »Frauen als Zielgruppe in der Arbeitsmarktpolitik«. In: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 26. Jg., H.2, 119-214.
- Leitner, Andrea und Margareta Kreimer (2000): Österreich als erfolgreiches Beschäftigungsmodell für Frauen? in: *femina politica* 2/2000, 28-37.
- Littmann-Wernli, Sabina (1999): Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt. Chur/Zürich.
- Lutz, Hedwig und Irene Pimminger (1999): Chancengleichheit für Frauen und Männern in den Maßnahmen für Arbeitslose. In: BMAGS (Hg.): Die Umsetzung des arbeitsmarktpolitischen Zieles im Europäischen Sozialfonds in Österreich. Wien.
- Maier, Friederike (1998): Ökonomische Arbeitsmarktforschung und Frauenerwerbstätigkeit – Versuch einer kritischen Bilanz. In: Geissler, Birgit, Maier, Friederike und Birgit Pfau-Effinger (Hg.): *FrauenArbeitsMarkt. Der Beitrag der Frauenforschung zur sozio-ökonomischen Theorieentwicklung*. Berlin, 17-35.
- Maihofer, Andrea (1998): Gleichheit und/oder Differenz? Zum Verlauf einer Debatte. In: Kreisky, Eva; Sauer, Birgit (Hg.): *Geschlechterverhältnisse im Kontext politischer Transformation*. Wiesbaden, 155-176.
- Mairhuber, Ingrid (2000): Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich. Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen. Frankfurt a.M. u.a.
- O'Connor, Julia S. (1993): Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues. In: *British Journal of Sociology*, Vol. 44, Iss. 3, 501-518.
- Ostendorf, Helga (1996): Überlegungen zur Geschlechterpolitik staatlicher Institutionen – Die Chancen der Implementation frauenfördernder Bildungsprogramme. In: *Zeitschrift für Frauenforschung* 3/96, 23-38.
- Ott, Notburga (1993): Die Rationalität innerfamiliärer Entscheidungen als Beitrag zur Diskriminierung weiblicher Arbeit. in: Grözinger, Gerd, Schubert, Renate and Backhaus Jürgen (Hg.): *Jenseits von Diskriminierung*. Marburg, 113-146.
- Pastner, Ulli (1998): The Gender Aspects of the Austrian National Action Plan (NAP), Report for the EU-Group of Experts »Gender and Employment«. FORBA Research Report 6/98, Vienna.
- Pastner, Ulli (2000): The Austrian NAP 2000 from a Gender Perspective. Final Report for the EU-Group of Experts »Gender and Employment«. FORBA Research Report 1/00, Vienna.
- Rees, Theresa (1998): *Mainstreaming Equality in the European Union, Education, Training and Labour Market Policies*. London/New York.
- Regenhard, Ulla (1997): Dezentralisierung als Schritt zum Abbau der Geschlechterdifferenz? In *WSI-Mitteilungen* 1/1997, 38-50.
- Rubery, Jill und Colette Fagan (1998): Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union, Wien.
- Sawyer, Malcolm (1995): The Operation of Labour Markets and the Economics of Equal Opportunities. In: Humphries, Jane and Jill Rubery (eds.): *The Economics of Equal Opportunities*. Equal Opportunity Commission, Manchester, 35-54.
- Schunter-Kleemann, Susanne (2001): Gender mainstreaming – neoliberale Horizonte eines neuen Gleichstellungskonzepts. In: *Kurswechsel* 3/2001, 15-25.
- Sprengseis, Gabi (2000): Die Implementierung des Wiedereinsteigerinnen-Sonderprogramms 1996 im Arbeitsmarktservice Österreich. Diplomarbeit an der Universität Wien.
- Verloo, Mieke (2001): Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. IWM Working Paper No. 5/2001. Wien.
- Wahl, Angelika von (1999): Gleichstellungsregime. Berufliche Gleichstellung von Frauen in den USA und in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- West, Candice; Zimmermann, Don H. (1987): Doing Gender. In: *Gender and Society* 1/2, 125-151.
- Wetterer, Angelika (Hg.) (1992): *Profession und Geschlecht. Über die Marginalität von Frauen in hochqualifizierten Berufen*. Frankfurt a. M./New York.



*Hans Sallmutter*

# **Nichts ist so gestaltbar wie die Zukunft**

**Der Sozialstaat zur Jahrtausendwende**

Der Sozialstaat wird kaputtgeredet. War es vor 20 Jahren noch selbstverständlich, daß die Absicherung von wirtschaftlicher und sozialer Not Aufgabe des Sozialstaates ist, so hat sich der Wind nun gedreht. Heutzutage werden alle Wechselfälle des Lebens an die Eigenverantwortung und die Marktkräfte abgeschoben.

Das vorliegende Buch richtet sich nicht vorrangig an die wissenschaftlichen Experten, sondern an jene, die auf die Funktionstüchtigkeit des Sozialsystems angewiesen sind. Es versucht, den Sozialstaat und seine Einrichtungen näherzubringen und Antworten auf die brennenden Probleme unserer Zeit zu geben.

Hans Sallmutter ist Vorsitzender der Gewerkschaft der Privatangestellten sowie Präsident des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger.

Das Buch ist um ÖS 248,- in jeder Buchhandlung oder direkt bei Pichler Medienvertrieb GesmbH, Tel. (01) 202 60 06 DW 6820, Fax DW 6880 erhältlich. Staffelpreise sind möglich.

**GPA**

**GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN**

1013 Wien, Deutschmeisterplatz 2, Telefon (01) 313 93 DW 218  
<http://www.gpa.at> - eMail: [gpa@gpa.at](mailto:gpa@gpa.at)