

Lepperhoff/ Satilmis/ Scheele (Hrsg.)
Made in Europe

ARBEIT – DEMOKRATIE – GESCHLECHT

herausgegeben von Ingrid Kurz-Scherf

Band 3

Redaktion: Lena Correll, Stefanie Janczyk, Julia Lepperhoff,
Anja Lieb, Clarissa Rudolph und Alexandra Scheele

Julia Lepperhoff/Ayla Satilmis/
Alexandra Scheele (Hrsg.)

Made in Europe

Geschlechterpolitische Beiträge
zur Qualität von Arbeit

Julia Lepperhoff, geb. 1969, Dr. phil., studierte Politikwissenschaft in Marburg und an der FU Berlin; seit 2002 wiss. Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im BMBF-geförderten Forschungsprojekt GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung, Mitherausgeberin der „femina politica“ – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, Projekte, Lehraufträge und Veröffentlichungen zu den Themen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Gleichstellungspolitik.

Ayla Satilmis, geb. 1973, Diplom-Politikwissenschaftlerin, seit April 2002 wiss. Mitarbeiterin im Projekt GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung an der Philipps-Universität Marburg; Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik und -recht, Strukturpolitik, Gleichstellungspolitik und -recht.

Alexandra Scheele, geb. 1969, M.A., studierte Politikwissenschaft, Germanistik und Medienwissenschaften in Marburg, arbeitete in verschiedenen Projekten zu Arbeitszeitflexibilisierung, Geschlechterforschung und Gewerkschaften sowie für das European Industrial Relations Observatory (EIRO) am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung; seit 2002 wiss. Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im Forschungsprojekt GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung; Mitherausgeberin der „femina politica“ – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft.

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Förderinitiative „Zukunftsfähige Arbeitsforschung“.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage Münster 2005

© 2005 Verlag Westfälisches Dampfboot

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD, Münster

Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

ISBN 3-89691-607-6

Inhalt

<i>Julia Lepperhoff/Ayla Satilmis/Alexandra Scheele</i> Einleitung	7
I. Ansätze zur analytischen Bestimmung der Qualität von Arbeit	
<i>Sylvia Walby</i> Gender and Work in Europe: Rethinking Concepts and Theories	18
<i>Alexandra Scheele</i> Ambivalenzen der Frauenerwerbstätigkeit in Europa und geschlechtergerechte Kriterien zur Bestimmung der Qualität von Arbeit	35
<i>Jacqueline O'Reilly</i> Die Qualität von Arbeit und Wohlfahrtspolitik – Konzeptionelle Probleme des Vergleichs	50
<i>Petra Beckmann</i> Frauenbeschäftigung im Arbeitsraum Europa – zur Aussagekraft der EU-Beschäftigungsquote	67
<i>Hanne Marlene Dahl/Lise Lotte Hansen</i> Recognition, Care and the Welfare State	83
II. Qualitätskriterien <i>gendern</i>	
<i>Andrea Jochmann-Döll</i> Unterbewertet und unterbezahlt? Eine Analyse des <i>gender pay gap</i> im Dienstleistungssektor	102
<i>Nadja Bergmann/Claudia Sorger</i> Qualitätskriterien für Teilzeitbeschäftigung – ein Widerspruch in sich?	116
<i>Marlies Dorsch-Schweizer</i> Moderne Beruflichkeit – ambivalent für Frauen	131
<i>Lena Correll/Stefanie Janczyk</i> Qualität der Arbeit – Qualität des Lebens Zur Aktualität der Debatte um Qualität im Spannungsfeld von Erwerbsarbeit und Leben	145

Margareta Kreimer/Katja Hartl Verborgene Qualitäten Die Arbeit und ihre Organisation im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen	159
--	-----

III. Qualität vor Arbeit – unter Druck?

Saskia Sassen Strategic Instantiations of Gendering: Global Cities and Global Survival Circuits	174
---	-----

Nina Ascoly, with an introduction by Bettina Musiolek Understanding the Garment Industry's Informal Economy and the Challenges to be Addressed	190
--	-----

Julia Lepperhoff Mit zweierlei Maß – Arbeitsmigration aus der Perspektive feministischer Arbeitsforschung	207
---	-----

Katalin Koncz Women in the Hungarian Labour Market and Requirements of the European Union	221
---	-----

Renata Siemieńska Women's Work in Poland in the Time of Economic and Political Transformation	234
---	-----

Hannelore Buls Frauen – mit Recht in bezahlte Arbeit Die neue Subsidiarität am Arbeitsmarkt	250
---	-----

Ayla Satilmis Qualitätsstandards in Zeiten andauernder Massenerwerbslosigkeit: Luxus oder Notwendigkeit? Reflexionen zur Bedeutung von qualitativen Anforderungen an Arbeit	266
--	-----

Autorinnen und Herausgeberinnen	282
---------------------------------	-----

Julia Lepperhoff/Ayla Satilmis/Alexandra Scheele

Einleitung

Das Siegel „Made in ...“ verweist nicht nur auf den Herstellungsort eines Produktes, sondern transportiert auch gewisse Vorstellungen über die Bedingungen seiner Fertigung. Diese jedoch spielen nicht nur auf dem Markt eine nachgeordnete Rolle, sondern auch bei den KonsumentInnen, die sich mehrheitlich auf der Basis des Preises und/oder der Qualität für oder gegen den Kauf eines Produktes entscheiden. In der globalisierungskritischen Debatte und den ihr oder der „Dritte-Welt-Bewegung“ nahe stehenden Kampagnen wird auf diese Trennung zwischen dem Produkt und seinen Produktionsbedingungen regelmäßig hingewiesen und versucht, die so genannten *global players* zur Einhaltung von arbeitsrechtlichen Standards zu bewegen. Eine Auseinandersetzung über die Produktionsbedingungen und die Gestaltung, Verteilung und Bewertung von Arbeit ist jedoch kein auf die globale Arbeitsteilung beschränktes Thema, sondern spielt auch im europäischen und nationalen Maßstab eine Rolle, wo vor dem Hintergrund hoher Erwerbslosigkeit und mit dem Argument der Kostenreduzierung die Qualität von Arbeit in den Hintergrund zu geraten droht. Es bedarf einer breiteren Verständigung über dieses Thema, zu der dieser Band anhand der vier Dimensionen *Qualität, Arbeit, Geschlecht* und *Europa* einen Beitrag leisten will.

Dabei eint die versammelten Beiträge zunächst die Annahme, dass alleine die Quantität von Arbeitsplätzen kein hinreichendes Kriterium für die Bewertung von Arbeit in modernen Gesellschaften sein kann. Die *Qualität von Arbeit* muss in der wissenschaftlichen Analyse und auf der politischen Handlungsebene ebenfalls in den Blick genommen werden. Qualität stellt jedoch eine normative Kategorie dar, die in der (geschlechterpolitischen) Auseinandersetzung erst noch inhaltlich gefüllt werden muss und für die auch die analytischen Konzepte und Instrumente einer feministischen Arbeitsforschung noch mehr sensibilisiert werden müssen. So wirft der hier gewählte feministische Zugang zur Qualitätsdebatte vor dem Hintergrund der allenthalben vorherrschenden ungleichen Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen einerseits und ihrer unterschiedlichen Erwerbsrealitäten hinsichtlich Einkommen, Arbeitszeit, Inhalt der Tätigkeit, Mitbestimmungsmöglichkeiten, gesellschaftlicher Anerkennung etc. andererseits zahlreiche Fragen auf:

Sind geschlechterpolitische Kriterien nur ein Aspekt unter vielen anderen qualitativen Aspekten oder stellen sie einen integralen Bestandteil der allgemeinen Qualitätsindikatoren dar? Sind Inhalt, Organisation, Bewertung und Bezahlung von Arbeit nachrangig, solange es überhaupt gelingt, Frauen und Männer in Arbeit

zu bringen? Welchen Maßstab legt man zugrunde, wenn man Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich oder Teilzeitarbeit – beides bislang eher von Frauen dominierte Terrains – bewertet? Welche Bedeutung haben (feministische) Konzepte von „Anders arbeiten und leben“, wenn sich die Regulierung von Erwerbsarbeit meist an einem *status quo* orientiert, dem „männliche“ Erwerbsmuster unterliegen? Wie sieht sinnvolle, gesellschaftlich anerkannte und existenzsichernde Erwerbstätigkeit aus? Und schließlich: Selbst wenn es gelingt, sich normativ auf ein möglichst umfassendes Verständnis von qualitativ guter Arbeit zu verständigen – wer setzt es auf die politische Agenda und kümmert sich um seine Umsetzung?

Dabei wird in allen Beiträgen deutlich, dass der *Wandel von Arbeits- und Geschlechterverhältnissen* in seiner widersprüchlichen Komplexität die Beantwortung dieser Fragen nicht einfach macht: So stehen den Kontinuitäten in der geschlechtshierarchischen Konstruktion von Arbeit (wie z.B. im Bereich Entgeltgerechtigkeit oder im Bereich der beruflichen Entwicklung und der Arbeitsmarktseregation) neue Arbeitsformen und -muster gegenüber, deren Chancen und Risiken quer zu der Geschlechterlinie liegen. Mit der faktischen Auflösung von Normalitätsstandards erodiert zwar der (normative) Bezugsrahmen für die Regulierung von Arbeitsverhältnissen, gleichzeitig geraten jedoch damit endlich Erwerbsformen in den Blick, die bislang eher von Frauen dominiert waren. Die steigende Bedeutung von Dienstleistungstätigkeiten auch im wissensbasierten Bereich eröffnen den zunehmend gut ausgebildeten Frauen außerdem neue Erwerbschancen in gesellschaftlich anerkannten Tätigkeiten; allerdings sind diese in vielen europäischen Ländern unvereinbar mit der Geburt und Betreuung von Kindern. Gleichzeitig ist es – zusammen mit Service- und Reinigungstätigkeiten – gerade die Arbeit im Betreuungs- und Pflegebereich, die teilweise als gering qualifiziert gilt, aber fast immer gering bezahlt ist und ebenfalls überproportional von Frauen geleistet wird.

In Anbetracht dieser ambivalenten Entwicklungen werden auch die politischen Handlungsspielräume für qualitativ bessere Arbeit, die in den meisten Beiträgen dieses Bandes ein zentrales Thema sind, ganz unterschiedlich verortet. Während einerseits ein umfassendes und eher verfestigtes System geschlechtlicher (und ethnischer) Ungleichheiten nachgezeichnet wird, dem nur durch Ansätze einer systematisch angelegten, genderkompetenten und zukunftsfähigen Arbeitspolitik entgegengewirkt werden kann, werden andererseits auch Ansätze diskutiert, die Arbeit bereits zum jetzigen Zeitpunkt mit neuen Erwerbschancen, neuen Handlungsspielräumen und Möglichkeiten des politischen *empowerment* von (erwerbs-)arbeitenden Frauen verknüpft sehen.

Schließlich verweist der Titel *Made in Europe* auch auf die wichtige Rolle, die die *Europäische Union* bei der Formulierung von qualitativen Kriterien für

Erwerbsarbeit einnimmt. Auch wenn die Einschätzungen in diesem Band hinsichtlich der Reichweite der Maßnahmen und den Möglichkeiten für ihre Umsetzung – nicht nur aus geschlechterpolitischer Perspektive – auseinander gehen, bieten die in Folge des Gipfels von Lissabon entwickelten Qualitätskriterien eine wichtige Orientierung für eine arbeitspolitische Debatte auch auf nationaler Ebene. Schließlich ist der Anspruch, „mehr und bessere“ Arbeitsplätze zu schaffen, auch Bestandteil der beschäftigungspolitischen Leitlinien, die von den Mitgliedstaaten in ihren Nationalen Aktionsplänen umgesetzt werden sollen. In den Beiträgen dieses Buches wird allerdings ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Gestaltung von Arbeit auch Aspekte einbeziehen muss, die über den konkreten Arbeitsplatz und die dort zu leistende Tätigkeit hinausweisen, wie beispielsweise die Möglichkeit der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit anderen Lebensbereichen oder den Erhalt der Arbeitsfähigkeit (*employability* und *workability*). Die Beiträge entwickeln die hier aufgeworfenen Fragen weiter und geben Hinweise für ihre Beantwortung. Sie sind jedoch zugleich Indiz dafür, dass wir erst am Anfang dieser Debatte stehen. Der erste Abschnitt des Buches widmet sich den Fragen, mit welchen theoretischen Ansätzen und analytischen Instrumenten sich Qualität von Arbeit – auch im internationalen Vergleich – bestimmen lässt, welche Bedeutung dabei Geschlechtergleichstellung hat und inwiefern diese Ansätze und Instrumente für eine grundsätzlichere feministische Kritik geöffnet werden können.

Sylvia Walby untersucht in ihrem Beitrag, ob und in welcher Form in den zehn beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union, die die Beschäftigungsstrategie spezifizieren, der Aspekt der Gleichstellung der Geschlechter Berücksichtigung findet. Es wird deutlich, dass diese Leitbilder mehrheitlich geschlechtsneutral erscheinen, in der Anwendung des Prinzips von Gender Mainstreaming allerdings einer genaueren Prüfung bedürfen, da sie Männer und Frauen ganz unterschiedlich betreffen. Aus ihrem Beitrag wird gleichzeitig deutlich, dass es nicht ausreicht, die unterschiedliche Betroffenheit zu untersuchen, sondern es muss zudem gefragt werden, was der Maßstab der verfolgten Politik ist. Sie verweist explizit auf die feministische und frauenpolitische Debatte um „Differenz“ und „Gleichheit“, die sich bei einer Auseinandersetzung um Erwerbsarbeit geradezu aufdrängt. *Walby* verweist des Weiteren auf verschiedene Theorieperspektiven, die sich mit der Qualität von Arbeit auseinandersetzen, sowie auf den Ansatz von „decent work“, unter dem sich die Internationale Organisation für Arbeit (ILO) mit der Thematik auseinandersetzt. Während in den meisten Ansätzen *Gender* bzw. die Gleichstellung der Geschlechter – oft in Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf – als *eine* Dimension von

Qualität begriffen wird, argumentiert Walby, dass diese eigentlich *das* zentrale Element darstellen müsse.

Alexandra Scheele zeigt anhand von Indikatoren zur Frauenerwerbsarbeit in Europa, die zur Bestimmung der Qualität von Arbeit herangezogen werden können, dass sich die Entwicklung für Frauen nicht nur in den einzelnen Ländern, sondern auch im europäischen Vergleich sehr ambivalent darstellt. Hinzu kommt, dass mit den verschiedenen Indikatoren zwar eine „objektive“ Messung möglich ist, diese jedoch weiterer Kriterien bedarf, um wirklich aussagekräftig zu sein. Um Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Qualität von Arbeit aufzuzeigen, bemühen sich verschiedene Initiativen auf internationaler und nationaler Ebene um eine umfassendere Bestimmung des Qualitätsbegriffs und beziehen teilweise auch geschlechterpolitische Aspekte ein. Scheele macht allerdings deutlich, dass sich je nach Kontext ganz unterschiedliche Politikinhalte und Maßnahmen hinter diesen Initiativen verbergen.

Jacqueline O'Reilly unterzieht verschiedene Ansätze der vergleichenden Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsforschung einer kritischen Analyse und fragt, inwieweit diese geeignet sind, die Qualität von Arbeit in verschiedenen Ländern zu untersuchen und zu vergleichen. Um einen Vergleich möglich zu machen, werden meist anhand von Typologien Ländergruppen gebildet. Die Kriterien für diese Typenbildung haben jedoch in vielen Ansätzen einen unterlegten Geschlechtertext, d.h. es findet eine Konzentration auf industrielle Produktionsarbeit mit entsprechenden „Normalarbeitsstrukturen“ und auf Interessenverbände statt. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die unterschiedliche Erwerbsintegration von Frauen oder die Unterrepräsentation von „Fraueninteressen“ in den industriellen Beziehungen werden hingegen kaum berücksichtigt. Zudem seien die meisten Ansätze nicht in der Lage zu erklären, warum einige Länder beschäftigungs- und sozialpolitisch erfolgreicher sind als andere, da die Spielräume für politisches Handeln bei den Vergleichen häufig zu kurz kommen. O'Reilly kommt in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass die Komplexität moderner Gesellschaften nicht mit ein- oder zweidimensionalen Modellen zu erfassen ist. Abschließend entwickelt sie fünf Schlüsselfragen für eine Weiterarbeit mit vergleichenden Forschungsansätzen, die auch für die wissenschaftliche Auseinandersetzung um die Definition von Qualität eine gute Orientierung bieten.

Die Grenzen des Vergleichs zeigt auch der Beitrag von Petra Beckmann auf, allerdings nicht anhand von theoretischen Ansätzen, sondern anhand eines Messinstruments, das in der EU herangezogen wird, um den beschäftigungspolitischen Erfolg eines Landes und die Gleichstellung der Geschlechter zu messen – die Beschäftigungsquote. Da diese jedoch nur Aussagen über den Anteil der Erwerbs-

tätigen zu einem bestimmten Zeitpunkt und in einem bestimmten Kontext ermöglicht und keine Informationen über den Umfang der Tätigkeit (und damit über ein qualitatives Kriterium) bietet, erscheint dieser Indikator gerade aus Geschlechterperspektive nur begrenzt geeignet, Aufschluss über die erfolgreiche oder weniger erfolgreiche Erwerbsintegration von Frauen zu geben. Beckmann plädiert deshalb für die – auch in der EU als Kontextindikator ausgewiesene – Vollzeit-äquivalenzbeschäftigungsquote. Mit dieser bestätigt sich, dass Frauen in den meisten europäischen Ländern mit einem niedrigeren Stundenvolumen als Männer erwerbstätig sind.

Der Beitrag von Hanne Marlene Dahl und Lise Lotte Hansen knüpft an die feministische Auseinandersetzung mit *Care* an. Diese thematisiert *Care* – verstanden als „Sorgearbeit“ – zum einen unter der Frage der Umverteilung dieser Arbeit zwischen den Geschlechtern, zum anderen wird für eine gesellschaftliche und politische Praxis plädiert, die Versorgungsbedürfnisse und -bedarfe anerkennt. In diesem Kontext plädieren die Autorinnen für einen diskursorientierten feministischen Zugang, der die unterschiedlichen staatlichen Strategien und das ihnen zugrunde liegende Leitbild analysiert und damit auch die unterschiedlichen Regulierungen und Anerkennungspraktiken von *Care* berücksichtigt. Nancy Frasers Gerechtigkeitstheorie, die auf einem dreidimensionalen Modell von Anerkennung, Umverteilung und Repräsentation beruht, bietet demnach einen Ansatzpunkt für die Diskursanalyse der öffentlich regulierten, organisierten und bezahlten häuslichen Altenpflege in Dänemark. Am Beispiel einer Image-Kampagne, die vom dänischen Sozialministerium im Jahr 2003 lanciert wurde, um Altenpflege als Berufsfeld aufzuwerten, zeigen Dahl und Hansen, dass diese zwar einige positive Ansatzpunkte enthält, die Tätigkeit dabei allerdings weder die notwendige Anerkennung erfährt noch insgesamt Geschlechtergleichheit zum Thema gemacht wird.

Nachdem die Möglichkeiten und Grenzen einer allgemeinen Definition der Qualität von Arbeit und einige Probleme bei ihrer „Messung“ deutlich geworden sind, soll im zweiten Abschnitt des Bandes der Blick auf die konkrete Anwendung von (feministischen) Qualitätskriterien in Arbeitsprozessen gerichtet werden. Hierzu werden einige Dimensionen qualitativ guter Arbeit – Entgelt, Arbeitszeit, berufliche Bildung sowie der Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Leben – aus einer Geschlechterperspektive zum Thema gemacht. Die Mehrzahl der Beiträge fokussiert dabei die Qualität von Dienstleistungsarbeit. Schließlich handelt es sich um einen Bereich, der eine Schlüsselrolle für den Zuwachs von Frauenbeschäftigung einnimmt und zu Modernisierungsgewinnen von Frauen beigetragen hat. Allerdings weist der Dienstleistungssektor äußerst divergente Arbeits- und Entwicklungsbedingungen, Qualifikationschancen sowie unterschied-

liche Niveaus der Einkommen und sozialen Absicherung auf. Während sich im öffentlichen Sektor stark regulierte und in mehrfacher Hinsicht den Bedarfen vieler Frauen (z.B. Freistellung, Arbeitszeiten) angepasste Arbeitsverhältnisse herausgebildet haben, ist insbesondere der Bereich der personengebundenen und haushaltsnahen Dienstleistungen charakterisiert von ungeschützten Arbeitsverhältnissen mit geringer Entlohnung und sozialer Absicherung.

Andrea Jochmann-Döll setzt sich in ihrem Beitrag mit einem aus Geschlechterperspektive zentralen Aspekt qualitativ guter Arbeit auseinander: Entgeltgerechtigkeit. Sie zeigt die systematische Unterbewertung von Dienstleistungsarbeit auf und verdeutlicht, dass die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation mit geringeren Verdienstmöglichkeiten für Frauen sowie die mittelbare Diskriminierung durch Arbeitsbewertungssysteme maßgeblich zu den europaweit bestehenden Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen geführt haben. Auf der Grundlage der Prinzipien der Entgeltgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, die gerade in den europäischen Richtlinien besonders hohe Relevanz haben, prüft sie am Beispiel des bundesdeutschen Bundesangestelltentarifs (BAT), ob diese Anforderungen bei der Bewertung von Dienstleistungsarbeit eingehalten werden.

Nadja Bergmann und *Claudia Sorger* untersuchen in ihrem Beitrag die qualitativen Dimensionen der Teilzeitbeschäftigung, die als eine Frauendomäne gilt bzw. angesichts der Vereinbarkeitsoptionen von Beruf und Familie sogar als besonders „frauenfreundlich“ tituliert wird. Die Autorinnen stellen heraus, dass Teilzeit mit zahlreichen nachteiligen Folgen verbunden ist, wie z.B. geringeres Einkommen, weniger qualifizierte Beschäftigung, unzureichende soziale Absicherung. Sie gehen im Folgenden der Frage nach, wie Teilzeitbeschäftigung gestaltet sein muss, um die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern.

Marlies Dorsch-Schweizer befasst sich in ihrem Beitrag mit der Berufsbildung aus Geschlechterperspektive und konzentriert sich auf das Beispiel der kaufmännischen Dienstleistungsberufe. Dabei zeigt sie den geschlechterkodierten Wandel auf, dem diese Berufe durch die Veränderungen in der Arbeitswelt und die Modernisierungsbemühungen der Berufsausbildung unterliegen. Da Frauen im Vergleich zum dualen System in der schulischen Ausbildung sehr stark repräsentiert sind, besteht eine der zentralen Herausforderungen darin, die vollzeitschulische Ausbildung so zu gestalten, dass sie der dualen Ausbildung gleichwertig gegenübersteht. In der dualen Ausbildung, die im Mittelpunkt des Beitrags steht, zeigt sich zudem, dass sich die jungen Männer in wirtschaftlich angespannten Zeiten verstärkt auf die bislang vorrangig von Frauen gewählten Berufe im Dienstleistungsbereich konzentrieren. Zugleich wird deutlich, dass Frauen zwar

ihr enges Berufsspektrum erweitern können, jedoch nicht in gleichem Ausmaß wie die Männer von neuen Berufen (insbesondere im IT-Bereich) profitieren.

Lena Correll und *Stefanie Janczyk* argumentieren in ihrem Beitrag, dass die aktuelle arbeits(market)politische Debatte in Deutschland aufgrund ihrer alleinigen Ausrichtung auf die Schaffung von mehr Erwerbsarbeit (Quantität) den Blick auf die qualitative Dimension von Arbeit verstellt. In ihrem Beitrag steht ein wesentliches Element der Qualität von Arbeit im Mittelpunkt: So müsse der Blick über die Erwerbsarbeitsverhältnisse hinaus auf das ganze Leben gerichtet werden. Feministische Wissenschaft sowie die Debatten um Vereinbarkeit und Entgrenzung hätten bereits deutlich gemacht, dass der Zusammenhang von Arbeit und Leben für die Analyse von modernen Erwerbsarbeitsverhältnissen zentral sei. Anhand der Aussagen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zeigen sie, dass selbst in einem Bereich, der dem Normalarbeitsverhältnis im weitestgehenden Sinn entspricht, qualitative Standards von Erwerbsarbeit, aber eben auch die „Qualität von Leben“ zunehmend unter Druck geraten.

Margareta Kreimer und *Katja Hartl* befassen sich mit der Qualität von haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Dabei werden sowohl aus der Sicht der nachfragenden Privathaushalte als auch von Seiten der Dienstleistungen anbietenden Frauen die Qualitätserwartungen und -anforderungen an dieses Arbeitsfeld in den Blick genommen. Die Autorinnen kommen zu dem Ergebnis, dass in diesem Frauenarbeitsmarkt zwar kaum Zugangsbarrieren bestehen, die Qualität der Arbeitsbedingungen jedoch als äußerst gering und die Arbeitsverhältnisse als prekär einzustufen sind. Dennoch machen sie Innovationspotenziale in diesem Dienstleistungsbereich aus, die durch Qualifizierungs- und Professionalisierungsstrategien einerseits und Durchlässigkeitskonzepte hin zum Pflege- und Betreuungsbereich andererseits befördert werden könnten. Auch die Beschäftigungsförderung und die Erfahrungen mit Dienstleistungspools werden als Möglichkeit für eine Qualitätsverbesserung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen betrachtet.

Inwieweit der Diskurs und insbesondere die Anwendung von Qualitätskriterien durch ökonomische und politische Entwicklungen geprägt sind, ist Gegenstand des dritten Abschnitts. Unter dem Titel *Qualität von Arbeit – unter Druck?* sind Beiträge versammelt, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit den (politischen) Handlungsspielräumen für eine (feministische) Debatte um die Qualität von Arbeit auseinandersetzen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Fragen, welche Bedeutung qualitative Ansprüche an Arbeit für die Einzelnen und auch in gesamtgesellschaftlicher Hinsicht haben, welcher Stellenwert ihnen realpolitisch beigemessen wird und was ihr sukzessiver Abbau insbesondere auch aus einer geschlechterdemokratischen Sicht bedeutet.

Aktuelle Entwicklungen der Arbeitsteilung im globalen Maßstab und ihre Konsequenzen werden in den Beiträgen von *Saskia Sassen* und von *Nina Ascoly* – mit einem Vorwort von *Bettina Musiolek* – untersucht. Beide Beiträge beschäftigen sich mit der Verschränkung der Arbeitsmigration und der Geschlechterfrage im Kontext von Internationalisierungsprozessen. *Saskia Sassen* widmet sich einem im allgemeinen Globalisierungsdiskurs bislang vernachlässigten Aspekt, indem sie die Entwicklungsdynamik der sich transformierenden Geschlechterverhältnisse – eingebettet in ihrem Konzept der *Global Cities* – beleuchtet. In ihrer Analyse zeichnet sie die Triebkräfte und Bedingungen der Globalisierung auf unterschiedlichen Ebenen nach und betont das einander bedingende Wechselverhältnis zwischen der globalen Migration von Frauen, ihrer Integration in prekarierte Arbeitssegmente bzw. in der Schattenwirtschaft auf der einen Seite und der zu großen Teilen männlichen *labour aristocracy* in der expandierenden *High-Tech-Economy* auf der anderen Seite. Dabei identifiziert sie Frauen und MigrantInnen als zentrale AkteurInnen der neuen, expandierenden ökonomischen Sektoren und legt dar, wie sich Phänomene der Ausbeutung und Ausgrenzung verändern und mit anderen Faktoren verschränken; gleichzeitig verweist sie darauf, dass die Transformationsprozesse Potentiale des *Empowerment* bieten. Daran anknüpfend zeichnen *Nina Ascoly* und *Bettina Musiolek* Tendenzen der Informalisierung am Beispiel der Bekleidungsindustrie nach und zeigen die Probleme auf, mit denen die Beschäftigten – zu zwei Dritteln Frauen – in diesem Bereich konfrontiert sind. Indem sie verschiedene Dimensionen der internationalisierten Produktionsbedingungen beschreiben, werden die mit mangelnden Qualitätsstandards verbundenen Schwierigkeiten und Risiken veranschaulicht. In ihrem abschließenden Resümee skizzieren sie, wie durch transnationale Akteursstrategien und Maßnahmen eine Verbesserung dieser Arbeitsbedingungen vorangetrieben kann.

Die Migrationspolitik der Europäischen Union ist hinsichtlich ihrer arbeitsmarktpolitischen Beweggründe äußerst janusköpflich, wie *Julia Lepperhoff* in ihrem Beitrag zeigt. Die demographische Entwicklung in den europäischen Ländern und die damit verbundene Gefährdung der Sozialmodelle sind der Hintergrund für die politisch regulierte und ökonomisch motivierte Zuwanderung, die sich in erster Linie an höherqualifizierte Männer richtet. Daneben findet eine Migration statt, die weniger stark reguliert ist und an die Vorstellung von „Gastarbeitern“ anknüpft. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine ökonomisch motivierte Migrationspolitik, die an den (kurzfristigen) Bedürfnissen der zu leistenden Arbeit orientiert ist (Spargelernte, Bau etc.). Die Einschränkung bzw. Abwesenheit von politischen und sozialen Rechten, die eng mit den oft prekären Arbeitsverhältnissen der MigrantInnen verbunden ist, ist dabei auch für die Dis-

kriminierung von ArbeitsmigrantInnen verantwortlich. Dieser Bereich sollte daher von der feministischen Arbeitsforschung bei der Analyse der Qualität von Arbeitsmigration verstärkt in den Blick genommen werden.

Im Zusammenhang mit der jüngst vollzogenen EU-Osterweiterung geht es in den Beiträgen von *Katalin Koncz* und *Renata Siemienka* um die Frage, welche Konsequenzen die EU-Mitgliedschaft für die Arbeitsverhältnisse und die geschlechtliche Arbeitsteilung in der Erwerbsphäre in den untersuchten Ländern hat. *Katalin Koncz* zeichnet in ihrem Beitrag die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes in Ungarn nach und greift dabei die Frage auf, inwiefern die derzeit vorherrschenden Bedingungen der Erwerbsintegration von Frauen mit der EU Maßgabe des *Gender Mainstreaming* in Einklang stehen. Die Entwicklungen der Frauenerwerbstätigkeit in Polen analysiert *Renata Siemienka* im Kontext der politisch-ökonomischen Transformation und führt aus, dass die gegenwärtig sich vollziehenden Demokratisierungsprozesse eine zentrale Voraussetzung für einen neuen Geschlechtervertrag darstellen. Beide Beiträge dokumentieren anhand von umfangreichen empirischen Belegen das auf unterschiedlichen Ebenen bestehende *gender gap* – und sehen darin eine große Herausforderung für die Zukunft.

Abschließend geht es um die Frage, wie sich die hohe Erwerbslosigkeit auf die politische Gestaltung von Arbeit niederschlägt. *Hannelore Buls* zeigt anhand der aktuellen bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik, wie mit dem Rückgriff auf die Familie als wichtiger Versorgungsinstanz geschlechtsspezifische Rollenmuster (re-)aktiviert werden und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Frauen erschwert wird. Sie beginnt mit der Feststellung, dass die Zugangs- bzw. Funktionsregeln des Arbeitsmarktes an Frauen und Männer unterschiedliche Anforderungen stellen bzw. unterschiedliche Hürden beinhalten, und geht dann der Frage nach, was der faktische Abbau von qualitativen Anforderungen bei der Arbeitsvermittlung bzw. bei der Erwerbsintegration für die Betroffenen bedeutet. Ihr gewerkschaftlicher Erfahrungsbericht illustriert zum einen aus einer geschlechterpolitischen Perspektive die Implikationen von „Mehr Markt in der Arbeitsmarktpolitik“ und setzt sich zum anderen in ländervergleichender Perspektive mit beschäftigungspolitischen Maßnahmen sowie der Maßgabe des *Gender Mainstreaming* auseinander. Im Mittelpunkt der Ausführungen von *Ayla Satilmis* steht die Frage, welche Bedeutung Qualitätsstandards in Zeiten von Massenerwerbslosigkeit haben. Die Autorin zeichnet das politische Klima nach, in dem sich Forderungen nach qualitativen Ansprüchen an Arbeit bewegen und beleuchtet die Auswirkungen einer Qualitätsstandards zur Disposition stellenden Arbeitspolitik. Auf der Grundlage einiger Befunde aus dem Niedriglohnbereich – einem Segment, in dem überdurchschnitt-

lich viele Frauen tätig sind – zeigt sie die Implikationen prekarisierter Beschäftigungsverhältnisse auf. Ihre Ausführungen unterstreichen die Notwendigkeit von qualitativen Anforderungen an Arbeit, um die soziale Integration einerseits und damit andererseits den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu gewährleisten.

Insgesamt bieten die in diesem Band versammelten Beiträge in ihrem unterschiedlichen Zugang und theoretischen Rahmen einen Einblick in die Vielschichtigkeit der Frage nach der Qualität von Arbeit und verdeutlichen die Relevanz einer geschlechterdemokratisch ausgerichteten Debatte.

Dieser Band stellt die Fortführung einer Diskussion dar, die im Februar 2004 mit den *2. Marburger Arbeitsgesprächen* unter dem Titel „Arbeit unter Druck. Qualitätsstandards von Arbeit im Arbeitsraum Europa – Feministische Einsprüche und Anstöße“ eingeleitet wurde. Diese von *GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung* konzipierte Konferenz hat sich in einer international vergleichenden Perspektive mit dem aktuellen Wandel der Arbeit im Arbeitsraum Europa unter qualitativen Gesichtspunkten befasst und ist Teil der von *GendA* im Rahmen der Förderinitiative „Zukunftsfähige Arbeitsforschung¹“ angestrebten Vernetzung von ArbeitsforscherInnen mit dem Ziel, zur Entwicklung einer genderkompetenten Arbeitsforschung beizutragen.

Wir möchten uns zum Schluss ganz herzlich bei den Autorinnen bedanken, die mit ihrem Beitrag die Realisierung dieses Sammelbandes ermöglicht haben. Außerdem danken wir *Katy Derbyshire* für ihre Korrektur der englischsprachigen Beiträge, *Bettina Haasen*, *Susanne Grimm* und *Silke Schneider* für ihre Unterstützung bei der Korrektur der deutschsprachigen Beiträge und *Ortrun Brand* für die grafische Vereinheitlichung der Tabellen und Schaubilder.

Schließlich möchten wir uns ganz herzlich bei *Ingrid Kurz-Scherf* und *Clarissa Rudolph* für ihren Beitrag bei der konzeptionellen Entwicklung der Konferenz und des Sammelbandes bedanken sowie bei unseren Kolleginnen des Projekts *GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung* für ihre vielfältige Unterstützung.

Anmerkung

- 1 Die dreijährige Förderinitiative (2002-2005) „Zukunftsfähige Arbeitsforschung“ wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) initiiert. Es sind insgesamt neun Projekte daran beteiligt. Die Projektträgerschaft liegt beim Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR). Das Projekt „GendA“ ist am Institut für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg angesiedelt und wird von Prof. Dr. Ingrid Kurz-Scherf geleitet. Ein Unterauftrag zur Entwicklung der „Praxiskompetenz“ ist an das Sozialwissenschaftliche Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. vergeben.

I. Ansätze zur analytischen Bestimmung der Qualität von Arbeit

Sylvia Walby

Gender and Work in Europe: Rethinking Concepts and Theories

The quality, and not only quantity, of jobs is important for the quality of people's lives. This paper considers the revisions that are needed in order that the criteria by which job quality are assessed includes women as fully as men. This requires re-thinking concepts and theories of gender and work, as well as issues of job quality.

An underlying issue is that of the tension between the quantity and quality of jobs, and the possible strategies that might provide a route through this potential conflict. This requires a consideration of whether globalisation produces downward pressure on the quality of jobs by tilting the balance of power away from labour to capital, or whether polities and states can prevent this. Does this equally apply to women as to men?

The overarching objectives of the European Union (EU) employment strategy include the production of both full employment and of quality jobs. The EU has the most developed policies on job quality and gender equality in the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). This paper will consider whether it has succeeded in developing an employment strategy that overcomes the tension between the quantity and quality of employment. In particular, it will consider the extent to which the new EU employment guidelines sufficiently include the policies that are necessary for women to access quality work equally with men.

The meaning of job quality for gender depends on the preferred model of gender relations, since there is more than one model of gender equality. Can equality be realised if women and men have different social positions, especially in relation to caring? Or does gender equality require a broader transformation of gender relations? In policy terms, is equal opportunities or special treatment sufficient, or does equality require the transformation of many dimensions of gender relations?

Globalisation, deregulation and regulation

It has been argued that globalisation is implicated in processes of deregulation and reduction in the quality of jobs. An increasingly competitive global environment results in jobs disappearing from Europe to regions of the world where workers may be employed more cheaply and at lower standards and conditions.

This is because globalisation disproportionately facilitates the mobility of capital rather than labour, and thus the balance between capital and labour tilts toward capital, reducing welfare state and other state-based protections for workers (Castells, 1996; Cerny, 1996; Crouch/Streeck, 1997; Held et al., 1999).

However, some accounts of the global pressures on job quality are overstated, because political and industrial relations institutions can and do mediate the impact of globalisation (Hall/Soskice, 2001; Swank, 2002). This mediation is contingent rather than universal, and depends on the nature of the polity (Swank, 2002), its form of insertion in regional and global networks (Hettne, 1999), on the specific variety of capitalism (Hall/Soskice, 2001), whether it is liberal or social democratic, and whether the institutional matrix is "thick" or "thin". Political institutions have different capacities to respond to the challenges of globalisation as a consequence of their forms of electoral system, the nature of interest group representation, relative centralisation or decentralisation of policy-making authority, and the structuring of welfare provision. Only in those countries that have a more liberal political structure do pressures of globalisation lead to reductions in the welfare state, whereas in the large welfare states of northern Europe there has been much less impact (Swank, 2002).

Important further differences come into focus if a gender lens is used in addition to that of class (Walby, 2001a). While there has been deregulation in respect of class in some polities, there has been increased regulation in respect of gender in some polities. These policies, including the regulation of working-time, introduction and/or increase in maternity leave, paternity leave and parental leave; strengthening of equal opportunities laws and policies; regulation of atypical forms of work where women are especially affected, such as part time workers, have been especially developed in the European Union (Hoskyns, 1996; Pillinger, 1992; Walby, 1999a, 1999b, 2004).

Globalisation has been associated with the development of a new economy, not only with deregulation (Castells, 1996, 1997, 1998). There is a question as to whether the new economy might be a site of the reconciliation of the goals of full employment and quality employment (Rodrigues, 2003). Would a knowledge-based economy deliver high productivity, high skill, high wages and quality jobs for women as well as men, or are these jobs as much low quality as high quality? The implications of this for job quality depend on the meaning and implications of a knowledge economy. If this were to entail a knowledge-based economy with a highly educated and skilled workforce in highly productive jobs, it may mean that the conditions under which job quality could be delivered could be produced. However, some of the employment practices that have been associated with the

new economy, more broadly defined, are not associated with job quality. In particular, some forms of non-standard working associated with flexibility, including non-standard hours such as part-time employment and temporary contracts; and the distancing of the worker from the provider of work, through sub-contracting and agency working, are not usually associated with high job quality (Perrons, 1999; Standing, 1999).

EU employment policy is oriented towards the development of the knowledge economy. The Lisbon European Council in 2000 agreed both overall employment targets and set out a broader strategic goal for the European Union to become “the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”. There is a question as to the extent to which EU policy can influence the creation of high quality jobs (Mósesdóttir/Thorbergdóttir, 2004; Rodrigues, 2003; Stratigaki, 2004).

Concern for the quality of work

There is renewed policy interest in the quality of work, not only its quantity, especially at the EU level, but also elsewhere, for example the International Labour Organisation (ILO). The question here is whether the quality of working life of women is different from and worse than that of men. This paper is focused on the criteria for the assessment of job quality; in particular, whether these criteria need to be revised in order to fully mainstream gender equality.

There is a long tradition of the assessment of the quality of work in both policy and academic circles. It has been a key concern of the International Labour Organisation since its founding in 1919 at the end of the First World War (ILO, 1999). It is of interest to the OECD, especially in its recent focus on “better” jobs as well as more jobs (OECD, 2003). The quality of work has been the major focus of the programmes of research of the EU-funded European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC) (EFILWC, 2002). The issue of the quality of work has been rising up the EU policy agenda since the Lisbon, Nice, Stockholm and Laeken Summits and Councils (European Commission 2003). There are long-standing academic traditions of analysing the quality of work from a range of perspectives from neo-Marxist to liberal (Braverman, 1974; Gallie, 2003).

The Preamble of the Constitution of the ILO states its concern with the “conditions of labour exist(ing) involving (...) injustice, hardship and privation to large numbers of people”. More recently, the ILO (1999) renewed its commitment to striving for “decent work”, by which it means:

“Decent work means productive work in which rights are protected, which generates an adequate income, with adequate social protection. It also means sufficient work, in the sense that all should have full access to income-earning opportunities. It marks the high road to economic and social development, a road in which employment, income and social protection can be achieved without compromising workers’ rights and social standards. Tripartism and social dialogue are both objectives in their own right, guaranteeing participation and democratic process, and a means of achieving all the other strategic objectives of the ILO” (ILO, 1999).

The ILO has long been an international leader on some of the issues relating to gender and employment, for example, ILO 100 is a convention about equal pay for women passed in the 1950s. However, the ILO (1999) itself considers that it has addressed gender issues on a rather ad hoc basis and has recently been seeking to mainstream gender more systematically into its work. Indeed there are some ambiguities in the ILO statement above, which is less than fully specified in relation to gender. What does it mean to demand “adequate income” – does it necessitate equal pay in accordance with ILO convention 100 or not? What does “full access to income earning opportunities” mean? Does it mean that women should have equal access with men to active labour market policies (such as free training for the unemployed?); does it mean tax-benefit systems that equally incentivise work for women and men regardless of marital and household status, or not? Does the demand for “participation” mean equal presence of women and men in dialogue and decisional arenas, or not?

The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2002: 6) identifies four issues that are key to determining the meaning of the quality of work and employment. These are: ensuring career and employment security; maintaining and promoting the health and well-being of workers; developing skills and competences; and reconciling working and non-working life. Gender issues are especially signalled in the fourth issue, indeed the Foundation has long argued for the importance of working time issues for the quality of working life, although these are often only implicitly gendered. Gender equality is mentioned in this overview report, but it is not treated explicitly as a central concern. Not making gender visible can mean that gender equality issues may be overlooked or not systematically addressed.

Gallie (2003: 66) reviews the academic literature on intrinsic job quality and identifies three conceptual dimensions: “the variety of work, the opportunities for skill development, and the scope for personal initiative”, and operationalises these for a Eurobarometer survey. These are related to three policy dimensions: participation and consultation, training and opportunities, and job security. He concludes that the Scandinavian countries have more effectively developed policies

that improved the quality of working life than other European countries. Gallie notes that class and gender are implicated in the distribution of quality work, with lower classes and women getting worse quality jobs. However, he does not address the question as to whether the criteria themselves are gendered; for example, he does not include two concerns that might appear relevant to gender such as equality concerns (equal pay or absence of discrimination) and that of the balancing of employment with caring.

While gender concerns in job quality are often implicitly included in many accounts of job quality, they are rarely addressed in an explicit and systematic manner. The next section focuses on the issue of gender equality, in order to develop an analysis of gendered job quality.

Conceptions of gender equality

It is argued here that a key element of quality employment is that of gender equality. While some aspects of gender equality command widespread consensus, such as the elimination of the inequality in pay between men and women, other aspects are contested, in particular, those that have implications for preferred models of family relations.

Three quite different models of gender equality can be identified (Rees, 1998). The first model is one in which equality based on sameness is fostered, especially where women enter previously male domains, and the existing male norm remains the standard and is applied to women. It has often been argued that traditional equal opportunities policies are inherently limited because they mean that women can only gain equality with men if they are able to perform to the standards set by men (Guerrina, 2002; Rossilli, 1997). This strategy is described by Rees (1998) as “tinkering” with gender inequality. However, there must be a question as to whether some standards are already accepted by both men and women, for example fair pay. The second model or strategy is one in which there is a move towards the equal valuation of existing and different contributions of women and men in a gender segregated society. It is associated with specific programmes designed around women’s perceived special needs and is described by Rees as “tailoring” situations to fit the needs of women. The third is one where there is a new standard for both men and women, that is, the transformation of gender relations, in which there are new standards and practices for everyone, replacing the segregated institutions and standards associated with masculinity and femininity.

While the elimination of gender inequality is the goal of the gender mainstreaming strategy, the extent to which this can mean accepting and valuing existing

gendered differences is a key source of disagreement within gender equality theory and practice. While all the definitions of gender equality include equality within each social domain, they vary as to whether a change in the balance of the domains, and the equalisation of any differential representation of women and men in each domain, constitute legitimate areas for intervention or not.

The most frequently cited definition of gender mainstreaming in the European literature is that devised by the Council of Europe:

“Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels at all stages, by the actors normally involved in policy making” (Council of Europe, 1998: 15).

In contrast to Rees (1998), the Council of Europe definition of gender equality implies that differences between women and men are not an essential obstacle to equality:

“Gender equality means an equal visibility, empowerment and participation of both sexes in all spheres of public and private life (...) Gender equality is not synonymous with sameness, with establishing men, their life style and conditions as the norm (...) Gender equality means accepting and valuing equally the differences between women and men and the diverse roles they play in society” (Council of Europe, 1998: 7f.).

The Council of Europe (1998) specifies the need for the “equal participation of women and men in political and public life” and the need for “the individual’s economic independence”, and that “education is a key target for gender equality”. This defines equal participation in political and public life, in education and the achievement of economic independence as universal goals, while other spheres (notably the family and care work) remain sites of difference. Is it possible to sustain equality in one domain and difference in another?

These discussions contain important aspects of the “sameness/difference” debate that has taken place within feminist theory. This key analytic distinction, indeed often dichotomy, has been subject to much debate within feminist theory (Felski, 1997; Folbre, 2001; Holli, 1997; Lorber, 2000). This multi-faceted debate is simultaneously normative, philosophical, theoretical, substantive, empirical and policy-relevant. Underlying any analysis of gender equality and job quality are classic theoretical arguments about difference, universalism and particularism. In particular, there are dilemmas in how to recognise difference, while avoiding the trap of essentialism (Ferree/Gamson, 2003, Fraser, 1997), and taking account of the global horizon (Benhabib, 2000; Walby, 2001c). Postmodern ambivalence and the prioritisation of situatedness and fluidity (Braidotti, 1994) may be contrasted with a new assertion of universal standards (Nussbaum, 2000; Sen,

1999). Included within this is the question of whose standards and which constituency (Squires, 1999).

These debates about the preferred model of gender equality and the underlying theory of gender relations underlie the specific gender debates on the quality of jobs. Can there be equality in access to quality jobs if women and men have different caring practices? Can the pay gap be closed if women and men spend different amounts of time in paid employment? The literature on the gender pay gap shows that while discrimination and segregation are factors driving the pay differential, the different amount of time women and men spend in employment is also a significant factor (Joshi/Paci, 1998; OECD, 2002; Walby/Olsen, 2002). These research findings imply that closing the gender gap in employment is necessary to close fully the gender gap in pay. But can this be achieved if women and men spend different amounts of time in unpaid care work? Is equalisation of caring (by providing socialised childcare, equal involvement of men in domestic care, flexible employment conditions, etc.) essential for equality in employment?

An underlying question concerns the degree of connection among the gender practices in different domains. If they are coupled tightly, it may not be possible to have equality through sameness in one domain and equality with difference in another. If the links are looser, this may be theoretically and practically possible. This debate depends on an implied theory of the nature and degree of the connections between different gendered domains and the implications of changes in one of them for the others (Walby, 1997, 2004, 2005). The argument here is that the domains are sufficiently closely linked that only their mutual transformation would lead to gender equality in employment.

European Union Employment Policy

In developing the criteria of job quality that mainstream gender equality concerns, I am taking as my specific target the guidelines on employment policies of the European Union for its Member States as ratified in the European Council at Brussels in 2003 (European Commission, 2003b). These EU developments are selected because they represent the most developed set of policy guidelines for job quality and gender equality in the developed world. They are significantly more advanced than those in Member States of the EU, with the possible exception of the Nordic countries. The question here is whether the best existing guidelines are sufficient to deliver quality jobs for women as well as for men, or whether they need further revision.

Concern for employment in the EU is not new, but has long been at the heart of the treaties, directives and general policies of the European Union. This was a concern in the founding treaties of the Community and consolidated in the Amsterdam Treaty, Article 2 of which sets the objective of promoting economic and social progress and a high level of employment, while Article 13 laid down the basis for further initiatives on equality for gender and other dimensions. Since the mid-1970s there have been a series of legally binding directives concerned with gender equity, both directly, as in the Equal Pay Directive, and more indirectly, as in the directives to provide for equal treatment of those who work part time and on fixed term contracts. The recent development of the Open Method of Coordination has continued this concern with the conditions of employment though without hard legal compulsion. There has been considerable debate as to whether these EU policies are delivering on the quality of work in general and gender equality in particular (Behning/Pascual, 2001; Hoskyns, 1996; Mósesdóttir/Thorbergsdóttir, 2004; Perrons, 1999; Pillinger, 1992; Rossilli, 1997; Rubery et al., 2001; Zeitlin/Trubek, 2003).

The Lisbon European Council in 2000 agreed both overall employment targets and broad strategic goals. The attempt to integrate a concern with job quality with that for full employment was endorsed at the Nice Council in 2000, which approved the European Social Agenda that sought to increase employment rates as well as to reduce inequality and improve job quality. The Brussels Council in 2003 took further the process of streamlining EU policy on employment begun in the Barcelona Council in 2002 and endorsed three overarching objectives and ten specific guidelines for the European Employment Strategy (EES) (European Commission, 2003b).

The three objectives of the EES are: full employment; improving quality and productivity at work; strengthening social cohesion and inclusion. Within the overarching objective of full employment there is a commitment to substantial reductions in gender gaps in employment and unemployment. Gender gaps in employment are to be narrowed, in particular the employment rate for women as compared with men, with targets agreed at Council meetings of an employment rate for women of 57% in 2005 (Stockholm Council) and 60% in 2010 (Lisbon Council 2000) in the context of overall employment rate targets of 67% by 2005 (Stockholm) and 70% by 2010 (Lisbon). The commitment to narrow gender gaps in unemployment is positive for women, since women are more likely to be unemployed than men in most, though not all, EU member states. However, these targets for increased employment retain a 10% gender gap, which suggests that increasing employment overall is regarded as more important than the gender

gap. Further, these figures are based on a “head count” rather than “full time equivalent”, so that they understate the gender gap in hours of employment, since women are more likely than men to be employed part time. The implications of closing the gender gaps in employment for the quality of women’s working lives depend on the model of gender equality that is being used. Models which place a high valuation on women’s domestic caring may not prioritise closing all gender gaps in employment, unless stringent conditions concerning the reconciliation of working and family life have been met.

The ten specific guidelines replace a previous policy framework based on four “pillars”. Within the four pillars, one was explicitly concerned with gender equality (Behning/Pascual, 2001; Walby, 2001b). In the new ten, only one overtly concerns gender equality. The change from one in four to one in ten may be regarded as a reduction in the priority given to gender equality, although the increased concern to mainstream gender may compensate for this. The possible implications of the ten guidelines are discussed below.

First, “active and preventive measures for the unemployed and inactive”. Although this guideline may appear to encompass the needs of women as well as men through its concern for the economically inactive as well as the unemployed, it does not explicitly address some of the gender issues involved. The primary concern appears to be with the unemployed rather than the inactive, among whom the majority are women. In some countries marital and/or household status can adversely affect access to schemes to assist the unemployed and inactive, which are focused on those in receipt of benefits paid on a household basis. This gender issue is not explicitly addressed.

Second, “promote job creation and entrepreneurship”. This guideline may appear gender neutral, however, some gender dimensions that might be obstacles are not explicitly named, for example, access to credit may not be equal across gender, marital and household status.

Third, “address change and promote adaptability and mobility in the labour market”. This guideline is important for gender equality concerns in that it names issues of flexibility pertinent to balancing work and “private life”. Also the priority to be given to low skill workers’ access to training may have positive gender implications, since women are disproportionately in low skill jobs. However, no overt recognition is paid to issues concerning women returners, who are a group facing difficulty of access to the labour market.

Fourth, “promote the development of human capital and lifelong learning”. The promotion of lifelong learning is potentially highly relevant to women returning to the labour market after a period of intensive childcare, though there

is no explicit mention of this. Further, while there is evidence that those working part time typically receive less training than those working full time, creating a gender bias, no specific recognition is paid to this issue.

Fifth, “increase labour supply and promote active ageing”. Since women have higher rates of economic inactivity than men, especially at older ages, this guideline has potential positive gender implications, but these are not directly mentioned.

Sixth, “gender equality”. While gender is being mainstreamed throughout these guidelines, the focus on specific targets for substantial reductions in gender gaps in employment, unemployment and pay are very important. The pay target is the achievement by 2010 of a substantial reduction in the gender pay gap in each Member State, by addressing underlying factors, including sectoral and occupational segregation, education and training, job classifications and pay systems, awareness raising and transparency. The breadth of the factors deemed relevant is significant. However, the pay target is not tightly specified; for instance, unlike other targets, there is no particular percentage of the pay gap that should be closed, or an absolute target to be reached. The Commission had recommended the inclusion of a specific target of halving the gender pay gap in each Member State by 2010 (European Commission, 2003c), but this was rejected by the Council (European Commission, 2003b). The lack of a specific target is likely to affect the priority given to this issue. There is a further target agreed at the Barcelona European Council to provide childcare for at least 90% of children between 3 years and school age by 2010 and for at least 33% of children under 3 years of age by 2010, which could have important implications for those Member States where childcare provision is low. The policies proposed to achieve the reconciliation of work and family life by the provision of care services for children and other dependents, the encouraging of family and professional responsibilities and facilitating return to work after a period of absence are all important.

Seventh, “promote the integration of and combat the discrimination against people at a disadvantage in the labour market”. This apparently gender neutral guideline might be more effective if the analysis by disadvantaged groups were to be disaggregated by gender.

Eighth, “make work pay through incentives to enhance work attractiveness”. This guideline asks Member States to reform financial policies affecting incentives to work. However, even though naming women as a group of concern here, there is no explicit recognition of the problems for gender equality produced by tax/benefit policies that take the household rather than the individual as a unit. In such household-based systems, there is often a reduced incentive for the second earner, usually the woman, to seek, take up or remain in work, which differentially

incentivises employment by gender and household status. This gender issue is not explicitly addressed.

Ninth, “transform undeclared work into regular employment”. This guideline may be of benefit for women in integrating them into regular employment with positive implications for pensions and other forms of social protection, but it may have the implication that other groups displace women’s informal work.

Tenth, “address regional employment disparities”. Whether this guideline is gender neutral is likely to depend on how the human and knowledge capital objectives in regional policy are interpreted.

The ten guidelines address many of the issues relevant to the quality of both women’s and men’s working lives. Potentially, they constitute a powerful intervention into policies that affect job quality throughout the EU. However, sometimes the gender specific issues are under-specified in the guideline so that the implications for gender equality and the quality of women’s jobs depend on the interpretation made by Member States. The hard targets on closing gender gaps in employment and in providing childcare are important, but the failure to provide a specific target on the gender pay gap is a weakness in a strategy that seeks to improve the quality as well as quantity of employment for women.

The Joint Report on Employment, reviewing the National Action Plans of Member States for employment that were based on these guidelines, found that policies on the quality of work were “not yet adequately prioritised”, were being dealt with in a “piecemeal way” and were “unevenly covered by Member States” (European Commission, 2002c: 21). The report notes that there is evidence of decreasing gender gaps in employment. It notes that “Member States do not, however, address the possible gender effects of tax-benefit reforms” (33).

The EU is seeking to streamline policy on social inclusion, especially social protection, with employment policy. The basis for this is to be found in the Treaty of Amsterdam, especially Articles 136 and 137, which has been given impetus by the European Councils at Lisbon and Feira, which took the fight against poverty and social exclusion as a key element in the modernisation of the European social model. The 2000 Nice Council agreed common objectives on poverty and social exclusion, which were revised by the Social Protection Committee in 2002, and consolidated in the 12 indicators in the Joint Report on Social Inclusion, which was presented at the Council of Laeken in 2002 (European Commission, 2002b). It is relevant to assess whether the concept and the twelve indicators of social inclusion adequately address gender concerns.

The definition of social inclusion, as the reverse of poverty and social exclusion, is defined in the Joint Report (European Commission, 2002b: 15) as follows:

“The terms poverty and social exclusion refer to when people are prevented from participating fully in economic, social and civil life and/or when their access to income and other resources (personal, family, social and cultural) is so inadequate as to exclude them from enjoying a standard of living and quality of life that is regarded as acceptable by the society in which they live. In such situations people often are unable to fully access their fundamental rights.”

While a long list of policies, from transport to e-inclusion, are considered relevant to social inclusion, the measurement of social inclusion focuses on the measurement of poverty. Seven of the twelve indicators are different ways of measuring poverty, most of them using a household measure; three concern unemployment, one regional variation in employment rates and one youth education and training.

These indicators do not provide a fully satisfactory measure of social inclusion in relation to gender for two main reasons. First, the use of the household, rather than the individual, to measure social inclusion obscures gender inequality within households. The attempt to address the gender concern by the use of gender breakdowns that would assess the extent to which women rather than men are in households that suffer from poverty is a step in the right direction, but is not sufficient to address this concern about gender inequality within households, which is hidden by the use of a joint household income measure. Second, the narrowness of the indicators of social inclusion, being largely concerned with employment and income, omits important aspects of social inclusion particularly relevant for women, such as domestic violence. This is despite the fact that in the Joint Report (European Commission, 2002b) ten of the EU15 countries had cited domestic violence as one of the major challenges in relation to gender equality.

The Council view was that it was for Member States to implement these employment guidelines and that in so doing they would need to exercise good governance and partnership, involving parliamentary bodies, the social partners and other relevant actors. However, there is no explicit reference to the gender composition of these bodies, and the extent to which statutory and voluntary equality bodies are included within the category of “other relevant actors” is to be consulted. Yet it is relevant to issues of both democracy and policy effectiveness whether women’s voices are included in these processes. Further, there are a number of specialist techniques that have been developed, such as gender impact analysis, gender budgeting and systematic gender disaggregation of statistics, that are relevant and which might have been noted.

A further potential problem lies in the relative importance accorded to gender equality and gender mainstreaming policies at times when there may be choices

between different policy priorities (Perrons, 1999). When there are contradictions and tensions between the different elements of the guidelines, which policies are prioritised? Although the preamble to the 10 specific guidelines states that in implementing these policies Member States should adopt a gender mainstreaming approach across each of the priorities, the extent to which they do this remains a question.

Conclusions

The quality of jobs is an issue on the European agenda, and the mainstreaming of gender into the criteria for this is an active concern. The European Union has the most developed set of policies in the developed world to improve the quality of jobs for women as well as men, although there remain some weaknesses. The EU has developed a strategy to turn the European economy into a knowledge-based economy, which is intended to lead to an increase in high skill, high productivity, and high quality jobs. While the account here has been critical of some aspects of the incorporation of gender issues into job quality policy, nevertheless, the developments in the EU go significantly further than most of its Member States in this regard. One of the weaknesses of the EU strategy lies in the extent to which these policies are open to Member State interpretations that place a relatively low priority on gender equality.

Despite the perceived pressures of globalisation, there have been some significant improvements in the regulatory environment for women workers. These include stronger equal treatment legislation, including its extension to atypical forms of working, such as part time and fixed contract working; the regulation of working time so as to allow for longer and better paid maternity, paternity and parental leave. Some of these, especially the more flexible working time, have been associated with the new economy. This suggests that theories of globalisation that see it as inevitably linked to processes of deregulation and the degradation of work are at best over-stated. This is because they underestimate the significance of politics, and in particular, gender politics.

Gendering job quality requires consideration of the implicit theory of gender relations. There remains a tension between the different models of gender equality that are being mainstreamed. The old equal opportunities model assumed that gender equality would only be achieved if women were full participants in employment in a manner similar to men. This is represented in some of the early EU directives on equal treatment. This stands in direct tension with the model that valorises a special role for women as carers within the domestic sphere. The use

of a household unit for several of the indicators measuring social inclusion suggests that this model is still present in the European arena. The third model is that of transformation, in which neither the traditional male nor female roles are endorsed, but rather a new form of gender relations that enables the combination of employment and caring rather than seeing these as alternatives. This model is represented in the agenda to regulate the workplace so as to make it a fit place for people who also do caring. It is also represented in the mainstreaming agenda itself, which seeks revision of all social practices, not just specialised parts, and for the inclusion of the women's voices in the institutions and sites where decisions are made.

In order that jobs be quality jobs for women as well as men, it is necessary to address employment in its wider social context, to ensure that all social institutions enable full participation by both women and men. This requires a theorisation of gender relations as a whole, and the relationship between caring and employment in particular.

References

- Barkholdt, Corinna/de Vroom, Bert/Andersen, Jørgen Goul/Krämer, Katrin/Naegele, Gerhard, 2003: *A New Organisation of Time throughout Working Life*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Behning, Ute/Pascual, Serrano Amparo (eds.), 2001: *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Benhabib, Seyla, 1999: Sexual Difference and Collective Identities: The New Global Constellation. *Signs. Journal of Women in Culture and Society*, Vol. 24, No. 2, 335-361.
- Booth, Christine/Bennett, Cinnamon, 2002: Gender Mainstreaming in the European Union". *European Journal of Women's Studies*, Vol. 9, No. 4, 430-446.
- Braidotti, Rosi, 1994: *Nomadic Subjects: Embodiment and Sexual Difference in Contemporary Feminist Theory*. Columbia.
- Braverman, Harry, 1974: *Labor and Monopoly Capital*. New York.
- Castells, Manuel, 1996: *The Information Age: Economy, Society and Culture; Volume 1: The Rise of the Network Society*. Oxford.
- , 1997: *The Information Age: Economy, Society and Culture; Volume II: The Power of Identity*. Oxford.
- , 1998: *The Information Age: Economy, Society and Culture; Volume III: The End of Millennium*. Oxford.
- Cerny, Philip G., 1996: International Finance and the Erosion of State Policy Capacity. In: Gummert, Philip (ed.), 83-104.
- Council of Europe, 1998: *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*. Council of Europe. EG-S-MS (98) 2 rev.

- Crouch, Colin/Streeck, Wolfgang (eds.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London.
- European Commission, 2002a: *Employment in Europe 2002: Recent Trends and Prospects*. Luxembourg: European Commission Directorate-General for Employment and Social Affairs.
- , 2002b: *Joint Report on Social Inclusion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- , 2002c: *Communication from the Commission to the Council: Draft Joint Employment Report 2002*. COM (2002) 621 final. Brussels, 13.11.2002.
- , 2003a: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strengthening the Social Dimension of the Lisbon Strategy: Streamlining Open Coordination in the Field of Social Protection*. COM (2003) 335 final. Brussels, 07.06.2003.
- , 2003b: *Council Decision of 22 July 2003 (2003/578/EC) on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*. Official Journal of the European Union L 197/13, 05.08.2003.
- , 2003c: *Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*. COM (2003) 176 final, 2003/0068 (CNS), 08.4.2003.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002: *Quality of Work and Employment in Europe: Issues and Challenge*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Felski, Rita, 1997: *The Doxa of Difference*. Signs. Journal of Women in Culture and Society, Vol. 23, No. 1, 1-22.
- Fee, Myra Marx/Gamson, William A., 2003: *The Gendering of Governance and the Governance of Gender*. In: Hobson, Barbara (ed.), 35-63.
- /–Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter, 2002: *Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies*. Theory and Society, Vol. 31, No. 3, 289-324.
- Folbre, Nancy, 2001: *The Invisible Heart: Economics and Family Values*. New York.
- Fraser, Nancy, 1997: *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*. London.
- Gallie, Duncan, 2003: *The Quality of Working Life: Is Scandinavia Different?* European Sociological Review, Vol. 19, No. 1, 61-79.
- Guerrina, Roberta, 2002: *Mothering in Europe: Feminist Critique of European Policies on Motherhood and Employment*. European Journal of Women's Studies, Vol. 9, No. 1, 49-68.
- Gummett, Philip (ed.), 1996: *Globalization and Public Policy*. Cheltenham.
- Hall, Peter A./Soskice, David (eds.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford.
- Held, David/McGrew, Anthony/Goldblatt, David/Perraton, Jonathan, 1999: *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge.

- Hettne, Bjorn/Inotai, Andras/Sunkel, Osvaldo (eds.), 1999: *Globalism and the New Regionalism*. Volume I. Basingstoke.
- Hobson, Barbara (ed.), 2003: *Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identities, Agency and Power*. Cambridge.
- Holli, Anne Maria, 1997: *On Equality and Trojan Horses: The Challenges of the Finnish Experience to Feminist theory*. European Journal of Women's Studies, Vol. 4, No. 2, 133-164.
- Hoskyns, Catherine, 1996: *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London.
- Hudson, Ray/Williams, Alan M. (eds.), 1999: *Divided Europe*. London.
- ILO, 1999: *Report of the Director General: Decent Work*. http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/publ/017_3.htm
- Joshi, Heather/Paci, Periella, 1998: *Unequal Pay for Women and Men: Evidence from the British Birth Cohort Studies*. Cambridge.
- Lorber, Judith, 2000: *Using Gender to Undo Gender: a Feminist Degendering Movement*. Feminist Theory, Vol. 1, No. 1, 79-95.
- Mósesdóttir, Lilja/Thorbergdóttir, Birna, 2004: *European Policies Facilitating and Managing Change towards the Knowledge Based Society and Gender Equality*. http://www.bifrost.is/wellknow/Files/Skra_0005517.pdf (22.10.2004)
- Nussbaum, Martha C., 2000: *Sex and Justice*. New York.
- OECD, 2002: *Employment Outlook 2002*. Paris: OECD.
- , 2003 *Employment Outlook 2003: Towards More and Better Jobs*. Paris: OECD.
- Perrons, Diane, 1999: *Deconstructing the Maastricht myth? Economic and Social Cohesion in Europe: Regional and Gender Dimensions of Inequality*. In: Hudson, Ray/Williams, Alan M. (eds.), 186-209.
- Pillinger, Jane, 1992: *Feminising the Market: Women's Pay and Employment in the European Community*. Basingstoke.
- Pollack, Mark A./Hafner-Burton, Emilie, 2000: *Mainstreaming Gender in the European Union*. Journal of European Public Policy, Vol. 7, No. 3, 432-456.
- Rees, Teresa, 1998: *Mainstreaming Equality in the European Union, Education. Training and Labour Market Policies*. London.
- Rodrigues, Maria Joã, 2003: *European Policies for a Knowledge Economy*. Cheltenham.
- Rossilli, Mariagrazia, 1997: *The European Community's Policy on the Equality of Women: From the Treaty of Rome to the Present*. The European Journal of Women's Studies, Vol. 4, No. 1, 63-82.
- Rubery, Jill/Grimshaw, Damian/Smith, Mark/Figueiredo, Hugo, 2001: *Gender Equality and the European Employment Strategy: An Evaluation of the National Action Plans for Employment 2000*. Report of the EU Expert Group on Gender and Employment to Equal Opportunities Unit, Employment and Social Affairs Directorate-General, European Commission.

- Sen, Amartya, 1999: *Development as Freedom*. Oxford.
- Squires, Judith, 1999: Re-thinking the Boundaries of Political Representation. In: Walby, Sylvia (ed.), 169-189.
- Standing, Guy, 1999: *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Basingstoke.
- Stratigaki, Maria, 2004: The Cooption of Gender Concepts in EU Policies: The Case of the 'Reconciliation of Work and Family'. *Social Politics*, Vol. 11, No. 1, 30-56.
- Swank, Duane, 2002: *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge.
- Verloo, Mieke, 2001: Another Velvet Revolution? Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. IWM working Paper No. 5/2001. Vienna: Institute for Human Sciences.
- Walby, Sylvia, 1997: *Gender Transformations*. London.
- (ed.), 1999: *New Agendas for Women*. London.
- , 1999a: The New Regulatory State: the Social Powers of the European Union. *British Journal of Sociology*, Vol. 50, No. 1, 118-140.
- , 1999b: The European Union and Equal Opportunities Policies. *European Societies*, Vol. 1, No. 1, 59-80.
- , 2001a: Globalization and Regulation: The New Economy and Gender in the UK. Wayne State University, USA, Working Paper Series.
- , 2001b: Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy: the British Case. In: Behning, Ute/Pascual, Serrano Amparo (eds.), 203-230.
- , 2001c: From Community to Coalition: the Politics of Recognition as the Handmaiden of the Politics of Redistribution. *Theory, Culture and Society*, Vol. 18, No. 2-3, 113-135.
- , 2002: Feminism in a Global Age. *Economy and Society*, Vol. 31, No. 4, 533-557.
- , 2004: The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime. *Social Politics*. Vol. 11, No. 1, 4-29.
- , 2005 (forthcoming): *Globalization and Difference: Theorizing Complex Modernities*. London.
- /Olsen, Wendy, 2002: *The Impact of Women's Position in the Labour Market on Pay and Implications for Productivity*. London: Department of Trade and Industry Women and Equality Unit.
- Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (eds.), 2003: *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford.

Alexandra Scheele

Ambivalenzen der Frauenerwerbstätigkeit in Europa und geschlechtergerechte Kriterien zur Bestimmung der Qualität von Arbeit*

Auf dem Gipfel von Lissabon im März 2000 haben sich die EU-Mitgliedstaaten für das kommende Jahrzehnt u.a. das Ziel gesetzt, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Und auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien für den Zeitraum von 2003 bis 2005 beinhalten nicht nur die Ziele Vollbeschäftigung und sozialen Zusammenhalt, sondern auch Arbeitsplatzqualität und -produktivität. Diese Zielformulierung wirft jedoch viele Fragen auf: Wodurch zeichnen sich *bessere* Arbeitsplätze aus, und was bedeutet Arbeitsplatzqualität? Erfüllen diese Kriterien feministische Anliegen an Erwerbsarbeit und ihre Bedeutung für den „Rest des Lebens“? Außerdem stellt sich nicht nur die Frage, ob und wie ein normatives Konzept von *guter Arbeit*, „*Decent work*“ oder *Qualität von Arbeit* zu entwickeln ist und wie es auszusehen hat, sondern auch, wie es umgesetzt werden kann.

Mit diesem Beitrag soll versucht werden, einen Rahmen für die Auseinandersetzung über diese Fragen zu entwickeln. Dazu werden zunächst einige Aspekte von Arbeit im europäischen Vergleich zusammengestellt, die in Anbetracht des unterschiedlichen Grades und der unterschiedlichen Art der Erwerbsintegration von Frauen und Männern für eine Bestimmung der Qualität von Arbeit wichtig sind.¹ Deutlich wird, dass dieser Zugang seine Grenzen hat, z.B. wenn einzelne „objektive“ Indikatoren um subjektive Kriterien bei der Bewertung der Arbeitsplatzqualität ergänzt werden. Anschließend wird gefragt, inwieweit die von der EU und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie von Akteuren auf nationaler Ebene entwickelten Leitbilder und Kriterien zur Bestimmung der Qualität von Arbeit geschlechterpolitischen bzw. feministischen Anliegen entsprechen.

Ambivalenzen der Frauenerwerbstätigkeit in Europa

Eine Analyse des Arbeitsmarktes und der Erwerbsbedingungen in den einzelnen Mitgliedsländern und im europäischen Vergleich zeigt, dass sich diese für Frauen sehr widersprüchlich darstellen. Dies trifft – wie die Daten der Europäischen Kommission (*Employment in Europe*, im Folgenden EE, 2003; 2004) belegen – so-

* Ich danke insbesondere Anja Lieb für ihre hilfreichen Kommentare und Anregungen.

wohl auf die allgemeinen Trends, aber auch auf die Entwicklungen in den einzelnen Ländern zu. Im Folgenden werden relevante Dimensionen der Qualität von Arbeit herausgegriffen und überblicksartig zusammengestellt.

Erwerbsbeteiligung

Für eine Debatte über Qualität von Arbeit ist zunächst einmal die Frage entscheidend, ob überhaupt ausreichend Arbeitsplätze vorhanden sind oder wie es Werner Sengenberger formuliert „where there is no work, there are also no rights at the workplace“ (2001, 40). Diese Überlegung folgt zum einen der Annahme, dass es nicht ausreichend ist, nur für eine Minderheit gute Arbeitsbedingungen zu schaffen, sondern dass für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung die Möglichkeit gegeben sein muss, einer existenzsichernden Tätigkeit nachzugehen. Zum anderen hängen die Möglichkeiten, sich über qualitative Aspekte von Arbeit zu verständigen, maßgeblich davon ab, ob es einen hohen Beschäftigungsstand gibt oder hohe Erwerbslosigkeit, da dies auch die Verhandlungsmacht der betrieblichen Akteure und Tarifparteien prägt.

Während in den EU15 die Beschäftigungsquoten von Frauen in den letzten Jahren gestiegen sind (1997: 50,8%; 2002: 55,6%), sind sie im gleichen Zeitraum in den neuen Mitgliedstaaten (2002 noch Beitrittskandidaten) gesunken – und zwar von einem ursprünglich etwas höheren Niveau als im Europa der Fünfzehn (1997: 52,7%; 2002: 50,1%). Im EU-Durchschnitt ist das *gender gap* zwischen Männern und Frauen hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung gesunken – allerdings in erster Linie deshalb, weil die Erwerbsbeteiligung von Männern auch aufgrund der hohen Erwerbslosigkeit abgenommen hat. Nur wenige Länder haben die in Lissabon formulierte Zielvorgabe hinsichtlich der Beschäftigungsquoten (2010: allgemein 70%, Frauen 60%) bereits erreicht oder sogar überschritten (vgl. auch Beckmann in diesem Band). Hinsichtlich der allgemeinen, also für alle Erwerbstätigen zutreffenden, Beschäftigungsquote sind es Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien, die bereits 2003 eine höhere Erwerbsbeteiligung hatten. Eine Frauenbeschäftigungsquote von mehr als 60% wiesen im gleichen Jahr Dänemark, Zypern, die Niederlande, Österreich, Portugal, Finnland, Schweden und Großbritannien auf. Gleichzeitig gibt es Länder, die sowohl in der allgemeinen als auch in der Frauenbeschäftigungsquote weit unter den vereinbarten Zielmargen bleiben. Dazu gehören u.a. Polen, Italien, Griechenland, Malta und Spanien, die 14 oder mehr Prozentpunkte von den Lissabonner Zielen entfernt sind. Die Kommission selbst geht davon aus, dass in der EU25 etwa 22 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden müssten, um das Lissabonner Beschäfti-

gungsziel einer allgemeinen Erwerbsbeteiligung von 70% im Jahr 2010 zu erreichen (EE 2004, 27).

Einkommensunterschiede

Der wachsenden Erwerbsintegration von Frauen stehen allerdings anhaltend stabile Lohnunterschiede gegenüber: Das *gender pay gap*, also die Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen, hat sich zwischen 1994 und 2001 nicht verringert. In den EU15 lag in diesem Zeitraum das durchschnittliche Bruttoeinkommen pro Stunde für Beschäftigte, die 15 oder mehr Stunden wöchentlich arbeiten, bei Frauen etwa 16% unter dem der Männer. Der gemeinsame Beschäftigungsbericht der EU weist darauf hin, dass das *gender pay gap* im privaten Sektor mit 21% deutlich höher ist als im öffentlichen Sektor, wo es lediglich bei 12% liegt. Auch zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es große Unterschiede: Während in Italien die Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen im Jahr 2001 „nur“ 6% betrug, lag sie in der Tschechischen Republik und auf Zypern bei 26%, in Estland bei 24%. In Deutschland und Großbritannien betrug die Differenz 21%. Dies ist bedenklich, da im Rahmen der Lissabonner Strategie ein Abbau der Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen als wichtige Voraussetzung für das Erreichen der allgemeinen beschäftigungspolitischen Ziele gesehen wird (vgl. Weiler 2004a, 12).

Segregation

Eine wesentliche Ursache des *gender pay gap* wird in der Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes gesehen, denn „Männer und Frauen unterscheiden sich nicht nur in ihren Erwerbsquoten, sondern insbesondere auch darin, was sie unter welcher Bezeichnung tun: Der Frauen- und Männeranteil ist nach Berufen, Tätigkeitsinhalten und hierarchischer Positionierung sehr unterschiedlich, wir sprechen von horizontaler und vertikaler Segregation“ (Allmendinger/Podsiadlowski 2001, 276). Diese Unterschiede sind in vielen EU-Staaten Ergebnis eines bereits stark geschlechterspezifisch differenzierten Schul- und Ausbildungssystems. Wroblewski und Leitner (2004) betonen, dass Segregation ein beharrliches Phänomen auf dem Arbeitsmarkt darstellt. Dabei bezöge sich Segregation nicht immer auf die gleichen Berufe und Tätigkeitsfelder, sondern es verlören teilweise Berufe, die früher eindeutig einem Geschlecht zugeordnet wurden, ihre Geschlechtsbindung oder würden mittlerweile von einem anderen Geschlecht dominiert. Auch dies erschwere die Messung von Segregation. In den EU15 betrug der Wert, der die Geschlechter-

segregation nach Berufen misst, 25,1%, bei den Wirtschaftszweigen 17,7%.² Die branchenspezifische Geschlechtersegregation ist in Finnland, Schweden, Portugal, Irland und Österreich am stärksten ausgeprägt (mit einem Index von über 20%), die berufsspezifische Segregation mit einem Index zwischen 27% und 30% ist in Finnland, Schweden, Österreich, Luxemburg und Dänemark am deutlichsten (Europäischer Rat 2004, 105). Die hohe Frauenerwerbsbeteiligung in den skandinavischen Ländern ist zu einem großen Teil Ergebnis des Ausbaus öffentlicher, meist sozialer Dienstleistungen, so dass sich dort eine hohe Konzentration von Frauen finden lässt. Gleichzeitig weisen diese Berufe relativ gute Arbeitsbedingungen insbesondere hinsichtlich der Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und anderen Aufgaben und Lebensbereichen auf (vgl. Wroblewski/Leitner 2004, 44; Correll/Janczyk in diesem Band). Es wird deutlich, dass die so gemessene Segregation für sich allein kein aussagekräftiger Indikator ist. Um das mit der Segregation verbundene Diskriminierungspotential zu erkennen, bedarf es Daten z.B. zu den erwähnten Einkommensunterschieden, zu Arbeitsbedingungen, Aufstiegsmöglichkeiten oder eine Analyse der Interessenartikulation und -vertretung.

Arbeitszeiten

Die Arbeitszeit spielt bei der Bestimmung der Qualität von Arbeit in mehrfacher Hinsicht eine wichtige Rolle: Sie beeinflusst nicht nur Einkommen und den Grad der sozialen Absicherung bei Erwerbslosigkeit oder im Alter (vgl. Bergmann/Sorger in diesem Band), sondern Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit sowie die selbstbestimmte Verfügung über Zeit beeinflussen auch die subjektive Arbeitszufriedenheit der Beschäftigten. Gleichzeitig befördert oder behindert die Arbeitszeit die Balance zwischen Arbeit und anderen Lebensbereichen und wirkt damit auf die Verteilung der haushalts- und betreuungsbezogenen Arbeit zwischen den Geschlechtern (vgl. z.B. Hochschild 2002; Rüling u.a. 2004).

Die Betrachtung des Volumens und der Verteilung der Arbeitszeiten in der EU zeigt, dass in den 25 EU-Mitgliedstaaten die gesetzlich vorgeschriebene Arbeitszeit bei maximal 48 Stunden pro Woche liegt. Die tarifvertraglich geregelten Arbeitszeiten variieren in den einzelnen Ländern und Branchen zwischen 35 und 40 Stunden. Im Jahr 2001 lag die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in der EU bei 40 Stunden pro Woche, obwohl der tariflich vereinbarte Durchschnitt bei 38,5 Stunden lag. Mit Ausnahme von Finnland, Belgien und Italien lag in den anderen Ländern die tatsächliche Arbeitszeit mindestens eine halbe Stunde über der tariflich vereinbarten, in Dänemark, Frank-

reich und Deutschland waren es sogar zwei Stunden und mehr. Auch die Zahl der Beschäftigten, die Überstunden arbeiten, variiert zwischen den einzelnen Ländern – so leisten mit Ausnahme von Dänemark, Irland und den südlichen Mitgliedstaaten mehr als 10% der Beschäftigten Überstunden; in Großbritannien, in den Niederlanden und in Österreich sind es sogar mehr als 25%. Hingegen werden in den neuen Mitgliedstaaten aufgrund der höheren Wochenarbeitszeit weniger häufig Überstunden geleistet. Die Zahl der Überstunden liegt bei Männern in Schweden, Finnland und Deutschland durchschnittlich bei über zehn Stunden; im EU-Durchschnitt sind es fünf Stunden im Unterschied zu gut drei Überstunden, die von Frauen geleistet werden (EE 2003, 144). Gleichzeitig ist in allen Ländern Teilzeitarbeit eine Domäne von Frauen: Im Durchschnitt der EU25-Länder arbeiten 30% aller erwerbstätigen Frauen Teilzeit – im Vergleich tun dies nur 6,6% der erwerbstätigen Männer (EE 2004, 30).

Eine Untersuchung im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Bielenski u.a. 2001) kommt zu dem Ergebnis, dass die Arbeitszeitwünsche insgesamt und auch von unterschiedlichen Personengruppen in allen 15 EU-Mitgliedsländern und Norwegen ähnlicher sind als die tatsächlichen Arbeitszeiten. Dabei liegen die gewünschten wöchentlichen Arbeitszeiten mit 34,5 Stunden in einem Bereich, der den heutigen Kriterien von kurzer Vollzeit oder langer Teilzeit entspricht. In allen Ländern „bleiben die Unterschiede zwischen den Arbeitszeiten von Männern und Frauen auch auf der Ebene der Wünsche bestehen“, wenn auch auf einem deutlich niedrigeren Niveau (vgl. Bielenski u.a. 2001, 3). Auffällig ist zudem, dass sich die Befragten bei ihrer Wunscharbeitszeit stark am *status quo* orientieren. Offensichtlich verspricht sich die Mehrzahl der Erwerbstätigen von einem kürzeren Stundenvolumen bessere Möglichkeiten, private Wünsche und Erwerbsarbeit miteinander zu vereinbaren, ohne dabei auf berufliche Entwicklung, ein ausreichendes Einkommen oder soziale Absicherung verzichten zu müssen.

Work-Life-Balance? Zur Unvereinbarkeit von Arbeit und Mutterschaft

Verschiedene Erhebungen zeigen, dass sich Elternschaft negativ auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen auswirkt, die entweder gar nicht mehr oder nur noch auf Teilzeitbasis arbeiten (z.B. Klammer 2001, Engelbrech 2002). So lag 2002 die durchschnittliche EU-Beschäftigungsquote für Frauen im Alter zwischen 20 und 50 mit einem Kind unter sechs Jahren etwa 12,7 Prozentpunkte unter der von kinderlosen Frauen. Im Kontrast dazu war die Beschäftigungsquote von Männern mit Kindern um 9,5% höher als die von kinderlosen Männern. Insbesondere in

Deutschland, in Großbritannien und in Spanien hat das Vorhandensein von Kindern einen negativen Einfluss auf die Berufstätigkeit von Frauen, deren Erwerbsbeteiligung mehr als 20 Prozentpunkte unter der kinderloser Frauen liegt (Wroblewski/Leitner 2004, 54). Die Erwerbstätigkeit von Müttern hängt dabei von vielen Faktoren ab, insbesondere von dem Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen, der Aufgabenverteilung zwischen den Elternteilen und den finanziellen Anreizen und Beschränkungen im Bereich der Familienpolitik. Der Europäische Rat hat sich in Barcelona darauf verständigt, dass die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2010 für mindestens 90% der Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung Betreuungseinrichtungen bereitstellen sollen und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren. Bislang verfügen allerdings nur Schweden, Dänemark und Teile Belgiens über ein entsprechendes Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren; das Angebot für die etwas älteren Kinder ist in allen Ländern besser, wobei ein großer Unterschied zwischen den einzelnen Staaten festzustellen ist. Der Europäische Rat weist zudem darauf hin, dass die Qualität der Betreuung und die Bezahlbarkeit der Einrichtungen in den meisten Staaten nur eine nachrangige Rolle spielen (Europäischer Rat 2004, 46f.).

Flexibilität und Sicherheit

Ein weiterer Aspekt, der bei der Arbeitsplatzqualität eine große Rolle spielt, ist die Arbeitsplatzsicherheit und damit verbunden die Art der Arbeitsverträge. So führe ein unbefristeter Vertrag zu höherer Arbeitsplatzzufriedenheit als ein befristeter Vertrag (Auer 2004). Die Erhebungen in diesem Bereich zeigen, dass mehr als die Hälfte der befristet Beschäftigten in Europa eine unbefristete Tätigkeit bevorzugen würde, aber keine finden konnte, da sie nicht die geforderte Qualifizierung aufwiesen oder sich in der Probezeit befanden. Für junge ArbeitnehmerInnen mit wenig Berufserfahrung, ArbeitnehmerInnen mit geringer Qualifikation und Erwerbslose können flexible Beschäftigungsverhältnisse zwar die Chance bieten, (wieder) auf den Arbeitsmarkt zu gelangen und Berufserfahrung zu erwerben.³ Werden flexible Beschäftigungsverhältnisse letztlich aber nicht in einen unbefristeten Arbeitsvertrag umgewandelt, bieten sie den in ihnen tätigen Personen nur unzureichenden Beschäftigungs- und Sozialschutz, wie z.B. (gesetzlichen) Kündigungsschutz, Altersvorsorge und soziale Absicherung im Falle von Erwerbslosigkeit. Darüber hinaus können die späteren Berufschancen eingeschränkt sein, weil ArbeitnehmerInnen in befristeten Beschäftigungsverhältnissen weder ihre Beschäftigungsfähigkeit für einen längeren Zeitraum unter Beweis stellen noch an Weiterbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz teilnehmen können.

Infolgedessen laufen sie Gefahr, Teil einer unbedeutenden „Randbelegschaft“ zu werden (vgl. Scheele 2002). Das Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Sicherheit sowie der Anspruch, eine Verbindung zwischen beiden herzustellen, wird seit einigen Jahren unter dem Begriff „Flexicurity“ diskutiert und untersucht u.a. Möglichkeiten zur sozialen Absicherung von Arbeitsplatzverlust oder -wechsel (vgl. z.B. Klammer/Tillmann 2001, Sarfati 2004).

Zwischenbilanz

Hinsichtlich der gleichberechtigten Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern belegen die zusammengestellten Arbeitsmarktindikatoren, wie unterschiedlich die Arbeitsbedingungen und Erwerbsstrukturen zwischen den Geschlechtern sowie innerhalb und zwischen den EU-Staaten sind. Es lassen sich einige Ländergruppen bilden, die sich hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, der Arbeitszeiten etc. ähneln. Es könnte auch in einem nächsten Schritt versucht werden, unterschiedliche Regulierungsformen zu untersuchen, um eine Art „Benchmarking“ zwischen Ländern zu betreiben, denen es gelingt, qualitativ gute Arbeitsplätze für Männer und Frauen bereitzustellen. Dabei erscheint nicht nur die Orientierung an einzelnen Indikatoren problematisch, da ausgewählte „gute“ Basisindikatoren in einem Land häufig auch mit anderen „schlechten“ Entwicklungen verknüpft sind (vgl. O'Reilly in diesem Band, Bothfeld u.a. 2000; Kurz-Scherf 2000), sondern es stellt sich noch viel dringlicher die Frage, ob es überhaupt ein umfassendes Konzept von „Qualität“ geben kann, das zudem noch geschlechterpolitische bzw. feministische Anliegen einbezieht.

Qualität – ein dehnbarer Begriff?

In ihrer Analyse zur „Qualität von Industriellen Beziehungen“ betont Anni Weiler (2004b), für eine Bestimmung von Qualität müsse berücksichtigt werden, dass es sich dabei um ein normatives Konzept handelt, so dass es keine „objektiven Kriterien“ gibt, um Qualität zu spezifizieren. Außerdem handele es sich um ein relatives Konzept, das im jeweiligen Kontext gesehen werden muss. Diese Aussage trifft auch auf die Qualität von Arbeit zu und spiegelt sich in verschiedenen Ansätzen auf internationaler und nationaler Ebene wider, die im Folgenden kurz umrissen werden sollen. Dabei konzentriere ich mich vorrangig auf Ansätze, die die deutsche Debatte prägen.

Die zehn Qualitätsindikatoren der EU

Für die Europäische Kommission sind Qualität und Quantität von Erwerbstätigkeit eng miteinander verbunden. So bleibe die Schaffung von Beschäftigung unter ihren Möglichkeiten, wenn nicht gleichzeitig ihre Qualität verbessert werde. Da Qualität viele Facetten hat, die sich teilweise gegenseitig bedingen und teilweise aufeinander aufbauen, hat sich der Europäische Rat im Jahr 2001 auf zehn Qualitätsindikatoren geeinigt, die auf den von der Kommission im gleichen Jahr festgelegten Komponenten basieren. Diese Qualitätsindikatoren lauten: Intrinsische Arbeitsplatzqualität; Qualifikationen, lebenslanges Lernen und berufliche Entwicklung; Geschlechtergleichstellung; Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz; Flexibilität und Sicherheit; Eingliederung und Zugang zum Arbeitsmarkt; Arbeitsorganisation und Vereinbarkeit von Arbeitsleben und Privatleben; Sozialer Dialog und Arbeitnehmerbeteiligung; „Diversity“ und Nichtdiskriminierung und schließlich Gesamtarbeitsleistung. Diese Ziele sollen in den jeweiligen Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionsplänen (NAP) über die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Förderung von Maßnahmen zur Gleichstellung u.ä. umgesetzt werden (vgl. Europäische Kommission 2003).

Im bereits erwähnten Bericht „Beschäftigung in Europa 2003“⁴ werden anhand von nur vier Indikatoren – „Arbeitsplatzsicherheit“, „Zugang zu Fort- und Weiterbildung (Training)“, „berufliche Entwicklung (career)“ und „Bezahlung“ – die Arbeitsplätze in „dead-end jobs“, „low pay/productivity jobs“ und „high-quality jobs“ unterschieden. Nach dieser Klassifizierung kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass der Anteil der „low-quality jobs“ in den einzelnen Mitgliedstaaten in den 1990er Jahren weitestgehend konstant geblieben ist. In einigen Ländern – Portugal, Griechenland, Großbritannien und Irland – ist der Anteil der Menschen, die in Arbeitsplätzen mit schlechter Qualität arbeiten, mit 30% und mehr relativ hoch. In den meisten anderen Ländern liegt der Anteil um die 20% (vgl. EE 2003, 127). Gleichzeitig hätten auf EU-Ebene drei Viertel aller Arbeitsplätze „gute“ oder „angemessene Qualität“. Dabei sind in einigen Mitgliedstaaten die Möglichkeiten beruflicher Mobilität sehr begrenzt. Während ein beruflicher Aufstieg (im Sinne eines Arbeitsplatzes besserer Qualität) nur in Mitgliedstaaten mit entsprechend guten Übergangsmustern – z.B. Dänemark, Irland, Österreich, Belgien und den Niederlanden – weit verbreitet war, dominierte in vielen Ländern eine Mobilität „nach unten“, also in Erwerbslosigkeit und in Arbeitsplätze von niedriger Qualität.

„Decent Work“

Die Internationale Labour Organisation (ILO) verwendet den Begriff *Decent work*, um das allgemeine Ziel ihrer Arbeit zu definieren. Dieses besteht in der

„(...) promotion of opportunities for women and men to obtain decent and productive work in conditions of freedom, equity, security and human dignity. Decent work is the converging focus of the four strategic objectives, namely rights at work, employment, social protection and social dialogue. Decent work is an organizing concept for the ILO in order to provide an overall framework for action in economic and social development“ (ILO 2004).

Zu den fundamentalen Rechten im Bereich Arbeit, die Teil der allgemeinen Menschenrechte sind, gehört das Recht auf Organisation, auf Tarifverhandlungen, Tarifautonomie und das Verbot von Zwangsarbeit, Kinderarbeit sowie von Diskriminierung in Beschäftigung und in Berufen, das auch die gleiche Entlohnung von Frauen und Männern beinhaltet. Sozialer Schutz und Sicherheit beziehen sich auf die Vermeidung von arbeitsbezogenen Unfällen, Schutz vor repressiven Arbeitsbedingungen und vor Überlastung durch die Regulierung von Arbeitszeiten, Pausen und Urlaub und die Absicherung bei Krankheit, Berufsunfähigkeit, Schwangerschaft, Alter und Erwerbslosigkeit. Durch einen tripartistischen sozialen Dialog soll schließlich sichergestellt werden, dass die verschiedenen Interessen von Individuen und Gruppen innerhalb des Arbeitsprozesses zu einer friedlichen Lösung gebracht werden können. Geschlechtsspezifische Aspekte werden bei der Problemdefinition in den einzelnen Säulen herausgearbeitet (Sengenberger 2001, 39ff.). Die ILO fasst zusammen, dass Frauen in nahezu allen Ländern weltweit im Erwerbsleben benachteiligt sind und nennt dafür neben der bereits erwähnten ungleichen Bezahlung den Ausschluss von Erstausbildung und beruflichen Qualifikationsmaßnahmen sowie die zunehmende Feminisierung des informellen Sektors, der sich den Regulierungsbemühungen häufig entzieht (ILO 1999).

„Initiative Neue Qualität der Arbeit“

Die „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA), die auf dem Arbeitsschutzkongress 2001 durch den damaligen Bundesarbeitsminister Walter Riester ins Leben gerufen wurde, ist ein Zusammenschluss von Bund, Ländern, Sozialversicherungen, Sozialpartnern und Stiftungen in Deutschland. Mit INQA wollen die Initiativpartner die „Interessen von Menschen an positiven gesundheits- und persönlichkeitsförderlichen Arbeitsbedingungen mit der Notwendigkeit wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze“ (INQA) verbinden. Hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung von Qualität wirft INQA zunächst die Frage auf, wie Qualitätsarbeit und Qualität

von Arbeit zusammenhängen. Schließlich zähle nicht nur das Ergebnis von Arbeit, sondern auch ihre Ressource: der Mensch. Deshalb seien auch die Rahmenbedingungen von Arbeit, wie z.B. die Familie von Interesse. INQA betont, dass es „heute nicht mehr ganz einfach [ist], allen gesellschaftlichen und beruflichen Erwartungen zu entsprechen und seine unterschiedlichen Rollen 'oskarreif' zu spielen“ (INQA 2003, 22). Da laut INQA Qualität und Quantität in einem *Spannungsverhältnis* stehen, brauche es für die Umsetzung der Qualität von Arbeit eine neue *Qualität der Kooperation*. Die Initiative will dazu beitragen, auf betrieblichem Level und an den Bedarfen der Betriebe orientiert, Maßnahmen für mehr Qualität zu fördern (INQA).

Die drei verfolgten Ziele *Sicherheit*, *Gesundheit* und *Wettbewerbsfähigkeit* verweisen auf die Bedürfnisse der Erwerbstätigen einerseits und die Interessen der Unternehmen andererseits. Ob es sich dabei wirklich nur um ein „Spannungsverhältnis“ handelt oder ob dahinter nicht ein Interessengegensatz zwischen Beschäftigten und Unternehmen sowie auch innerhalb der einzelnen Akteursgruppen steckt, müsste weiter untersucht werden. Es ist jedenfalls fraglich, ob das Ziel, einen Beitrag für „moderne, wettbewerbsfähige und gleichzeitig human orientierte Arbeit“ zu leisten, überhaupt realistisch ist.

Daran knüpft direkt die nächste Frage an, wie eine *gute Kooperation* aussehen soll. Dass diese von vielen verschiedenen Dimensionen abhängt, macht das bereits erwähnte Konzept zur Qualität von Industriellen Beziehungen deutlich, das im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entwickelt wurde (vgl. Weiler 2004b). Zudem fällt auf, dass – anders als in den beiden vorhergehenden Versuchen, den Begriff der „Qualität“ mit einigen Kriterien zu füllen – bei INQA (vgl. INQA 2004) geschlechterpolitische Fragen keine Rolle spielen. Weder taucht der Begriff Gender Mainstreaming auf, noch werden nach diesem Leitprinzip unterschiedliche Problemlagen von Frauen und Männern identifiziert. Auch die Themen „Vereinbarkeit“ bzw. „Familie und Beruf“ oder die Regulierung von Arbeitszeiten werden zwar kurz erwähnt, aber bei der Entwicklung von Maßnahmen bislang nicht berücksichtigt.

„Gute Arbeit“ – eine Gewerkschaftsinitiative

Die Gewerkschaft IG Metall hat im Jahr 2001 im Zusammenhang mit der inhaltlichen Rahmung von INQA die Initiative „Gute Arbeit“⁵ ins Leben gerufen und versucht damit, einen eigenständigen Ansatz innerhalb dieser Initiative zu entwickeln. Ziel ist es, ein Konzept von „menschengerechter Arbeit“ zu entwickeln, dass in die gewerkschaftliche Tarif-, Betriebs- und Sozialpolitik integriert werden

soll (vgl. Pickshaus/Urban 2002; Peters/Schmitthenner 2003). Explizit beruft sich die IG Metall dabei auf die Initiative „Humanisierung des Arbeitslebens“ (HdA), die in den 1970er Jahren entwickelt wurde und bis in die 1990er Jahre in diverse Projekte Eingang fand.⁶ Als Eckpunkte zur Bestimmung „guter Arbeit“ nennt die IG Metall a) die Förderung von Gesundheit und Lebensqualität; b) die Möglichkeit, dass jeder Beschäftigte ihre/seine Fähigkeiten einbringen kann; c) eine Gestaltung von Arbeit, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht; d) den Erhalt der Arbeitsfähigkeit⁷ bis ins Rentenalter und e) gutes Entgelt.

Die einzelnen Aspekte werden von der IG Metall weiter ausdifferenziert, wobei es auch hier keinen expliziten Hinweis auf geschlechterpolitische Aspekte gibt, obwohl doch gerade die „Balance von Arbeit und Leben“, auf die die Initiative verweist, zwar nicht nur, aber auch von der Lebensform (mit oder ohne Kinder) und dem „gewählten“ Geschlechterarrangement abhängt (vgl. Correll/Janczyk in diesem Band). Die Initiative, die in konkrete Maßnahmen und Aktionen auf regionaler Ebene zum Thema „Stress“ sowie im Angestelltenbereich und der IT-Branche zum Thema „Arbeiten ohne Ende?“ umgesetzt wurde, konzentriert sich auf Fragen von Qualifikation, gesundheitlicher Prävention auch und gerade für prekäre Formen der Beschäftigung sowie der Regulierung von Leistungsanforderungen, die sich im Zuge einer Entgrenzung von Arbeits- und Leistungsbedingungen herausbildeten. Damit findet auch im gewerkschaftspolitischen Teil von INQA keine dezidierte Auseinandersetzung mit dem Zusammenhang von Arbeitsqualität und Geschlechtergerechtigkeit statt.

Geschlechtergerechte Kriterien zur Bestimmung der Qualität von Arbeit

Die ILO und die Europäische Kommission haben in vielerlei Hinsicht „gute“ Kriterien für die Bestimmung von qualitativen Aspekten von Erwerbsarbeit entwickelt. Unabhängig davon, ob ein Indikator besser oder schlechter geeignet ist, auch aus geschlechterpolitischer Perspektive „gute Arbeit“ zu bestimmen, besteht die größere Schwierigkeit darin, diese Kriterien in den einzelnen Staaten umzusetzen – auch wenn es einige Projekte und Initiativen gibt.

Auch wenn Fragen der Arbeitsgestaltung im Sinne einer Qualitätsverbesserung häufig vorrangig mit einer entsprechend „guten“ ökonomischen Entwicklung in Zusammenhang gebracht werden, handelt es sich auch um eine Frage des politischen Willens und der Prioritätensetzung.

Die Ausführungen zeigen, dass sich eine feministisch motivierte Auseinandersetzung mit der Qualität von Arbeit in einem „diffusen“ Gebiet bewegt. So deut-

lich einerseits die Unterschiede zwischen Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt sind, so wenig lassen sich andererseits daraus eindeutige Bewertungen von guter oder schlechter Arbeit ableiten. Blendet man allerdings die Geschlechtersegregation und die damit zusammenhängende ungleiche Bezahlung oder die ungleiche Verteilung unentgeltlich geleisteter Tätigkeit in Haushalten und damit verbunden die unterschiedlichen Arbeitszeiten aus, bleibt eine Qualitätsdebatte ebenfalls unbefriedigend – wie die knapp angeführten Beispiele zeigen. Es stellt sich die Frage, ob man tatsächlich Qualität thematisieren kann, ohne über die Gleichstellung der Geschlechter bzw. geschlechterdemokratische Anliegen nachzudenken – und umgekehrt, ob man über die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt schreiben kann, ohne über Qualität von Arbeit nachzudenken. Es sollte deutlich geworden sein, dass beides mit „nein“ beantwortet werden müsste.

Die Tatsache, dass das Geschlechterverhältnis maßgeblichen Einfluss auf die Organisation von Erwerbsarbeit hat und dass zugleich der größte Teil der gesellschaftlich notwendigen Arbeit unbezahlt und überproportional von Frauen geleistet wird, ist Hinweis genug, dass die *objektive* und die *subjektive* Beschreibung von Arbeit als qualitativ gute, etwas damit zu tun hat, wie die Arbeit im Hinblick auf ihre geschlechtliche Dimension organisiert, bewertet und bezahlt wird.

Auf der anderen Seite bleibt ein Ansatz, der sich um die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt bemüht, ohne sich Gedanken darüber zu machen, unter welchen Bedingungen gearbeitet werden soll, hinter emanzipatorischen Vorstellungen zurück. Denn dann bleibt als Maßstab politischer und rechtlicher Maßnahmen Erwerbsarbeit in ihrer männlichen Prägung als Vollzeitbeschäftigung mit hoher Produktivität zurück, die so organisiert ist, dass sie für den Rest des Lebens keine Zeit und keine Kraft lässt und bereits in ihrer Definition von vorneherein das ausschließt, was nicht der Produktivitäts- und Marktlogik gerecht wird. Solange eine Neuverteilung von Arbeit zwischen Männern und Frauen sowie zwischen Erwerbslosen und ArbeitsplatzbesitzerInnen, die in vielerlei Hinsicht die Grundlage für „gute Arbeit“ darstellt, nicht auf der politischen Agenda steht, bleibt die Debatte um die Qualität von Arbeit reduziert auf die Herstellung von verbesserten Arbeitsbedingungen von denen, die in einem (regulierbaren) Arbeitsverhältnis stehen. Das ist wichtig, aber auf lange Sicht nicht ausreichend.

Anmerkungen

- 1 Die Auswahl der Indikatoren orientierte sich an einer geschlechterpolitischen Bilanz der arbeitsmarktpolitischen Entwicklung in Europa, die Friederike Meier (2004) erstellt hat, sowie an einer Studie zur Chancengleichheit in Österreich im Vergleich zur Europäischen Union von Angela Wroblewski und Andrea Leitner (2004), in der auch der Frage der „Qualität von Arbeit“ nachgegangen wird.
- 2 Zur Messung der Geschlechtersegregation ermittelt die EU zunächst den durchschnittlichen nationalen Beschäftigungsanteil von Frauen und Männern für jeden einzelnen Beruf bzw. Wirtschaftszweig und addiert anschließend die Differenzen. Die sich ergebende Summe der geschlechtsspezifischen Differenzen wird ausgedrückt als Prozentanteil an der Gesamtbeschäftigung (vgl. Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004, zu verschiedenen Messverfahren und den damit verbundenen Schwierigkeiten vgl. Wroblewski/Leitner 2004, 16).
- 3 Allerdings hatten im Jahr 2002 in zahlreichen EU-Ländern mehr als die Hälfte aller befristet Beschäftigten Verträge von nur sechs Monaten oder kürzer und hatten von daher ein hohes Risiko, wieder erwerbslos zu werden. Zudem hatten sie im Vergleich zu unbefristet Beschäftigten geringere Einkünfte (EE 2003, 127ff.).
- 4 Der aktuelle Bericht „Beschäftigung in Europa 2004“ widmet sich der Thematik von Flexibilität, Sicherheit und Qualität von Arbeit nicht explizit, sondern legt den Schwerpunkt auf die Beitrittsländer.
- 5 Die Initiative ist gleichzeitig Teil einer internationalen Kampagne zur Frage von „good work“, die in Finnland ihren Ursprung hat und dort insbesondere von christlich orientierten InteressenvertreterInnen in der Arbeit lanciert wurde (vgl. Klute u.a. 2004).
- 6 Das erste Aktions- und Forschungsprogramm „Humanisierung des Arbeitslebens“ wurde 1974 vom damaligen Forschungsministerium unter Hans Matthöfer ins Leben gerufen. Pickshaus und Urban (2002, 633) weisen darauf hin, dass es durch einen Beitrag vom damaligen DGB-Vorsitzenden Heinz O. Vetter in den Gewerkschaftlichen Monatsheften (1/1973) angestoßen wurde und sich dann zu einem „umfassenden gesellschaftlichen Projekt“ entwickelte, das eine Infrastruktur aus gewerkschaftlich organisierten und staatlich geförderten „HdA-Projekten“, einem Netz an regionalen Technologie-Beratungsstellen sowie Kooperationsstellen von Gewerkschaften und Hochschulen ausbildete.
- 7 Hinsichtlich der Arbeitsfähigkeit wird die Debatte von zwei Begriffen geprägt, zum einen von „employability“, verstanden als Beschäftigbarkeit des Menschen in verschiedenen Arbeitsverhältnissen und zum anderen von „workability“, verstanden als Arbeitsfähigkeit des Menschen. Für „employability“ spielt die Weiterbildung/Erweiterung beruflichen Wissens auch über das spezifische, im konkreten Arbeitsprozess benötigte Wissen hinaus eine große Rolle. Für die „workability“ ist die physische und psychische Leistungsfähigkeit zentral, die u.a. von der Arbeitsgestaltung und der Anpassung der Arbeit an gesundheitliche und altersbezogene Aspekte abhängt.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Podsiadlowski, Astrid, 2001: Segregation in Organisationen und Arbeitsgruppen. In: Heintz, Bettina (Hg.): 276-307.
- Auer, Peter, 2004: Protected Mobility for Employment and Decent Work: Employment Security in a Globalized world. Manuskript für den 7. European Congress der IIRA vom 7.-11. September 2004 in Lissabon.
- Bielenski, Harald/Bosch, Gerhard/Wagner, Alexandra, 2001: Beschäftigung und Arbeitszeit in Europa. Eine Untersuchung im Auftrag der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Luxemburg.
- Bothfeld, Silke/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra: Von Äpfeln und Birnen oder der Schwierigkeit, Beschäftigungserfolge zu übertragen. In: *femina politica. Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft*, 9. Jg., Heft 2, 9-17.
- Engelbrech, Gerhard, 2002: Transferzahlungen an Familien – demographische Entwicklung und Chancengleichheit. In: *WSI-Mitteilungen*, 55. Jg., Heft 3, 139-146.
- Europäische Kommission, 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität, www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/comm_de.pdf
- Europäischer Rat, 2004: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2003/2004. Brüssel.
- European Commission, 2003: Employment in Europe 2003. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg.
- , 2004: Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg.
- Heintz, Bettina (Hg.), 2001: Geschlechtersoziologie. Sonderheft 41 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Wiesbaden.
- Hochschild, Arlie, 2002: Keine Zeit. Wenn die Firma zum Zuhause wird und zu Hause nur Arbeit wartet. Opladen.
- ILO, 1999: Report of the Director on Decent Work. Genf, www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm
- , 2004: Definition „Decent Work“, www.ilo.org/public/english/bureau/integration/decent/index.htm
- INQA, 2003: Sicher, gesund, wettbewerbsfähig! Wie wollen wir morgen arbeiten? Hg. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Dortmund, November, www.inqa.de
- , 2004: Arbeitsprogramm 2004, Hg. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Dortmund, www.inqa.de
- Klammer, Ute, 2001: Managerin gesucht. Erwerbstätige Mütter im Spannungsfeld zwischen Sozialpolitik und Sozialer Praxis. In: *WSI-Mitteilungen*, 54. Jg., Heft 5, 329-336.

- /Tillmann, Katja, 2001: Flexicurity. Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Düsseldorf.
- Klute, Jürgen/Schlender, Herbert/Sinagowitz, Sabine (Hg.), 2004: Gute Arbeit/Good Work. Reihe: Forum Religion und Sozialkultur. Münster, Hamburg, London.
- Kurz-Scherf, Ingrid, 2000: Gleichberechtigung in Zeiten zunehmender sozialer Ungleichheit. In: *femina politica. Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft*, 9. Jg., Heft 2, 82-90.
- Meier, Friederike, 2004: Arbeitsmarktentwicklungen in Europa aus geschlechterpolitischer Perspektive. Unveröffentlichtes Manuskript für die 2. Marburger Arbeitsgespräche „Arbeit unter Druck“, 25.-27. Februar 2004 in Marburg.
- Peters, Jürgen/Schmittthener, Horst (Hg.), 2003: Gute Arbeit. Menschengerechte Arbeitsgestaltung als gewerkschaftliche Zukunftsaufgabe. Hamburg.
- Pickshaus, Klaus/Urban, Hans-Jürgen, 2002: Perspektiven gewerkschaftlicher Arbeitspolitik. Plädoyer für eine neue Humanisierungsoffensive. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 53. Jg., Heft 10-11, 631-639.
- Rüling, Anneli/Kassner, Karsten/Grottian, Peter, 2004: Geschlechterdemokratie leben. Junge Eltern zwischen Familienpolitik und Alltagserfahrungen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19, 11-18.
- Sarfati, Hedva, 2004: Sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformen in Europa. Soziale Partnerschaft als Schlüssel zum Erfolg. In: *WSI-Mitteilungen*, 57. Jg., Heft 3, 159-166.
- Scheele, Alexandra, 2002: Non-permanent Employment, Quality of Work and Industrial Relations. Comparative Study for European Industrial Relations Observatory On-line, Dublin, www.eiro.eurofound.ie/2002/02/study/tn0202101s.html
- Sengenberger, Werner, 2001: Decent Work: The International Labour Organization Agenda. Dialogue and Cooperation 2. Hg. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Weiler, Anni, 2004a: Annual Review of Working Conditions in the EU: 2003-2004. Bericht für die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Dublin.
- , 2004b: Quality of Industrial Relations – A Conceptual Framework and Comparative Indicators. Manuskript für den 7. European Congress der IIRA vom 7.-11. September 2004 in Lissabon.
- Wroblewski, Angela/Leitner, Andrea, 2004: Benchmarking Chancengleichheit: Österreich im EU-Vergleich. Reihe Soziologie, Heft 67, Institut für Höhere Studien, Wien.

Jacqueline O'Reilly

Die Qualität von Arbeit und Wohlfahrtspolitik – Konzeptionelle Probleme des Vergleichs*

Ziel dieses Beitrages ist es, ausgewählte Analysemodelle, die auf die Untersuchung des Wandels von Arbeitswelt und Sozialstaat zielen, kritisch in den Blick zu nehmen. Dabei soll die Struktur herausgearbeitet werden, die den ländervergleichenden Analysen über die Auswirkungen der Arbeitsmarktstrukturierungen, des institutionellen Umbaus und der Sozialstaatsreformen zugrunde liegt. Gefragt werden soll, in welchem Umfang diese Ansätze geeignet sind, die Erwerbstätigkeit von Frauen und die Qualität von Arbeit in verschiedenen Staaten zu analysieren und zu vergleichen.

In der vergleichenden Forschung ist es verbreitet, mit Hilfe von Typologien Ländergruppen zu bilden und diese gegenüberzustellen. Im Folgenden sollen vier Ansätze unterschieden werden, die in der jüngeren vergleichenden Beschäftigungsforschung angewandt werden.¹ Zuerst werde ich einen holistischen Ansatz vorstellen, der die spezifischen „gesellschaftlichen Merkmale“ (*societal features*) eines bestimmten Beschäftigungssystems analysiert. Der zweite Ansatz vergleicht die Organisationsform und Performanz zweier Idealtypen von Wirtschafts- und Sozialsystemen. Der dritte Ansatz erklärt die Industriellen Beziehungen in einzelnen Ländern anhand von zwei Achsen mit einer starken oder schwachen bzw. hohen oder niedrigen Verteilung, womit vier oder mehr Kategorien gebildet werden können. Im vierten Ansatz werden mit Hilfe von bestimmten Merkmalen und statistischen Ergebnissen kompatible und vergleichbare Ländergruppen gebildet, um das Potential für eine Verbesserung der Politik- und Interventionsmethoden festzustellen. Diese Ansätze wurden zwar nicht speziell für die Untersuchung und den Vergleich der Qualität von Arbeit in verschiedenen Ländern entwickelt, die aufgezeigten Vorzüge und Nachteile der einzelnen Konzepte geben jedoch Anhaltspunkte dafür, inwieweit sie für dieses Thema geeignet sind.

„Gesellschaftliche Merkmale“ eines Beschäftigungssystems

Der von Maurice, Sellier und Silvestre (1982) entwickelte Ansatz des „societal effect“ betont die länderspezifische Besonderheit eines bestimmten Beschäftigungssystems und stellt damit die zur Zeit des Marxismus und des Industrialismus

entwickelte Annahme einer universalen Funktionslogik von Beschäftigungssystemen in Frage. Eines der grundlegenden Charakteristika des „societal effect“ ist sein holistischer Ansatz: Demnach können einzelne Institutionen nicht losgelöst von ihrem spezifischen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang miteinander verglichen werden. Maurice u.a. untersuchen daher zunächst die Beziehung zwischen dem Bildungssystem, der wirtschaftlichen Struktur und den Industriellen Beziehungen in Frankreich und Deutschland. Sie gehen dabei davon aus, dass Akteure im Kontext spezifischer Institutionen einer bestimmten Gesellschaft handeln und gleichzeitig von diesen Institutionen in ihrem Verhalten beeinflusst werden. Mit diesem Ansatz werden einzelne Merkmale in einem Bereich in einen größeren sozialen und ökonomischen Kontext eingebettet. Mit der Konzentration auf einzelne Bereiche gelingt es ihrer Meinung nach, dass „the actors and domains enter into the construction of the general without losing any of their specificity“ (Maurice u.a. 1986, 223). Der Fokus auf das Bildungssystem ermöglicht es, den Zusammenhang zwischen der beruflichen Qualifikation und der Organisation hierarchischer Strukturen am Arbeitsplatz zu beleuchten und damit die Verbindung zwischen der Arbeitsorganisation auf der Mikroebene des Betriebes und den nationalen Institutionen auf der Makroebene zu verdeutlichen. Für die vergleichende Forschung liegt der Vorteil dieses Ansatzes vor allem darin, dass Zwänge und Chancen hervorgehoben werden, mit denen verschiedene Akteure innerhalb länderspezifischer Systeme konfrontiert sind.

Rubery (1994) problematisiert, dass das Bildungssystem in diesem Analyseansatz eine zu große Rolle einnimmt, da es auch Staaten gibt, in denen sich Bildungsunterschiede weniger stark auf die Strukturierung der Beschäftigung auswirken als in Frankreich (340; siehe auch Mary 1993). Kieffer und Marry (1996) weisen ebenso wie Bouteiller u.a. (1972, 180) auf die Tendenz hin, dass in Westdeutschland eine stärkere Abwertung der Qualifikationen von Frauen stattfindet als in Frankreich, obwohl in beiden Ländern ein männliches Beschäftigungsmodell vorherrscht. In Frankreich besteht im Unterschied zu Westdeutschland eine größere Polarisierung zwischen niedrig- und hochqualifizierten männlichen Arbeitskräften, und die Lohnschere ist größer als in Deutschland. Für Frauen stellt sich die Situation jedoch genau andersherum dar: In Frankreich werden Frauen insbesondere am unteren Ende der Qualifikationsleiter für ihre Qualifikationen besser entlohnt als deutsche Frauen (Kieffer/Marry 1986, 8), da die Lohnschere unter weiblichen Beschäftigten in Deutschland größer ist (Bouteiller u.a. 1972, 181ff.). In Westdeutschland führen das bürgerliche Familienmodell und die zugewiesene Betreuungsverantwortung für Kinder dazu, dass Frauen eher in diskontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und damit eine Abwertung

* Übersetzung: Nicky Yantian, Berlin. Ich möchte mich bei Alexandra Scheele und Julia Lepperhoff für die sprachliche Überarbeitung des deutschen Textes bedanken.

ihres beruflichen Status erleben. Anders sieht es in Frankreich aus, wo kontinuierliche Beschäftigung die Norm darstellt (Kieffer/Marry 1996, 23; Daune-Richard 1998; Pfau-Effinger 1988). Ein Vergleich der weiblichen Beschäftigung in diesen beiden Ländern macht auch Unterschiede in der wirtschaftlichen Struktur sichtbar: Der Dienstleistungssektor und die Landwirtschaft – beides Bereiche mit einem hohen Frauenanteil – haben in Frankreich eine größere Bedeutung als in Westdeutschland.²

Um den holistischen Ansatz zu *gendern*, müsste der Bereich der gesellschaftlichen Reproduktion in die Analyse der gesellschaftlichen Organisation der Produktionssphäre einbezogen werden. Allerdings ist der „societal approach“ praktisch blind gegenüber den Sozialisierungsinstitutionen (Familie, Schule etc.), die zur Sphäre der gesellschaftlichen Reproduktion gehören und die Unterschiede in der Verfügbarkeit weiblicher Arbeitskraft und der Ideologie der Geschlechterrollen aufzeigen können. Dabei sind es gerade diese Institutionen, die die Qualität von Arbeit und Leben – insbesondere für Frauen prägen (Rubery 1988, 253).

Um Arbeitgeberstrategien und die Organisation von Arbeit zu vergleichen, ist eine breitere Perspektive erforderlich, die nicht nur Unternehmensbedürfnisse und Entwicklungen wie z.B. Produktkonkurrenz und neue Technologien berücksichtigt, sondern auch die gesellschaftlichen und regulativen Faktoren untersucht, die sich auf den Umfang und die Art von Arbeitsplätzen in verschiedenen Staaten auswirken (O'Reilly 1994; Rubery 1994). Rubery (1994, 340f.) argumentiert weiter, dass die gegenseitige Abhängigkeit von Produktions-, Konsum- und gesellschaftlichen Reproduktionssystemen ein Schlüssel zum Verständnis dieser unterschiedlichen Formen der Organisation und Nutzung von Arbeit sei.

Eine etwas allgemeinere Kritik richtet sich zudem gegen die Pfadabhängigkeit der „societal approaches“. Durch die bereits existierende politische Agenda von Institutionen und Akteuren seien zukünftigen Entwicklungen und Veränderungen enge Grenzen gesetzt. Gleichzeitig könne der Wandel nur ungenügend erfasst werden.³ Sainsbury (1996) kritisiert, die „societal approaches“ erschweren die Übertragbarkeit von Ergebnissen auf andere Staaten und vernachlässigten gleichzeitig die Tatsache, dass gewisse Charakteristika auch in anderen Systemen zu finden seien. Mit der Verwendung von Idealtypen werden Staaten nicht als voneinander isolierte, auf sich bezogene Gebilde gesehen, sondern nach unterschiedlichen Kategorien systematisiert und anschließend miteinander verglichen. Diese Ansätze werden im Folgenden dargestellt.

Idealtypen

In der soziologischen und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung hat die Verwendung von Idealtypen als analytisches Werkzeug eine lange Tradition. Im Weiteren sollen einige Beispiele aus der Politischen Ökonomie, den Studien zu den *Varieties of Capitalism* ebenso wie aus der Wohlfahrtsstaatsforschung herangezogen und ihre Implikationen für die Untersuchung der Qualität von Beschäftigung gezeigt werden.

Soskice und Hall (2001) unterscheiden zwischen *Koordinierten Marktwirtschaften* (KMW) und *Unkoordinierten Marktwirtschaften* (UMW). Die KMW sind in zwei Subkategorien unterteilt: zum einen die Länder Nordeuropas, die Soskice und Hall „Industriekoordinierte Wirtschaftssysteme“ (Industry Coordinated Economies) nennen, und zum anderen Japan und Südkorea, die als „Gruppenkoordinierte Wirtschaftssysteme“ (Group Coordinated Economies) bezeichnet werden. Diese Typen von Wirtschaftssystemen fördern langfristige Finanzbeziehungen, kooperative industrielle Beziehungen, qualifizierte Berufsausbildungen und eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen bei der Festsetzung von Standards und Technikentwicklung. Diese Arrangements sind durch eine enge Verflechtung in den nationalen Rahmen eingebettet, was einen Wandel zwar nicht ausschließt, aber die Zahl möglicher institutioneller Konstellationen einschränkt. Die Unkoordinierten Marktwirtschaften sind das Gegenstück zu KMW und werden mit liberalen Marktwirtschaften in Zusammenhang gebracht. Die Finanzsysteme zwingen den Unternehmen relativ kurzfristige Perspektiven und eine hohe Risikobereitschaft auf; Arbeitsmärkte werden im Zuge schwacher industrieller Beziehungen dereguliert; die Berufsausbildung ist von schlechter Qualität, während das allgemeine Bildungssystem gefördert wird, und es besteht ein hohes Maß an Konkurrenz zwischen Unternehmen, was die Möglichkeiten der Zusammenarbeit stark einschränkt.

Dieser Ansatz beschreibt in knapper Form die Erfolgsgeschichte der japanischen und deutschen Wirtschaft in den 1980er Jahren und den relativen Misserfolg liberaler Wirtschaftssysteme wie in den USA oder in Großbritannien. Dabei ist jedoch zu fragen, ob diese Typologie auf einen Vergleich zwischen Deutschland auf der einen und Großbritannien und den USA auf der anderen Seite hinausläuft, während sich andere Länder um diese anglo-deutsche Dichotomie gruppieren. So gehören mit Ausnahme von Frankreich die meisten Staaten zur Kategorie der KMW. Wie Hancké und Soskice später bestätigt haben, entspricht Frankreich tatsächlich nicht exakt den genannten Kategorien, da es eine besondere Form von staatlich koordinierter Marktwirtschaft betreibt.

In der jüngeren Vergangenheit war es jedoch nicht möglich, mit diesem Ansatz das Scheitern einiger KMW und den Erfolg einiger UMW zu erklären, insbesondere den lang anhaltenden Boom in den USA und in Großbritannien, während Deutschland und Japan mit ernsthaften wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten konfrontiert waren. Um die überraschende Wende von einem positiven Kreislauf zu einem Teufelskreis erklären zu können, müsste der Ansatz über seinen ursprünglichen Erklärungsrahmen hinausgehen und sich stärker auf Unterschiede im Umgang mit makroökonomischer Fiskal- und Währungspolitik konzentrieren.

Da sich dieses Modell auf Großunternehmen samt einer sich in stabilen internen Arbeitsmärkten bewegenden Kernbelegschaft konzentriert, ist es schwierig, daraus allgemeinere Aussagen zur Qualität von Arbeit zu ziehen. So werden andere Arbeitsformen wie befristete Beschäftigung oder Teilzeitarbeit, die häufig von Frauen, jüngeren oder älteren ArbeitnehmerInnen geleistet werden und weniger „standardisiert“ sind, vernachlässigt (Gottfried/O'Reilly 2000). Es bleibt jedoch die Frage bestehen, ob die geschilderten Veränderungen implizieren, dass das liberale Modell mit einem hohen Anteil von Jobs mit schlechter Qualität über Systeme triumphiert hat, die bessere Arbeitsplätze aufweisen. Untersuchungen zu den veränderten Beschäftigungsstrukturen zeigen, dass in den liberalen Gesellschaften nicht nur Jobs mit schlechter Qualität zu finden sind, sondern auch ein signifikanter Anstieg von hochqualifizierter und gutbezahlter Arbeit stattgefunden hat. Dies war im Dienstleistungssektor spürbar, der Frauen neue Beschäftigungsmöglichkeiten geboten hat (Fagan u.a. 2004). Nichtsdestotrotz liegt eine Stärke dieses Ansatzes darin, dass zwei sehr verschiedene Ansätze politischer Ökonomie und die Auswirkungen unterschiedlicher Typen kapitalistischer Produktionssysteme zusammengeführt werden.

Auch in der Analyse der Wohlfahrtspolitik werden Idealtypen gebildet. In den frühen empirischen Arbeiten von Lewis und Ostner (1992) und Lewis (1992) wird zwischen Ländern mit einem starken, schwachen und modifizierten männlichen Ernährermodell unterschieden. Dabei wird z.B. verglichen, ob Leistungen direkt an Mütter oder an Väter gezahlt werden und ob dem Steuersystem das gemeinsame Haushaltseinkommen oder das individuelle Einkommen zugrunde liegt. Die zentrale Erkenntnis ihres europäischen Vergleichs ist, dass die weibliche Abhängigkeit vom männlichen Ernährer in den Ländern größer ist, in denen von Frauen die Verrichtung von unbezahlter Haus- und Betreuungsarbeit erwartet wird. Auf diese Weise ergibt sich aus den Studien von Lewis und Ostner eine andere Kategorisierung der Sozialstaaten als in dem Ansatz von Esping-Andersen (1990), auf den später eingegangen wird. So teilen konservativ-korporatistische Staaten

wie Deutschland und liberale Wohlfahrtsstaaten wie Großbritannien und Irland ein relativ starkes Ernährermodell, das ein Ausscheiden von Müttern aus dem Arbeitsmarkt befördert. Ein schwaches Ernährermodell mit einem hohen Anteil an doppelverdienenden Paaren findet sich dagegen in den sozialdemokratisch regierten skandinavischen Ländern. Frankreich stellt schließlich ein modifiziertes Ernährermodell mit einem breiten Spektrum von Anreizen dar, das Frauen entweder zur Vollzeitbeschäftigung oder zum vollständigen Rückzug aus dem Erwerbsleben animieren soll. Die Typologisierung anhand des männlichen Ernährermodells hat den Vorteil, dass sie das Augenmerk auf die unterschiedlichen politischen Voraussetzungen für das jeweils legitime Familienmodell in einer Gesellschaft richtet und zeigt, wie sich dieses auf die Beschäftigung von Frauen und deren Mutterschaftsentscheidungen auswirkt (vgl. Pfau-Effinger 1998; Daune-Richard 1998).

An dem Ansatz wird jedoch kritisiert, dass die Kategorien sehr heterogene Ländergruppen umfassen. So gehören z.B. die alte Bundesrepublik, Großbritannien, Irland und die Niederlande alle zur Kategorie der „starken“ Ernährersysteme, obwohl diese Länder große Unterschiede hinsichtlich der weiblichen Erwerbsbeteiligung aufweisen (Fagan u.a. 1998). Diese Unterschiede und auch die unterschiedliche Qualität von Arbeit können also nicht allein mit unterschiedlichen politischen Voraussetzungen erklärt werden. Duncan (1995), der unter Geschlechterungleichheit mehr versteht als die Summe der in der staatlichen Familien- und Lohnpolitik geltenden Grundsätze, fragt, wie und warum sich in einem Staat ein starkes oder ein modifiziertes Ernährermodell entwickelt hat. O'Connor u.a. (1999) sind der Ansicht, dass es eine unangemessene Theoretisierung der „political interests of gender and associated political conflicts“ (22) gebe. Dies impliziere, dass die Interessen von Frauen durch eine Politik, die traditionelle Arrangements fördert, schlechter bedient werden. Außerdem betone der Ansatz zwar die Prämissen der politischen Akteure, befasse sich aber zuwenig mit der Wirkung ihrer Politik. In einer späteren Studie greifen Lewis u.a. (1997) dies auf und zeigen, dass auch bei ähnlichen Voraussetzungen die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Folgen unterschiedlich sein können. Dieser Punkt kann durch einen Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich sehr gut veranschaulicht werden: In beiden Ländern ist das Steuersystem haushaltsorientiert, was das Ausscheiden von Frauen aus dem Arbeitsmarkt fördert. Trotzdem ist die Erwerbsbeteiligung in Frankreich beträchtlich höher als in Deutschland und findet zudem meist auf Vollzeitbasis statt (Dingeldey 1999). Es wird deutlich, dass es offensichtlich nicht ausreicht, ausschließlich die politischen Voraussetzungen zu berücksichtigen – in diesem Fall die Institutionen, die zum Familieneinkommen beitragen – sondern dass die Betrachtung durch Entwicklungen in anderen Bereichen außerhalb der

sozialstaatlichen Regulierung ergänzt werden muss. So argumentieren O'Connor u.a. (1999), dass die Analyse von Wohlfahrtsstaaten direkter mit anderen Formen der Einkommenssicherung, der Regulierung der Reproduktion sowie der Arbeitsmarktentwicklung in Verbindung gebracht werden müsse.

Die Konstruktion von zweidimensionalen Vergleichsmustern

Eine etwas komplexere, historisch begründete Unterscheidung zwischen korporatistischen und eher voluntaristischen Lohnfestsetzungssystemen wurde von Colin Crouch (1993) entwickelt. Er benutzt drei Schlüsselkonzepte, um zwischen verschiedenen Arten von Organisationspolitik zu differenzieren: *Contestation*⁴, Pluralismus und Korporatismus. Zusammen mit der Verwendung von zwei Achsen bildet er eine Matrix und damit eine vierfache Klassifizierung von Systemen der industriellen Beziehungen in Europa. Die erste Achse bezieht sich auf die Stärke bzw. Schwäche der gewerkschaftlich organisierten Arbeit; die zweite Achse veranschaulicht den Grad der Koordination zwischen Arbeit und Kapital. Zur ersten Kategorie gehören die skandinavischen Länder und in einem geringeren Ausmaß auch Österreich, da dies Länder mit einer langen Tradition starker gewerkschaftlicher Macht sind und einen hohen Grad der Koordination zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften aufweisen. Crouch nennt dies Neokorporatismus mit starken Gewerkschaften. Deutschland und die Niederlande haben hingegen vergleichsweise schwache Gewerkschaften, die jedoch in koordinierte Beziehungen mit den Arbeitgebern eingebunden sind. Diese Kategorie wird bei Crouch Neokorporatismus mit schwachen Gewerkschaften genannt. Im Gegensatz dazu findet sich in Großbritannien und Irland eine große gewerkschaftliche Macht mit einer schwächeren Kooperation zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, so dass letztere ihre Macht nicht in politische Stärke umwandeln können. Diese Variante der industriellen Beziehungen bezeichnet er als pluralistische Aushandlung oder „instabile Konfrontation“, weil diese bisweilen eine destabilisierende Wirkung auf das System Industrieller Beziehungen zeigt. In Frankreich und in einem geringeren Umfang auch in Spanien sind die Gewerkschaften schwach, aber auch der Grad der Koordination zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften. Er nennt dies pluralistische Aushandlung oder „stabile Konfrontation“. Damit hat sich Spanien inzwischen von einem autoritären Korporatismus zu einem System instabiler kollektiver Aushandlung entwickelt und ist insofern dem in Großbritannien vergleichbar.

Die Kategorisierung von Crouch wird von einer anregenden vergleichenden Analyse begleitet, welche die Charakteristika bestehender Systeme historisch zu-

rückverfolgt. Er ist auch in der Lage, seine Kategorien als analytisches System zur Erfassung der unterschiedlichen Auswirkungen von Modernisierungsprozessen, politischen Institutionen und traditionellen „religiösen“ Organisationsformen auf die verschiedenen Systeme industrieller Beziehungen in Europa anzuwenden.

Trotzdem wirft sein Ansatz Fragen auf: Die Industriesoziologie hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hauptsächlich auf „traditionelle“ Industriezweige konzentriert. Die Vorteile einiger korporatistischer Systeme würden jedoch in einem ganz anderen Licht erscheinen, wenn man das Augenmerk auf vorrangig „weibliche“ Beschäftigungsformen legt (Gottfried/O'Reilly 2000). Rubery und Fagan (1995) schlagen vor, die Geschlechterdimension in die Forschung industrieller Beziehungen zu integrieren, indem deren Ansätze und Typologien durch eine Reihe von Indikatoren ergänzt werden, die eine größere Relevanz für die Analyse der Frauenbeschäftigung haben. So müssten diese Indikatoren das *gender pay gap*, die Existenz einer Mindestlohngesetzgebung, Beschäftigungssegregation, rechtliche Gleichstellung, die Organisation des Konsums und die Regulierung des gesellschaftlichen Reproduktionsbereichs berücksichtigen. Damit würde es allerdings schwieriger, die Erkenntnisse auf zweidimensionale Ergebnisse zu reduzieren.

Ebbinghaus (1998) argumentiert, dass die Auswirkung organisierter Interessen auf die Erweiterung des Wohlfahrtsstaates zwar gut erforscht sei, der Einfluss von sozialpolitischen Systemen auf die Beschäftigungsbeziehungen und die Rolle der Sozialpartner bei der Gestaltung der Arbeits- und Sozialpolitik in der Forschung jedoch vernachlässigt worden sei. Um die Kluft zwischen industriellen Beziehungen und der Wohlfahrtspolitik zu überbrücken, verbindet er die Typologien, die aus der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsanalyse und der Forschung über die Industriellen Beziehungen hervorgegangen sind. Auf dieser Basis kann er vier Kategorien entwickeln: Erstens das „Modell der Erwerbsgesellschaft“ als eine Verbindung zwischen dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat und einem nord-europäischen Neo-Korporatismus (Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland); zweitens das „Ernährermodell“ als Verbindung von christlich-demokratischen Wohlfahrtsstaaten und einem kontinentaleuropäischen Sozialpartnerschaftsmodell (Österreich, Deutschland, Niederlande, Belgien und Schweiz); drittens das „Modell des Freien Marktes“ mit dem angelsächsischen Pluralismus (Großbritannien und Irland) und schließlich viertens das „Familiensubsidaritätsmodell“ der romanischen Länder, das Überreste eines katholisch geprägten Wohlfahrtsstaates mit polarisierten Arbeitsbeziehungen verbindet (Italien, Spanien, Portugal und Frankreich). Einige der Länder innerhalb dieser Kategorien passen jedoch nur schlecht zusammen, wie z.B. Portugal und Spanien, die sehr unter-

schiedliche Beschäftigungsmuster von Frauen aufweisen (Ruivo et al. 1998), oder auch Österreich und das vereinigte Deutschland (Duncan 1995) sowie Italien und Spanien.

Ebbinghaus will in diesen verschiedenen Ländern „Wahlverwandtschaften“ zwischen den Systemen der Arbeitsbeziehungen und dem Wohlfahrtsstaat feststellen. Seiner Meinung nach sind es die Beschäftigungsregime, die das fehlende Bindeglied zwischen diesen verschiedenen Regimetypen darstellen. Aus einer Weberschen Perspektive versucht er, die historische Entwicklung von mehr oder weniger engen Verbindungen dieser Institutionen mit unterschiedlichen Typen von industriellen Beziehungen und Wohlfahrtsstaaten zu untersuchen. Er sieht drei allgemeine Probleme institutioneller Anpassung, mit denen alle Staaten konfrontiert sind. Erstens bringen allgemeine globale Herausforderungen in jedem Land spezifische Probleme hervor, die ein Produkt der „nationalen Konfiguration“ zwischen dem Wohlfahrtsstaat und dem System der industriellen Beziehungen sind. Die Institutionen haben dabei unterschiedliche Fähigkeiten, sich den erforderlichen Änderungen anzupassen. Zweitens gibt es keinen optimalen Weg, sondern nationale Reaktionen erfordern spezifische, maßgeschneiderte Lösungen. Auch wenn es scheint, dass Länder einen ähnlichen Weg beschreiten, sind ihre Ausgangspositionen durchaus unterschiedlich. Und drittens: Locker gekoppelte Systeme lassen zwar ein beträchtliches Ausmaß an systemischer Anpassung zu, können aber unkoordiniert und widersprüchlich sein, was zu Unvereinbarkeiten und Spannungen zwischen ihnen führen kann (17). So treten Änderungen auf verschiedenen Ebenen in voneinander relativ getrennten Bereichen auf. Der Ansatz von Ebbinghaus scheint zunächst eine Synthese früherer Typologien zu sein. Indem er aber ein Element der Reibung innerhalb bestehender „nationaler Konfigurationen“ einspeist, gibt es einen gewissen Raum für Veränderung und Reform der darin enthaltenen Institutionen. Diese Spannung sowie die Art und Weise, wie die Institutionen miteinander verbunden sind und interagieren, stellen einen Katalysator für Veränderungen dar, die sich auch auf die Qualität der Beschäftigung niederschlagen, die in diesen Ländern zugänglich ist.

Obwohl der Ansatz den Anspruch verfolgt, eine dynamischere Analyse zu ermöglichen, besteht auch hier die Tendenz, dass Staaten dauerhaft in der Kategorie bleiben, der sie einmal zugeordnet wurden. Werte, die auf zwei Achsen anhand der Kriterien „Stärke“ und „Schwäche“ gemessen werden, sind möglicherweise nicht komplex genug, um die Wechselbeziehungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu erklären. Dies gilt auch im Hinblick auf die Analyse des *gender gap*.

Bildung von Ländergruppen und „benchmarking“

Die von Esping-Andersen entwickelte Typologie ist eine der einflussreichsten der letzten Jahre, die jedoch auch massiv in der Kritik stand. In seinem ursprünglichen Werk umriss Esping-Andersen drei Typen von Wohlfahrtsstaaten: den konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Typus. In der Folge wurde die Typologie dahingehend erweitert, dass sie auch südeuropäische Staaten (1999) umfasste und zudem die Besonderheit und den hybriden Charakter der japanischen und asiatischen Wohlfahrtssysteme widerspiegelte (1997). Eine der Stärken des Ansatzes liegt darin, dass die Leistungen des Wohlfahrtsstaates eng mit den Arbeitsmarktentwicklungen, insbesondere in Bezug auf Frauen, in Verbindung gebracht werden können. Das heißt, dass in liberalen, marktorientierten Wohlfahrtsstaaten im privaten Sektor eher polarisierte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, während in sozialdemokratischen Systemen Stellen für Frauen eher im öffentlichen Sektor zu finden sind. Konservative Wohlfahrtsstaaten tendieren dazu, den Rückzug der Frauen aus dem Arbeitsleben zu fördern und im häuslichen Bereich unbezahlte hauswirtschaftliche Dienste zur Verfügung zu stellen. Charakteristisch für südeuropäische Wohlfahrtsstaaten ist die Funktion der Familie als Vorsorgeinstitution gegen Risiken, eine Rolle, die in anderen Gesellschaften dem Staat zufällt.

Sein Ansatz wurde oft kritisiert und modifiziert (vgl. z.B. Duncan 1995; Fagan/O'Reilly 1998). An dieser Stelle soll lediglich auf zwei Kritikpunkte an Esping-Andersens Ansatz eingegangen werden: Die Schwierigkeit der „Übereinstimmung“ innerhalb eines Regimes und die Konzeptualisierung der Geschlechterbeziehungen. Duncan (1995) und Daly (1997) haben eingewandt, dass sich die Kategorien auf einige Schlüsselländer konzentrierten, z.B. die USA (liberal), Deutschland (konservativ) und Schweden (sozialdemokratisch). Andere Länder würden diesen Kategorien zugeordnet, wodurch der Vielfältigkeit der Gruppe keine Rechnung getragen werde. Das Problem der „Übereinstimmung“ konzentriert sich auf die Frage, ob die Gruppen als Idealtypen zu behandeln sind und Länder starr innerhalb einer Kategorie bleiben müssen oder ob sie mehreren Kategorien zugeordnet werden können (vgl. Esping-Andersen 1997). Schließlich behindert die Analyse von Gruppen eine ausreichende Differenzierung zwischen Ländern, die sich in derselben Kategorie befinden. Versuche, die Gruppen aufzubrechen, sind z.B. im Werk von O'Connor u.a. (1999) zu finden, in dem die Entwicklung in den liberalen Wohlfahrtssystemen von Kanada, Australien, den USA und Großbritannien beschrieben wird. Ein anderes Beispiel ist die Arbeit von Ellingsaeter (1998), der die skandinavischen Länder miteinander vergleicht. Die genannte Forschung weist auf beträchtliche Unterschiede innerhalb dieser Kategorien

hin, was den gesamten von Esping-Andersen entwickelten Rahmen in Frage stellt.

Es wurden auch Versuche unternommen, die Arbeit von Esping-Andersen zu modifizieren. Siaroff (1994) z.B. benutzt Indices der wohlfahrtsstaatlichen Familienorientierung des Leistungsbezugs und des Umfangs, in dem Frauenarbeit erwünscht ist, um vier Kategorien zu bilden: Protestantische Sozialdemokratie, fortgeschrittene christliche Demokratie, protestantische liberale Wohlfahrtsstaaten und späte Mobilisierung für Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Die ersten drei Typen entsprechen dem sozialdemokratischen, konservativen und liberalen System. Die letzte Kategorie schließt nicht nur die meisten Länder Südeuropas (*latin rim*) ein, sondern auch Irland. Hier ist ebenfalls der Aspekt der Übereinstimmung problematisch: Während mit Blick auf die Industriellen Beziehungen ein Land wie Irland enger mit britischen Traditionen in Verbindung gebracht wird, wird es in diesem Schema an der Peripherie angesiedelt. Auch die Niederlande werden mal dem konservativen und mal dem sozialdemokratischen Modell zugeordnet (Anxo/O'Reilly 2000; Fagan u.a. 1998).

Gornick u.a. (1997) kritisieren das Modell von Esping-Andersen, da kein systematischer Vergleich der weiblichen Beschäftigung in verschiedenen Wohlfahrtsystemen erfolgt ist. Die Autorinnen analysieren 18 Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Familienpolitik in 14 Industriestaaten, um zusammengesetzte Indizes von Politikpaketen zu bilden, die Elternschaftsurlaub, Kinderbetreuung und die öffentliche Bildungsplanung umfassen. Diese werden der Einkommensunterstützung für Familien mit Kindern gegenübergestellt. Sie zeigen, dass der Umfang von Kinderarmut in den Staaten niedriger ist, in denen mehr Gelegenheiten für Frauen bestehen, einer kontinuierlichen Beschäftigung nachzugehen, z.B. in Schweden, Dänemark und Frankreich. Im Unterschied dazu gibt es in Ländern wie den USA, in denen es einen weitaus höheren Anteil von Kinderarmut gibt, teilweise nur dürftige Geldtransferleistungen, die mit wenig Unterstützung für kontinuierliche Mütterbeschäftigung einhergehen (65). Auch politische Maßnahmen, die die Müttererwerbstätigkeit beeinflussen (Mutterschutz, Elternzeit, Kinderbetreuung etc.), werden berücksichtigt. Solche Bestimmungen haben einen wichtigen Einfluss auf die Qualität der Beschäftigung, die für Frauen in den jeweiligen Ländern zugänglich ist. Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass Vorsicht geboten ist, aus der Wahl der Maßnahmen eindeutige Schlüsse zu ziehen. Dieses Problem taucht auch bei zahlreichen „benchmarking“ Studien auf.

Der „benchmarking“-Ansatz wurde ursprünglich im privaten Industriesektor entwickelt und zur Nutzung im Projektdesign und später in der Organisation der Arbeit angewandt. Ziel war die Festlegung von Standards für die beste Aus-

führung und Qualität von Produkten. Später wurde der Ansatz in sozioökonomischen Studien benutzt, um die Effektivität und Effizienz staatlicher Politik, insbesondere auf dem Gebiet des Arbeitsmarktes und der Chancengleichheit, zu beurteilen, (Speckesser u.a. 1998; Tronti 1998; Platenga/Hansen 1999; Storrie/Bjurek 2000). Das Ziel dieser Forschung liegt darin, das Potential für eine Verbesserung der Politik- und Interventionsmethoden festzustellen. Die Definition von Leistungsindikatoren und den besten Interventionsmethoden zum Transfer der „best practice“ ist ein kontrovers diskutiertes Thema, bei dem auch nationale Besonderheiten berücksichtigt werden müssen (Rubery 1999, 9; Tronti 1998, 41). Plantenga und Hansen (1999) untersuchen in den Ländern der EU den Aspekt der Chancengleichheit im Zusammenhang mit den Zielen der Beschäftigungspolitik. Sie konstruieren „Messwerte“, die erstens mit der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und zweitens mit der Stellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind.⁵ Damit erfassen sie sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte der Geschlechterbeziehungen in Zusammenhang mit bezahlter und unbezahlter Arbeit. Diese gewissermaßen *mechanisch* ermittelten Vergleichsergebnisse werden anschließend mit einer dritten Gruppe von Faktoren verbunden, die allgemeinere gesellschaftliche Indikatoren, wie Wirtschaftswachstum, Beschäftigung, die Einstellung zur Frauenbeschäftigung, den Einfluss des Steuersystems, Arbeitszeitregime, Kinderbetreuungseinrichtungen und Urlaubsvereinbarungen zeigen.

Plantenga und Hansen bestätigen, dass diese Messwerte zu einigen schwerwiegenden Problemen bei einem Vergleich führen können, wenn beispielsweise, „equality between women and men is defined as the absence of gender gaps, then insight into absolute levels is lost“ (354). So war z.B. in Irland der Unterschied bei der Arbeitslosenquote von Männern und Frauen im Jahr 1997 gering, allerdings vor dem Hintergrund einer hohen Gesamtarbeitslosigkeit (Männer: 15,1%, Frauen: 16%). In Österreich war im gleichen Jahr zwar die Arbeitslosenquote von Frauen viel höher als die von Männern – jedoch bei einer insgesamt niedrigen Quote (Männer: 3,5%, Frauen: 5,3%).

„The gender gap in unemployment can be reduced either by a rise in the employment rate of women or by a rise in unemployment rate of men. In short, some variables do not lend themselves to analyses based on reducing gender gaps and (...) must be left out the equation“ (Plantenga/Hansen 1999, 355).

Die Autorinnen weisen ebenfalls darauf hin, dass ihr Vorgehen vom Zugriff auf vergleichbare Daten abhängt und dass man sich bewusst sein muss, dass einige Indikatoren sehr empfindlich und schwankend auf die jeweilige wirtschaftliche Situation reagieren und zudem in einer starken wechselseitigen Abhängigkeit

stehen. Ohne die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten ist es damit schwer, eindeutige Kausalitäten und ein mögliches Interventionspotential zu erkennen. Die Einschätzungen von Plantenga und Hansen spiegeln sich auch in der Wahl und der gleichmäßigen Gewichtung der Indikatoren wider. Dennoch gehen sie davon aus, dass diese „solide genug“ sind, um eine Politik der Chancengleichheit und die Qualität von Leben und Arbeit von Frauen in verschiedenen Gesellschaften erfassen zu können.

Schlussfolgerungen

In der Gesamtheit zeigen die hier vorgestellten Forschungsansätze, wie sensibel die unterschiedlichen Typologien auf die Art der Messung, die Auswahl der Politik-inhalte und -felder und ihre Bedeutung für die Qualität von Arbeit und Leben reagieren. Es wurden vier Ansätze und die Kritik an ihnen beleuchtet, die für die vergleichende Beschäftigungsforschung herangezogen werden: der „societal effect“, die Idealtypen, die Konstruktion zweidimensionaler Vergleichsmuster und die Bildung von Ländergruppen.

Typologien ermöglichen es uns, über verschiedene Entwicklungsverläufe in der Regulierung von Arbeit und Wohlfahrtspolitik sprechen zu können (O'Reilly/Spee 1998). Infolge des großen Mangels an Erklärungsansätzen werden jedoch politische Prozesse und Ergebnisse oftmals auf zwei bestimmte Dimensionen reduziert und damit die Pfadabhängigkeit bestätigt. Allerdings können mit diesem Ansatz viele Phänomene auch nicht erklärt werden.

Typologien, die sich mit der Organisation industrieller Arbeit beschäftigen, weisen das Problem auf, dass sie im Fall von sich verändernden Arbeitsbedingungen oder der Ausweitung des Dienstleistungssektors nicht mehr angewandt werden können. Dieses Problem ist offensichtlich mit den Kontroversen über die Analyseebene, den (möglichen) Verallgemeinerungsgrad zwischen Sektoren und nationalen Modellen und die im ersten Teil dieses Beitrags diskutierte wachsende Vielfältigkeit der Arbeitsverhältnisse verbunden. Wie geschildert, wurden die Typologien auf dem Gebiet der Industriosozologie und der Sozialpolitik unabhängig voneinander entwickelt. Die Umstrukturierungen des Arbeitsmarktes und die Reform des Wohlfahrtsstaates machen es notwendig, eine stärkere Verbindung zwischen beiden Bereichen herzustellen, wobei dies vor dem Hintergrund der bereits existierenden Forschung nicht leicht zu lösen ist, sondern einer Neudefinition der relevanten Variablen, der betroffenen Gruppen und der Analyseebenen bedarf.

Um kritischen LeserInnen bei der Bewertung alter und neuer Typologien zu helfen, möchte ich zum Schluss anregen, beim Umgang mit neu vorgeschlagene-

nen Kategorisierungen fünf Schlüsselfragen zu stellen: (1) Was ist die konzeptionelle Grundlage für die Bildung einer Ländergruppe? (2) Reagiert diese Konzeption auf ein breites Spektrum sozialer Gruppen oder basiert sie ausschließlich auf einem weiß und männlich definierten Modell? (3) Welche Fälle passen nicht zum Modell und warum nicht? (4) Basiert die Analyse auf gemeinsamen Voraussetzungen oder Leitprinzipien und spiegeln sich diese in den Ergebnissen wieder? (5) Wie erfolgreich sind diese Typologien, um Veränderungen zu erklären, und was ist ihr Potential bei der Feststellung von Divergenzen und Widersprüchen zwischen verschiedenen institutionellen Arrangements?

Die hier besprochenen Ansätze machen deutlich, dass die Komplexität moderner Gesellschaften ein endgültiges, allumfassendes Modell nicht zulässt. Darüber hinaus gibt es keine griffbereiten „Lösungen“, die einfach angewandt werden können, um die „Probleme“ einer spezifischen Gesellschaft zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt zu lösen. Stattdessen hängt die Entwicklung von neuen Lösungen sehr stark davon ab, wie Formen von Sozial- und Industriepolitik in der Vergangenheit entwickelt wurden, wie die von ihnen initiierten Kompromisse gestaltet sind und zu welcher Art von Konflikten es in Zukunft kommen wird. Einige der hier diskutierten Arbeiten konnten Einsichten in diese Fragen und in die unterschiedliche Art und Weise des Umgangs mit diesen Fragen in einzelnen Ländern vermitteln. Die Suche nach fehlender Übereinstimmung und Widersprüchen könnte uns auch dabei helfen festzustellen, zu welchen Veränderungen es in der Zukunft kommen wird und zugleich die Schwächen des Funktionalismus und die Beschränkungen der Pfadabhängigkeit zu vermeiden. Typologien müssen mit einer gesunden Portion Skepsis behandelt werden, und es obliegt den LeserInnen, danach zu fragen, was ausgelassen oder nicht beachtet wurde, um eine ästhetisch perfekte Übereinstimmung zu erreichen.

Anmerkungen

- 1 Diese Kategorisierung basiert auf der von Sainsbury (1996, 9-14) vorgenommenen Unterscheidung von Mainstream-Ansätzen der Wohlfahrtsstaatsanalyse.
- 2 Diese unterschiedlichen, geschlechtsspezifischen gesellschaftlichen Ansätze werden bei Crompton (1999) und O'Reilly (2000) ausführlicher diskutiert.
- 3 Wie auch andere AutorInnen weist Sorge (2000) diese Kritik mit dem Hinweis zurück, dass die meisten Studien einen dialektischen Ansatz verfolgen. Eine ausführlichere Diskussion der Debatte findet sich in Maurice/Sorge (2000).
- 4 Der französische Begriff *Contestation* beschreibt eine konfliktorientierte Strategie.
- 5 Plantenga und Hansen benutzen sechs Indikatoren: Die Beschäftigungsrate von Frauen im Vergleich zu der von Männern (pro Kopf-Messung), die Beschäftigungsrate von

Müttern mit jungen Kindern (im Alter von 7 Jahren oder jünger) im Vergleich zu Vätern (Vollzeitäquivalenzquote), die relative Häufung von Frauen in höheren Position im Vergleich zu Männern; das gender wage gap, der Anteil von Frauen, die weniger als 50% des nationalen Durchschnittseinkommens (auf Jahresbasis) verdienen und der Vergleich des entsprechenden Anteils von Männern; und das Männer-Frauen-Gap hinsichtlich der Zeit, die für die Betreuung von Kindern und anderen Menschen aufgewendet wird.

Literatur

- Anxo, Dominique/O'Reilly, Jacqueline, 2000: Working-Time Regimes and Transitions in Comparative Perspective. In: O'Reilly, Jacqueline u.a. (Hg.): 61-91.
- Bouteiller, Jerome/Daubigney, Jean Paul/Silvestre, Jean-Jacques, 1972: Comparaison de Hierarchie des Salaries entre l'Allemagne et la France. Recherche réalisée pour le Compte du Centre d'Etude des Revenus et des Coûts.
- Crompton, Rosemary, 1999: Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner Model. Oxford.
- Crouch, Colin, 1993: Industrial Relations and European State Traditions. Oxford.
- Daly, Mary, 1997: The Case of Welfare State Change and Transition: Some Feminist Approaches Reviewed. Paper presented at the 33rd World Congress of Sociology, 7.-11.7.1997, Universität Köln.
- Dingeldey, Irene, 1999: Begünstigungen und Belastungen familialer Erwerbs- und Arbeitszeitmuster im Steuer- und Sozialversicherungssystem. Ein Vergleich zehn europäischer Länder. Gelsenkirchen.
- Duncan, Simon, 1995: Theorizing European Gender Systems. In: Journal of European Social Policy, 5. Jg., Heft 4, 263-284.
- Ebbinghaus, Bernhard, 1998: European Labor Relations and Welfare-State Regimes. A Comparative Analysis of the "Elective Affinities". Paper prepared for the International Conference of Europeanists, Baltimore, 26.2.-1.3.1998, Panel B-2 "Labor Markets and Social Policy: A 'Missing Link' in European Welfare State Research"
- Ellingsaeter, Anne-Lise, 1998: Dual Breadwinner Societies. Provider Models in the Scandinavian Welfare States. In: Acta Sociologica, 41. Jg., Heft 1, 59-73.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- , 1997: Hybrid or Unique? The Japanese Welfare State between Europe and America. In: Journal of European Social Policy, 7. Jg., Heft 3, 179-190.
- , 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.
- Fagan, Colette/O'Reilly, Jacqueline, 1998: Conceptualising Part-Time Work: the Value of an Integrated Comparative Perspective. In: O'Reilly, Jacqueline/Fagan, Colette (Hg.): 1-31.
- /-/Rubery, Jill, 1998: Le Temps Partiel aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni. Un Nouveau Contrat Social entre les Sexes? In: Maruani, Margaret (Hg.): 263-275.

- /Halpin, Brendan/O'Reilly, Jacqueline, 2004: New Jobs for Whom? Service Sector Employment in Britain and Germany.
- Gornick, Janet/Meyers, Marcia/Ross, Katherin, 1997: Supporting the Employment of Mothers. Policy Variation across Fourteen Welfare States. In: Journal of European Social Policy, 7. Jg., Heft 1, 45-70.
- /-, 2003: Families that Work. Policies for Reconciliation Parenthood and Employment. New York.
- Gottfried, Heidi/O'Reilly, Jacqueline, 2000: The Weakness of a Strong Breadwinner Model: Part-time Work and Female Labour Force Participation in Germany and Japan. College of Urban, Labor and Metropolitan Affairs, Wayne State University Occasional Paper Series No. 3. Detroit, MI 48202 USA.
- Hancké, Bob/Soskice, David, 1996: Coordination and Restructuring of Large French Firms: The Evolution of French Industry in the 1980s. WZB Discussion Paper FS I 96-303. Berlin. http://www.wz-berlin.de/wb/pdf/96_303.en.pdf
- Kieffer, Annick/Marry, Catherine, 1996: L'Activité des Femmes en France et en Allemagne. Effet Societal ou Effet de Sexe? Paper presented at the Seminaire Lasmas „Formation et Insertion en Europe“, 16.12.1996.
- Lewis, Jane, 1992: Gender and the Development of Welfare Regimes. In: Journal of European Social Policy, 2. Jg., Heft 3, 159-173.
- /Ostner, Ilona, 1992: Gender and the Evolution of European Social Policy Regimes. Centre for Social Policy Research Working Papers, University of Bremen.
- /Kiernan, Kathleen/Land, Hilary (Hg.), 1997: Lone Motherhood in Twentieth-Century Britain. From Footnote to Front Page. London.
- Maruani, Margaret (Hg.), 1998: Les Habits Neufs de l'Inégalité. Paris.
- Maurice, Marc/Sorge, Arndt (Hg.), 2000: Embedding Organizations. Societal Analysis of Actors, Organizations and Socio-Economic Context. Amsterdam, Philadelphia.
- /Sellier, Francois/Silvestre, Jean-Jacques, 1982: Politique d'Éducation et Organisation Industrielle en France et en Allemagne. Paris.
- O'Conner, Julia/Orloff, Ann Shola/Shaver, Sheila, 1999: States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States. Cambridge.
- O'Reilly, Jacqueline/Cebrián, Immaculada/Lallement, Michel (Hg.), 2000: Working Time Changes: Social Integration through Working Time Transitions in Europe. Cheltenham.
- , 2000: Is it Time to Gender the Societal Effect? In: Maurice, Marc/Sorge, Alan (Hg.): 343-356.
- Pfau-Effinger, Birgit, 1998: Culture or Structure as Explanations for Differences in Part-time Work in Germany, Finland and the Netherlands? In: O'Reilly, Jacqueline/Fagan, Colette (Hg.): 177-198.
- Plantenga, Janneke/Hansen, Johan, 1999: Assessing Equal Opportunities in the European Union. In: International Labour Review, 138. Jg., Heft 4, 351-379.

- Rubery, Jill (Hg.), 1988: Women and Recession. London.
- , 1994: The British Production Regime. A Societal-Specific System? In: *Economy and Society*, 23. Jg., Heft 3, 335-354.
- , 1999: Gender Mainstreaming in European Employment Policy. Report by the European Commission's Group of Experts on Gender and Employment. Brussels.
- /Fagan, Colette, 1995: Comparative Industrial Relations Research: Towards Reversing the Gender Bias. In: *British Journal of Industrial Relations*, 33. Jg., Heft 2, 209-236.
- Ruivo, Margarida/González, Maria do Pilar/Varejão, Jose M., 1998: Why is Part-time Work so Low in Spain and Portugal? In: O'Reilly, Jacqueline/Fagan, Colette (Hg.): 199-213.
- Sainsbury, Diane (Hg.), 1994: *Gendering Welfare States*. London.
- , 1996: *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge.
- Siaroff, Alan, 1994: Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology. In: Sainsbury, Diane (Hg.): 82-100.
- Sorge, Alan, 2000: The Diabolical Dialectics of Societal Effects. In: Maurice, Marc/Sorge, Alad (Hg.): 37-56.
- Soskice, David/Hall, Peter (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism*. Oxford.
- Speckesser, Stefan/Schütz, Holger/Schmid, Günther, 1998: Benchmarking Labour Markets and Labour Policies Performance with Reference to the European Employment Strategy. In: Tronti, Leonello (Hg.): 76-97.
- Storrie, Donald/Bjurek, Hans, 2000: Benchmarking European Labour Market Performance with Efficiency Frontier Techniques. WZB Discussion Paper FS I 00-211 (Berlin: WZB) <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2000/i00-211.pdf>
- Tronti, Leonello (Hg.), 1998: *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies: Final Report 1997*. Institute for Applied Socio-Economics, Berlin.

Petra Beckmann

Frauenbeschäftigung im Arbeitsraum Europa – zur Aussagekraft der EU-Beschäftigungsquote

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union (EU) haben sich am 1. Mai 2004 zehn weitere europäische Länder unter anderem dem Grundprinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Politik- und Lebensbereichen verpflichtet. Hierzu gehört auch die Umsetzung einer an Chancengleichheit orientierten Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, wie sie im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) bereits 1997 vereinbart wurde.¹

Vor diesem Hintergrund zunehmender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Heterogenität in einer erweiterten EU gewinnt auch die Frage nach den geschlechtsspezifischen Unterschieden am Arbeitsmarkt weiter an Bedeutung. Dabei ist entscheidend, dass die Unterschiede, z.B. in der Erwerbssituation von Frauen und Männern, auch tatsächlich sichtbar gemacht werden. Dies erfordert geeignete – d.h. geschlechtersensible – Indikatoren, die nicht nur den quantitativen, sondern auch den qualitativen Aspekten von (Erwerbs-)Arbeit Rechnung tragen. Denn nur so lassen sich geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt gezielt in Angriff nehmen und abbauen.

Ein Schlüsselindikator, der in der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Berichterstattung der EU – so auch im Rahmen des Monitoring zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien – häufig verwendet wird, ist die Beschäftigungsquote². Sie dient nicht nur zur Beurteilung des Beschäftigungserfolgs, sondern auch der Überwachung und Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Chancengleichheit³ (KOM 2004a). Dem Bericht der Europäischen Kommission zur Gleichstellung von Frau und Mann 2004 zufolge misst die Beschäftigungsquote (zusammen mit der Arbeitslosenquote) „bezahlte Arbeit“ in ihrer Bedeutung als „eine wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Unabhängigkeit“ (KOM 2004a). Dabei werden die geschlechtsspezifischen Diskrepanzen anhand der unterschiedlichen Höhe der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern ermittelt.

Spätestens an dieser Stelle muss die Beschäftigungsquote hinsichtlich ihrer qualitativen Aussagekraft hinterfragt werden. Schließlich ist die Qualität der Arbeit (oder des Beschäftigungsverhältnisses) beispielsweise entscheidend dafür, welchen Beitrag sie tatsächlich zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern leistet bzw. leisten kann. Aus einer genderorientierten Perspektive ist diese Fragestellung elementar.

Ein wichtiges Merkmal zur Beschreibung der Qualität von Beschäftigungsverhältnissen ist z.B. die Dauer der Arbeitszeit (in Arbeitsstunden pro Woche/Monat). Dies gilt mit Blick auf die Frage nach der Art der Integration in den Arbeitsmarkt wie die Höhe des erzielbaren Einkommens oder die Ansprüche an die Sozialversicherungssysteme, die häufig an den Erwerbsumfang gekoppelt sind (Stichworte: Rente, Arbeitslosengeld).

Es lohnt sich daher in mehrfacher Hinsicht, die Beschäftigungsquote bezüglich ihrer Genderorientierung genauer zu betrachten. Denn davon hängt es ab, welche Aussagefähigkeit sie im geschlechtsspezifischen Vergleich von Beschäftigungsstand und Beschäftigungsentwicklung besitzt und inwiefern sie sich infolgedessen als Indikator für die Verwirklichung von Chancengleichheit am Arbeitsmarkt eignet.

Der vorliegende Beitrag untersucht diese Fragen am Beispiel von Deutschland für die Jahre von 1997 bis 2000 bzw. 2001. Dabei werden die Aussagen der Europäischen Kommission bezüglich des Beschäftigungserfolgs und der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt (auf der Basis von Eurostat-Daten) den Ergebnissen der Beschäftigungsanalyse auf der Grundlage von Daten aus der Arbeitszeitrechnung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung gegenübergestellt. Da für die anderen EU-Mitgliedstaaten keine detaillierten Arbeitszeitrechnungen zur Verfügung stehen, kann nur ein sehr eingeschränkter europäischer Vergleich durchgeführt werden.

Die Beschäftigungsquote im Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Zentraler Bestandteil der Europapolitik ist die „Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt“. ⁴ Auf seiner Tagung im März 2000 in Lissabon beschloss der Europäische Rat daher das übergreifende Beschäftigungsziel: Bis zum Jahr 2010 ist die allgemeine Beschäftigungsquote EU-weit von durchschnittlich 61% (1997) auf 70% zu erhöhen und die der Frauen von 51% (1997) auf über 60% (Europäischer Rat 2000). Im März 2001 wurden darüber hinaus mittelfristige quantitative Beschäftigungsziele vereinbart. Danach soll die Beschäftigungsquote in der EU bis 2005 auf insgesamt 67% steigen und die der Frauen auf 57%.

Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren werden somit Steigerungen bei der Gesamtbeschäftigungsquote und der Frauenbeschäftigungsquote von jeweils 9 Prozentpunkten angestrebt. Mit diesen Zielvorgaben blieben allerdings die Unterschiede zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern gleich

groß, was mit dem in der Leitlinie 6 „Gleichstellung der Geschlechter“ formulierten Chancengleichheitsziel unvereinbar wäre: ⁵

„Die Mitgliedstaaten werden im Wege eines integrierten Ansatzes, der die durchgängige Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Gender-mainstreaming) und spezifische strategische Maßnahmen miteinander verbindet, *die Erwerbsquote von Frauen anheben und die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten*, bei den Arbeitslosenquoten und beim Arbeitsentgelt *bis 2010 in erheblichem Maße abbauen ...*“ (KOM 2003a, Hervorhebung der Verfasserin).

Bezogen auf die mittelfristige Zielerreichung bei den Beschäftigungsquoten bescheinigte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland in den beschäftigungspolitischen Empfehlungen ⁶ für das Jahr 2003 ein vergleichsweise positives Ergebnis: „Die Gesamtbeschäftigungsquote in Deutschland liegt nahe an der EU-Zielvorgabe für 2005 von 67%, und die Beschäftigungsquote der Frauen übertrifft bereits das EU-Zwischenziel für 2005 von 57%“ (KOM 2003b). Dementsprechend lautete die Bewertung der Entwicklung der Beschäftigungsquote von Frauen in Deutschland in den ersten fünf Jahren der EBS (1997-2001): „Die Frauenbeschäftigung erhöhte sich zwischen 1997 und 2001 um 3,5 Prozentpunkte auf 58,8%. Damit liegt sie bereits über der europäischen Zwischenzielvorgabe von 57% für das Jahr 2005.“ (KOM 2002b)

Bevor nun diese Aussagen und Bewertungen detaillierter empirisch untersucht werden, bedarf es einiger grundsätzlicher wie auch einiger genderrelevanter Bemerkungen zum Messkonzept und zu den Messproblemen der Beschäftigungsquote.

Messkonzept und Messprobleme der Beschäftigungsquote

Die Beschäftigungsquote ist ein statistisches Maß, das den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahren an der erwerbsfähigen Bevölkerung im selben Alter angibt. Als erwerbstätig gilt in der Arbeitskräfteerhebung von EUROSTAT ⁷ bereits jeder, der in der Berichtswoche eine einzige Stunde gegen Entgelt gearbeitet hat. Mitgezählt werden darüber hinaus auch alle Personen, die in der betreffenden Woche von der Arbeit freigestellt waren (z.B. wegen „Sabbatical“ oder Elternzeit).

Die Beschäftigungsquote drückt demnach nur aus, zu welchen Anteilen Frauen und Männer in einem (aktiven oder ruhenden) Arbeitsverhältnis stehen – gleich welcher Art. Die Beschäftigung als *Arbeitsvolumen*, also als Produkt aus Erwerbstätigenzahl und Arbeitszeit, bildet sie nicht ab. ⁸ Dies ist – bezogen auf die Entwicklungen auch am deutschen Arbeitsmarkt – in zweifacher Hinsicht problematisch: Zum einen ist der zeitliche Arbeitseinsatz von Frauen und Männern sehr

unterschiedlich. Schon deshalb reicht es mittlerweile nicht mehr aus, allein die Erwerbstätigenzahlen zu betrachten, um die Arbeitsmarktentwicklung insgesamt angemessen beurteilen zu können (vgl. Bach 2001, 2002). Zum anderen haben sich Erwerbstätigenzahlen und Arbeitszeit bei Frauen und Männern in den 1990er Jahren auch gegenläufig entwickelt.

Genderrelevante Aspekte von Erwerbstätigkeit

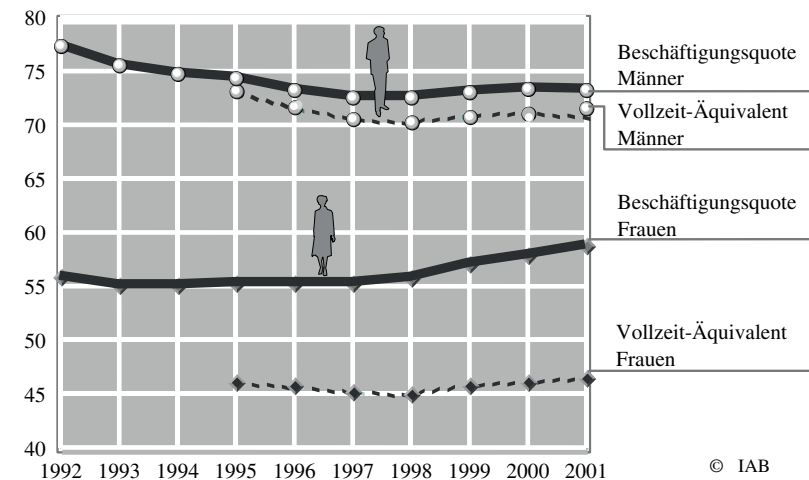
Ein besonderes Problem der Beschäftigungsquote stellt im Zusammenhang mit dem (nicht gemessenen) Arbeitsvolumen die Untererfassung geringfügig Beschäftigter in der Arbeitskräfteerhebung dar. Dies betrifft vor allem die Frauenbeschäftigung, da es sich bei den geringfügig Beschäftigten zum überwiegenden Teil um Frauen handelt. Hauptursache für die Untererfassung geringfügig Beschäftigter ist das Berichtswochen-Konzept, welches z.B. das saisonal stark schwankende Aufkommen von geringfügiger Beschäftigung nicht abbilden kann.

Ein weiteres genderspezifisches Messproblem besteht darin, dass die Beschäftigungsquote neben den aktiv Erwerbstätigen auch alle Personen erfasst, die zum Befragungszeitpunkt von ihrer Arbeit freigestellt waren. Die darunter stärkste Gruppe sind Frauen in Elternzeit, die seit 1992 bis zu drei Jahre betragen kann. Der Vergleich für das Jahr 2000 belegt eindrucksvoll, wie stark die (originäre) Beschäftigungsquote und die um die (inaktiven) Frauen in Elternzeit „bereinigte“ Beschäftigungsquote auseinanderklaffen (vgl. John/Stutzer 2002):⁹ Die Differenz zwischen der originären Beschäftigungsquote (48%) und der bereinigten Beschäftigungsquote (30%) beträgt für Frauen mit Kindern unter 3 Jahren immerhin 18 Prozentpunkte.

Zwar lässt sich argumentieren, dass die meisten Frauen nach der Elternzeit ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen, hier also nur eine (mehr oder weniger kalkulierbare) Unterbrechung vorliegt. Im jeweiligen Erhebungszeitpunkt misst die Beschäftigungsquote für die Gruppe der Frauen mit Kleinkindern dennoch viel „heiße Luft“. Das Niveau der tatsächlichen Beschäftigung von Müttern mit Kindern unter 3 Jahren wird damit permanent und in erheblichem Umfang überschätzt.¹⁰

Werden diese Faktoren bei der Analyse nicht berücksichtigt, besteht die Gefahr der Fehlinterpretation. Für die Beschäftigung von Frauen und Männern in Deutschland wird dies nachstehend verdeutlicht: Einerseits anhand der im Kommissions-Bericht „Beschäftigung in Europa 2002“ (KOM 2002a) ausgewiesenen Beschäftigungsquoten und andererseits mit Hilfe des Arbeitsvolumens.

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten und Vollzeitäquivalent-Beschäftigungsquoten – Deutschland, in % der jeweiligen Bevölkerung im Alter von 15 bis 64



© IAB

Quelle: Eurostat 2002 in: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa 2002.

Die Beschäftigungsentwicklung in Deutschland von 1997 bis 2001

Wie bereits erwähnt, konstatierte die Europäische Kommission für die Jahre 1997 bis 2001 einen Anstieg der Frauenbeschäftigung in Deutschland um 3,5 Prozentpunkte.

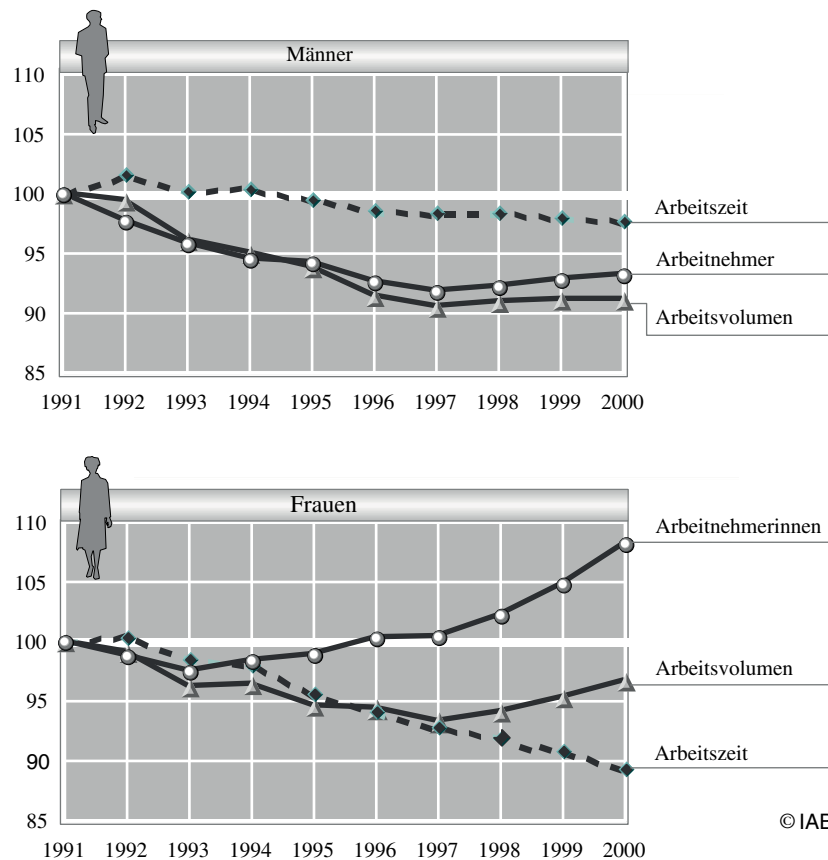
Was hinter dieser beachtlichen Entwicklung steckt, kann nur die Analyse des Arbeitsvolumens zeigen. Im Unterschied zu den Beschäftigungsquoten (Abbildung 1) stehen für das Arbeitsvolumen von Frauen und Männern (Abbildung 2) noch keine Daten für 2001 zur Verfügung. Da jedoch das Jahr 1999, in dem der größte Anstieg der Beschäftigungsquoten zu verzeichnen war (Frauen: +1,3 Prozentpunkte, Männer: +0,5 Prozentpunkte, vgl. Abbildung 1) berücksichtigt wird, beeinträchtigt dies den Kern des Befundes nicht.¹¹

In den Beobachtungszeitraum der Europäischen Kommission (1997-2001) fallen zwei Revisionen der Erwerbstätigenzahlen durch das Statistische Bundesamt, die sich vor allem auf die Zahl geringfügig Beschäftigter auswirkten (vgl. Bach 2001). Von besonderer Bedeutung ist der Stichtag 1. April 1999. Zu diesem Termin trat das neue Meldeverfahren zur Sozialversicherung für geringfügig Beschäftigte in Kraft. Die Niveauerhöhung der Erwerbstätigenzahlen um rund 4 Mio. Personen für das Jahr 1999 ist im Wesentlichen hierauf zurückzuführen. Da rund 71% der

geringfügig Beschäftigten Frauen sind¹², stieg vor allem die Zahl erwerbstätiger Frauen (in Westdeutschland) deutlich an. Bei den Männern war der Effekt entsprechend geringer.

Auch im Mikrozensus (bzw. der Arbeitskräfteerhebung) wurden geringfügig Beschäftigte 1999 besser erfasst als 1998.¹³ Folglich erhöhte sich die Zahl der neu auf den Arbeitsmarkt getretenen Frauen (insbesondere zwischen 1998 und 1999) nicht tatsächlich in dem von der Beschäftigungsquote angezeigten Umfang. Denn die Mehrzahl der geringfügig beschäftigten Frauen ging bereits vor dem 1.4.1999

Abbildung 2: Beschäftigte, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in Deutschland
Jahresdurchschnitte, Indexwerte (1991 = 100)



Quelle: IAB.

einer Erwerbstätigkeit nach. Sie werden jedoch erst seit diesem Zeitpunkt in der Arbeitskräfteerhebung besser erfasst.

Die Berücksichtigung der geringfügig Beschäftigten hatte für die Entwicklung der beiden Komponenten des Arbeitsvolumens teilzeitbeschäftigter Frauen zwischen 1997 und 2000 folgende Konsequenzen (vgl. hierzu ausführlich Bach 2002 und Beckmann 2003): Die Zahl teilzeitbeschäftigter Frauen erhöhte sich deutlich (1997-2000: +18,9%), während die Arbeitszeit in Teilzeit zurückging (-3,2%). Die starke „Personenkomponente“ führte schließlich zu einem Anstieg des Teilzeit-Volumens um 15,1%. Im selben Zeitraum blieben die Erwerbstätigenzahlen, die Arbeitszeit und somit das Arbeitsvolumen Vollzeit erwerbstätiger Frauen konstant. Die Erhöhung des Gesamtarbeitsvolumens von Frauen um 3,7% beruht daher ausschließlich auf dem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung. Die geringfügige Beschäftigung spielt hierbei zwar nicht die alleinige, aber eine ausschlaggebende Rolle.

Bei Männern hingegen kam es nur zu einem geringen Anstieg des Gesamtarbeitsvolumens um 0,7%, obwohl – bei gleich bleibender Vollzeit – das Teilzeit-Arbeitsvolumen um 22,8% gestiegen war. Grund hierfür ist das im Vergleich zu Frauen wesentlich niedrigere Ausgangsniveau der Teilzeitbeschäftigung von Männern. Die Abbildung 2 veranschaulicht die Zusammenhänge und Entwicklungen von Erwerbstätigenzahlen, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen.

Die Entwicklung der Frauenerwerbstätigkeit zwischen 1997 und 2000 lässt sich somit folgendermaßen resümieren: Einer Steigerung des Frauenanteils an den Erwerbstätigen um 1,5 Prozentpunkte steht ein Anstieg ihres Anteils am Gesamtarbeitsvolumen von nur 0,7 Prozentpunkten gegenüber. Es ist anzunehmen, dass sich dieser Trend in Zukunft fortsetzen wird. Denn einige Neuerungen im SGB III zum Ausbau des Niedriglohnbereichs (Stichworte: Anhebung der Geringfügigkeitsgrenze, Mini-/Midi-Jobs) zielen vornehmlich auf die Beschäftigung von Frauen.¹⁴

Die Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern in Vollzeitäquivalenten

Die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten gibt – grob gesagt – an, wie hoch die Beschäftigungsquote wäre, wenn alle Erwerbstätigen Vollzeit arbeiten. Sie standardisiert somit die Erwerbstätigkeit im Hinblick auf die Arbeitszeit, was insbesondere in der genderorientierten Betrachtung von Bedeutung ist.¹⁵ Dieser Indikator steht auf europäischer Ebene als so genannter „Kontextindikator“ für die länderspezifische Analyse der Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne standardmäßig zur Verfügung.

Mit Blick auf die geschlechtsspezifische Beschäftigungsentwicklung in den 1990er Jahren lässt sich aus Abbildung 1 Folgendes ablesen: Die beiden Beschäftigungsquoten für Frauen – gemessen an der Zahl der „Köpfe“ oder am Arbeitsvolumen – drifteten im Laufe der Jahre immer weiter auseinander. Wie oben dargelegt, lag dies am stetig steigenden Anteil Teilzeit beschäftigter Frauen mit abnehmender Arbeitszeit, insbesondere in Westdeutschland. Hingegen sind die Diskrepanzen zwischen den Beschäftigungsquoten von Männern verschwindend gering, weil fast alle Männer Vollzeit arbeiten. Die Differenz zwischen den beiden Quoten für Frauen war im Jahr 2001 mit 12,3 Prozentpunkten etwa sieben Mal so hoch wie die für Männer (1,7 Prozentpunkte).

Wie in der „Beurteilung der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002“ von der Europäischen Kommission festgestellt (vgl. KOM 2002b), betrug der Beschäftigungszuwachs in Vollzeitäquivalenten bei Frauen zwischen 1997 und 2001 daher nur 1,3 Prozentpunkte gegenüber 3,5 Prozentpunkten Zuwachs bei der Beschäftigungsquote „in Köpfen“. Auch hier liegen die Zahlen für die Beschäftigungsentwicklung bei den Männern wieder erheblich näher beieinander (0,3 bzw. 0,7 Prozentpunkte). Gleichwohl stieg die Frauenbeschäftigung stärker als die der Männer. Dies ist allerdings wegen des Effekts der geringfügig Beschäftigten zu relativieren.

Für die Beschäftigungssituation im Jahr 2001 schließlich gilt, dass die Beschäftigungsquoten der Frauen mit 14 Prozentpunkten (Köpfe) bzw. 24 Prozentpunkten (Vollzeitäquivalente) immer noch weit hinter denen der Männer rangieren.

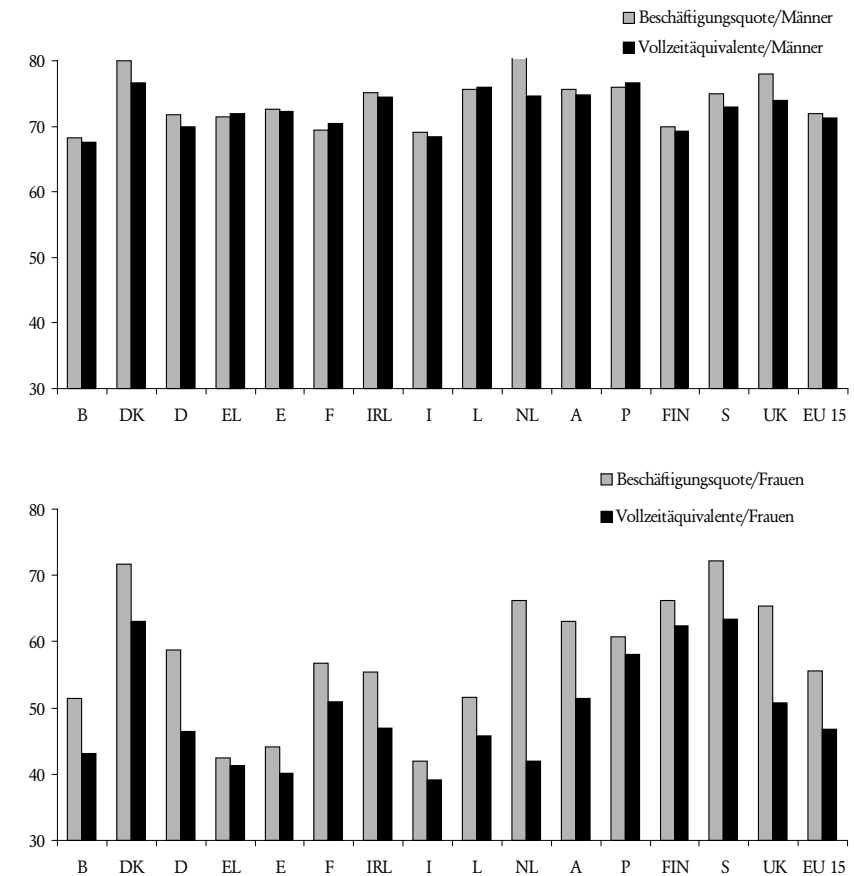
Die entscheidende Frage beim Vergleich der beiden Beschäftigungsquoten ist nicht, welches die „bessere“ und welches die „schlechtere“ Maßzahl zur Beschreibung von Beschäftigungsstand und Beschäftigungsentwicklung bei Frauen und Männern ist. Jeder Indikator gibt Auskunft über einen anderen Sachverhalt.

Darüber hinaus beruhen die Unterschiede in der Arbeitszeit von Männern und Frauen zu einem großen Teil auf der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung in der Familie. So gaben laut Mikrozensus 2002 gut zwei Drittel der Teilzeit beschäftigten Frauen in Westdeutschland an, „wegen persönlicher/familiärer Verpflichtungen“ Teilzeit zu arbeiten. Dahinter steckt, dass Teilzeitarbeit überwiegend von Müttern ausgeübt wird, die – insbesondere in Westdeutschland – schon aufgrund mangelnder Kinderbetreuungsmöglichkeiten nicht Vollzeit arbeiten können. Von einer echten Wahlfreiheit zwischen Erwerbs- und Familienarbeit kann daher bei vielen Müttern nicht die Rede sein. Insofern ist auch die aufgrund anderer *Verpflichtungen* ausgeübte Teilzeitarbeit grundsätzlich nicht als „freiwillig“ zu interpretieren. Dies belegen auch Befragungsergebnisse aus detaillierteren Studien zu den Arbeitszeitwünschen von Frauen (Beckmann 2002).

Die Mikrozensuszahl gibt außerdem keine Auskunft darüber, inwiefern der jeweilige Arbeitsumfang tatsächlich den Wünschen der Frauen entspricht. Denn die Bandbreite der Stundenzahl bei Teilzeit ist groß.

Frauen in Ostdeutschland hingegen haben noch günstigere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Sie begründen ihre Teilzeittätigkeit überwiegend (54%) damit, dass „eine Vollzeittätigkeit nicht zu finden ist“. Teilzeitarbeit kommt somit den Verpflichtungen und Erwerbsmöglichkeiten

Abbildung 3: Beschäftigungsquote und Vollzeitäquivalente 2002 – Prozent der Erwerbsbevölkerung 15-64 Jahre



Quelle: EUROSTAT, QLFD.

von Frauen sehr entgegen. Sie ist daher in erster Linie als die bessere Alternative zur Nichterwerbstätigkeit anzusehen.

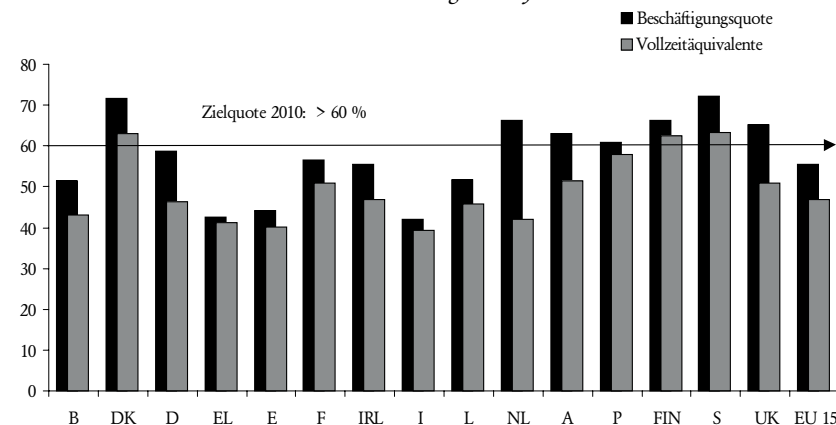
Bereits auf der Basis dieser Ergebnisse für Deutschland dürfte deutlich geworden sein, dass im geschlechtsspezifischen Vergleich Indikatoren erforderlich sind, die den qualitativen Merkmalen von Arbeit, wie der Arbeitszeit, Rechnung tragen. Die folgenden Ergebnisse bestätigen diese Aussage auch in Bezug auf den europäischen Ländervergleich.

Geschlechtsspezifische Beschäftigungsquoten und Vollzeitäquivalente im europäischen Vergleich

Beachtliche Unterschiede in der Höhe der Beschäftigungsquote in „Köpfen“ und in Volumina sind typisch für die Frauenbeschäftigung – nicht nur in Deutschland. Dies belegen die Zahlen für die (ehemals) 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Abbildung 3).

Während bei Männern – außer in den Niederlanden, in Großbritannien und in Dänemark – keine nennenswerten Abweichungen zwischen den beiden Beschäftigungsquoten zu verzeichnen sind, differieren diese Quoten bei Frauen zum Teil erheblich. Das bedeutet, dass die Beschäftigungsverhältnisse von Frauen hinsichtlich ihrer Qualität wesentlich heterogener sind als die Beschäftigungsverhältnisse von Männern. Hinzu kommt, dass diese Heterogenität in der Frauenbeschäftigung innerhalb der EU15 unterschiedlich stark ausgeprägt ist (Abbildung 4).

Abbildung 4: Beschäftigungsquote und Vollzeitäquivalente von Frauen 2002 – Prozent der weiblichen Erwerbsbevölkerung 15-64 Jahre



Quelle: EUROSTAT, QLF.D.

So beträgt die durchschnittliche Differenz zwischen den beiden Beschäftigungsquoten für Frauen in der gesamten EU15 knapp 9 Prozentpunkte. Weit darüber liegen neben Deutschland (gut 12 Prozentpunkte) auch Österreich, das Vereinigte Königreich und an der Spitze die Niederlande mit etwas mehr als 24 Prozentpunkten. Das heißt, dass in diesen Ländern Frauen wesentlich häufiger Teilzeit arbeiten als im EU-Durchschnitt und infolgedessen die Frauenbeschäftigung auf Basis der Beschäftigungsquote noch verzerrter dargestellt wird als in Deutschland. Kaum Diskrepanzen zwischen den beiden Beschäftigungsquoten gibt es hingegen in Griechenland, Portugal, Italien und Finnland. Allerdings weisen Griechenland und Italien auch vergleichsweise sehr niedrige Beschäftigungsquoten (in „Köpfen“) für Frauen auf.

Da ein differenzierter europäischer Vergleich mehr Raum beanspruchen würde, soll an dieser Stelle ein Beispiel genügen, um auch die Heterogenität der Frauenbeschäftigung in Europa in Bezug auf das Qualitätsmerkmal Arbeitszeit zu verdeutlichen: Finnland und die Niederlande liegen bei den Frauenbeschäftigungsquoten (in „Köpfen“) mit jeweils 66,2 % gleich auf und übertreffen damit bereits die europäischen Zielvorgaben für 2010 deutlich. Berücksichtigt man aber zusätzlich die Vollzeitäquivalentquote, dann zeigt sich ein anderes Bild: In Finnland liegt die Vollzeitäquivalentquote nur knapp 4 Prozentpunkte unter der Beschäftigungsquote, hingegen beträgt diese Differenz in den Niederlanden gut 24 Prozentpunkte. Aus einem einfachen Vergleich – ausschließlich auf Basis der Beschäftigungsquote (in „Köpfen“) – ginge dieser qualitative Unterschied in den Beschäftigungsverhältnissen nicht hervor. Beide Länder würden hinsichtlich der erzielten Erfolge bei der Frauenbeschäftigung gleich (gut) bewertet. Somit bleibt festzuhalten, dass auch im internationalen Kontext qualitative Merkmale von Arbeit eine wichtige Rolle spielen und daher im geschlechtsspezifischen wie im Ländervergleich berücksichtigt werden müssen.

Fazit

Die Beschäftigungsquote spielt in der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine zentrale Rolle. Sie ist ebenso Maßstab für die Annäherung an das Vollbeschäftigungsziel wie für die Verwirklichung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt.

Die wichtige Stellung der Beschäftigungsquote in der EBS und insbesondere ihre Anwendung im geschlechtsspezifischen Vergleich waren Anlass für die vorliegende Untersuchung. Im Vordergrund stand dabei die Frage nach der Genderorientierung der Beschäftigungsquote und damit auch die Frage nach ihrer Aus-

sagefähigkeit in der geschlechtsspezifisch vergleichenden Beschäftigungsanalyse. Auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Analyse wurde beurteilt, ob oder inwiefern sich die Beschäftigungsquote als Indikator für die Verwirklichung von Chancengleichheit am Arbeitsmarkt tatsächlich eignet.

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die Beschäftigungsquote geschlechterblind ist und daher als Abbild von Beschäftigungsstand und Beschäftigungsentwicklung im geschlechtsspezifischen Vergleich an Grenzen stößt. Dies gilt sowohl für den nationalen Vergleich von Frauen- und Männerbeschäftigung als auch für den geschlechtsspezifischen Vergleich auf europäischer Ebene.

Denn wenn – wie in Deutschland – die Zahl erwerbstätiger Frauen z.B. im Laufe der 1990er Jahre zwar gestiegen, die Gesamtarbeitszeit aber zurückgegangen ist, entsteht auf Basis der Beschäftigungsquote ein falsches, weil zu positives Bild vom Anteil der Frauen an der Gesamtbeschäftigung.

Dies liegt daran, dass die qualitativen Unterschiede in den Beschäftigungsverhältnissen von Frauen und Männern (wie die Arbeitszeit) im Verborgenen bleiben, wie am Beispiel der geringfügig Beschäftigten und den Frauen in Elternzeit in Deutschland deutlich wurde. Denn die in der Arbeitskräfteerhebung verwendete (weite) Definition von Erwerbstätigkeit schlägt bei den Frauen viel stärker durch als bei den Männern.

Insbesondere bei den Frauen (in Deutschland) dürfte sich der Trend fortsetzen, dass ein gleich bleibendes oder sogar rückläufiges Arbeitsvolumen auf immer mehr Köpfe verteilt wird. Das Bild der Beschäftigungssituation von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt – gezeichnet auf der Basis von Beschäftigungsquoten – würde dadurch immer verzerrter, denn: Die Beschäftigungsquote (einer weiter steigenden Zahl) Teilzeit erwerbstätiger Frauen stünde zunehmend der Beschäftigungsquote (einer weiter abnehmenden Zahl) Vollzeit erwerbstätiger Männer gegenüber. Die europäischen Zielquoten für die Beschäftigung erhielten damit hinsichtlich der Beschäftigungs„qualität“ für Frauen und Männer eine unterschiedliche Ausrichtung, was mit den Chancengleichheitszielen der EBS unvereinbar wäre.

Eine für die Fragestellung angemessene und für Frauen und Männer gleichermaßen geeignete Lösung liegt in der Umrechnung der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalente, da diese das Qualitätsmerkmal „Arbeitszeit“ berücksichtigen. Bei geschlechtsspezifischen Vergleichen sowohl auf nationaler wie auch auf EU-Ebene sollte dieser geschlechtersensible Indikator unbedingt zusätzlich herangezogen werden. Denn Teilzeitarbeit wird nicht in gleichem Maße von Frauen und Männern ausgeübt, sondern ist europaweit „Frauensache“. Allerdings variiert die Verbreitung von Teilzeitarbeit auch innerhalb der Frauenbeschäftigung stark

zwischen den einzelnen Ländern der EU15. Daher sind Vergleiche der Frauenbeschäftigung innerhalb der EU ebenfalls nur sehr eingeschränkt aussagefähig, wenn sie allein auf Basis der Beschäftigungsquote durchgeführt werden.

Abschließend lässt sich resümieren: Die Berücksichtigung der Arbeitszeit (als qualitatives Merkmal von Arbeit) ist schon in der *quantitativen* Beschäftigungsanalyse unverzichtbar, wenn diese Ergebnisse erbringen soll, die für Männer *und* Frauen gleichermaßen aussagefähig sind. Da die Beschäftigungsquote die geschlechtsspezifischen Unterschiede am Arbeitsmarkt nicht sichtbar macht, eignet sie sich auch kaum als Indikator für die Gleichstellung von Mann und Frau in diesem Bereich. Der Forderung der Europäischen Kommission nach einer verstärkten Überwachung und Bewertung des Gleichstellungsprozesses sowie der Schlussfolgerung, dass hierfür adäquate Gender-Indikatoren (weiter-)entwickelt werden müssen (KOM 2004a), kann daher nur zugestimmt werden. In Bezug auf die Beschäftigungsquote folgt daraus für das Monitoring zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien: Als Chancengleichheitsmaß sollte anstelle des Schlüsselindikators „Beschäftigungsquote“ besser der jetzige Kontextindikator „Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten“ verwendet werden.

Anmerkungen

- 1 Die Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union gründet auf dem Amsterdamer Vertrag von 1997 und war bis 2003 in vier „Pfeiler“ gegliedert. Der vierte Pfeiler betraf die Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Seine strategische Ausgestaltung wurde – ebenso wie die der anderen Pfeiler – seit 1998 jährlich in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien konkretisiert, die von den Regierungen der Mitgliedstaaten in Nationale Aktionspläne für Beschäftigung (NAPs) umzusetzen waren. Der Europäische Rat hat 2003 eine überarbeitete EBS verabschiedet. Seitdem ist die Gleichstellung der Geschlechter Gegenstand der beschäftigungspolitischen Leitlinie 6. Zur neuen EBS vgl. ausführlich www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm
- 2 Zur Bedeutung von Indikatoren in der europäischen Beschäftigungspolitik im Allgemeinen sowie der Beschäftigungsquote im Besonderen vgl. z.B. Hemmann 2002.
- 3 Insgesamt stehen hierfür sechs Schlüsselindikatoren zur Verfügung.
- 4 Ziel europäischer Chancengleichheitspolitik ist es, die bestehenden Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen aus sozialen wie wirtschaftlichen Gründen dahingehend zu verändern, dass sie eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt ermöglichen (vgl. KOM 2000). Für eine ausführliche Darstellung europäischer Chancengleichheitspolitik vgl. Müller/Kurtz 2002, Bundesanstalt für Arbeit 2001, 2002a.
- 5 Auf die Frage nach der (In-)Kompatibilität der EBS-Ziele kann hier nicht näher eingegangen werden. Vgl. dazu ausführlich Beckmann 2004.

- 6 Die beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten basieren auf dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, der auf Grundlage der Nationalen Aktionspläne (NAPs) für Beschäftigung erstellt wird.
- 7 In Deutschland wird die Arbeitskräfteerhebung im Rahmen des Mikrozensus vom Statistischen Bundesamt durchgeführt. Zum Erhebungskonzept vgl. EUROSTAT 2001 und www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=1-11010pc-DE&mode=download. Im nationalen Kontext wird die Beschäftigungsquote üblicherweise als „Erwerbstätigenquote“ bezeichnet.
- 8 Die treffendere Bezeichnung für diesen Indikator wäre daher „Beschäftigtenquote“.
- 9 Basis: Frauen im Alter von 20 bis unter 60 Jahren mit mindestens einem Kind unter drei Jahren
- 10 Seit 2002 weist auch das Statistische Bundesamt in seinen Veröffentlichung zu den Ergebnissen des Mikrozensus für Mütter und Väter „Erwerbstätigenquoten aktiv Erwerbstätiger“ aus, also ohne z.B. wegen Elternzeit vorübergehend Beurlaubte (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Beurlaubt waren in Deutschland 2002 gut 400.000 Frauen in der Altersgruppe von 21 bis 64 Jahren, was ca. 3% der erwerbstätigen Frauen im selben Alter entsprach.
- 11 Im Zeitraum von 1997 bis 2000 stieg die Beschäftigungsquote von Frauen um 2,6 Prozentpunkte.
- 12 Westdeutschland: 72,3%, Ostdeutschland: 59,0% (Bundesanstalt für Arbeit 2002b)
- 13 Die Zahl geringfügig beschäftigter Frauen erhöhte sich im Mikrozensus von 1998 auf 1999 um insgesamt 246.000 (davon Westdeutschland: 234.000). Ihr Anteil am Anstieg der Gesamterwerbstätigenzahl von Frauen betrug damit 63% (Westdeutschland: 73%). Somit waren laut Mikrozensus 1999 rund 12% aller erwerbstätigen Frauen (ausschließlich) geringfügig beschäftigt (Westdeutschland: 14%, Ostdeutschland: 4%). Dabei handelt es sich wegen der nach wie vor bestehenden Erfassungsprobleme jeweils um Untergrenzen (nachrichtlich Statistisches Bundesamt).
- 14 Zu den erwarteten Beschäftigungseffekten vgl. ausführlich Koch/Bäcker 2003, Rudolph 2003.
- 15 „Die Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalenten errechnet sich als Quotient aus der Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten und der Gesamtbevölkerung in der Altersgruppe 15-64 Jahre. Die Vollzeitäquivalente der Erwerbstätigkeit ergeben sich, indem das Arbeitsvolumen sowohl des ersten als auch des zweiten Arbeitsplatzes (AKE) durch die Stundenzahl dividiert wird, die im Durchschnitt jährlich je Vollarbeitsplatz im Wirtschaftsgebiet geleistet wird (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995)“ (KOM 2002a).

Literatur

- Bach, Hans-Uwe, 2001: Arbeitsvolumen steigt wieder dank mehr Beschäftigung. IAB-Kurzbericht Nr. 3 vom 20.02.2001, www.doku.iab.de/kurzber/2001/kb0301.pdf
- , 2002: Erwerbstätigkeit, Arbeitszeit und Arbeitsvolumen von Männern und Frauen im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung – die neunziger Jahre. In: Engelbrech, Gerhard (Hg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Heft 258, 15-33.
- Beckmann, Petra, 2002: Zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Tatsächliche und gewünschte Arbeitszeitmodelle von Frauen mit Kindern liegen immer noch weit auseinander. IAB-Werkstattbericht Nr. 12. Nürnberg, www.doku.iab.de/werkber/2002/wb1202.pdf
- , 2003: EU-Beschäftigungsquote – Auch richtige Zahlen können in die Irre führen. IAB-Kurzbericht Nr. 11 vom 01.08.2003, www.doku.iab.de/kurzber/2003/kb1103.pdf
- , 2004: Beschäftigungsziele für mehr Chancengleichheit am Arbeitsmarkt. In: Bundesarbeitsblatt 9/2004, 4-9, www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Downloads/bundesarbeitsblatt-9-2004,property=pdf.pdf
- Bundesanstalt für Arbeit, 2001: Gender Mainstreaming. Es wird Zeit... Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv). Nr. 20/01 vom 16.05.2001.
- , 2002a: Wege zur Chancengleichheit. Weiter geht's mit Job-Aktiv. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv). Nr. 13/02 vom 27.03.2002.
- , 2002b: Arbeitsmarkt in Zahlen. Geringfügig entlohnte Beschäftigte. 30.09.2002.
- Europäischer Rat, 2000: Lissabon – Schlussfolgerungen des Vorsitzes 23. und 24. März 2000, www.ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60941&from=&LANG=1
- Eurostat, 2002: Beschäftigungsquote. EGKS-EG-EAG, Brüssel, Luxemburg, www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/DE?catalogue=Eurostat&product=1-11010pc-DE&mode=download.
- Hemmann, Arnold, 2002: Europäische Beschäftigungspolitik – Monitoring durch Indikatoren. In: Bundesarbeitsblatt 11/2002, 18-21.
- John, Birgit/Stutzer, Erich, 2002: Erwerbsverhalten von Erziehungsurlauberinnen. In: Zeitschrift für Familienforschung, 14. Jg., Heft 3, 215-233.
- Koch, Angelika/Bäcker, Gerhard, 2003: Mit Mini- und Midi-Jobs aus der Arbeitslosigkeit? Die Neuregelung zur Beschäftigungsförderung im unteren Einkommensbereich. In: Sozialer Fortschritt, Heft 4, 94-102.
- KOM, 2000: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005). Brüssel, www.europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/strategy_de.html#top
- , 2002a: Beschäftigung in Europa, 2002. Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft. Europäische Kommission, GD Beschäftigung und Soziales: Brüssel.
- , 2002b: Beurteilung der Umsetzung der Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2002. Begleitdokument zum gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2002. Brüssel, www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/supp/supp_de.pdf

- , 2003a: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Brüssel, www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2003/gl_de.pdf
- , 2003b: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Brüssel, www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2003/recomm_2003_de.htm
- , 2004a: Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann. Brüssel, www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/feb/com_2004_115_de.pdf
- , 2004b: Mitteilung der Kommission – Die europäische Beschäftigungsstrategie wirkungsvoller umsetzen (2004/0082 CNS). Brüssel, www.europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2004/com2004_0239de01.pdf
- Müller, Petra/Kurtz, Beate, 2002: Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming. Strukturen von Teilnehmern und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit. In: Engelbrech, Gerhard (Hg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Heft 258, 207-260.
- Rudolph, Helmut, 2003: Mini- und Midi-Jobs – Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. IAB-Kurzbericht, Heft 6 vom 23.05.2003, www.doku.iab.de/kurzber/2003/kb0603.pdf
- Statistisches Bundesamt, 2003: Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2002, www.destatis.de/presse/deutsch/pk/2003/Mikrozensus_2002.pdf

Hanne Marlene Dahl/Lise Lotte Hansen

Recognition, Care and the Welfare State

The focus of this article is on the feminist philosopher Nancy Fraser's theory of justice and its usefulness for discussions on the quality of work. Her framework can be used to identify and analyse patterns of misrecognition and to create recognition in practice. Our discussion of recognition is theoretical and empirical, since the framework will be related to a particular form of care-giving work, "home helpers", in the Danish welfare state, and to a recent governmental attempt to change the image of their work.

We would also like to supplement existing feminist theories on care with discourse analysis, in order to present a more complex picture of reality that can grasp the different discursive vocabularies employed in different, sometimes contradictory, elements of a given policy and the changes in the rationality of care due to, among other things, post modernity and effects of governmental strategies. When speaking about the recognition of care-giving work we will therefore stress ambiguities and contradictions in recent developments.

Problems in existing feminist theories of care

Feminist theory has a long tradition of theorisation of care, both formal and informal (Davies, 1995; Graham, 1991; Tronto, 1993; Ungerson, 1983; Wærness, 1987). It brought a new field into research, correcting the formerly blind eye of established male and mainstream research. In addition, it coined new analytical concepts like care, care-giving work and the rationality of care in order to bridge traditional Occidental dichotomies such as rationality versus emotionality, and to re-evaluate the work performed. The novel concepts supplemented male and mainstream theory such as Weber's notion of rationality and its different forms (Weber, 1976).

One of the concepts, the rationality of care, was often directly or indirectly juxtaposed to a technical/system-based rationality characteristic of administrative and political leadership. Some of the characteristics of a rationality of care are feeling concern for a dependent person and activities to take charge and help this particular person. In contrast, one of the characteristics of a technical/system-based rationality is a means-end oriented attitude (Wærness, 1987). This juxtaposition has a heuristic value and exposes the general contradiction between the two rationalities, but neglects a historical dimension, and the potential heterogeneous and contradictory nature of the discursive logics applied from above in

state-regulated and produced care-giving work. Such an identification of historical and potentially heterogeneous logics is beyond a distinction between different forms of state-provided care such as identified by Wærness (1980).

Similar to Weber's idealtypical concepts, the rationality of care is a mixture of descriptive and normative elements, making it difficult to use for analytical purposes. It remains a rigid tool that is insensitive to more general changes such as due to late modernity, i.e. the increased focus upon self, self-reflectivity and intimacy (Giddens, 1991). Instead we suggest feminist research into care-giving work applies more contextual concepts and models, such as a discursive approach allows. Such an approach enables us to understand the historical variability of rationalities (instead of idealtypical ones) and of various processes of engendering and the differences in state strategies (differing in time and space), including different forms of regulation that have different effects upon the recognition of care-giving work.

Simultaneously, feminist researchers need to pay more attention to institutionalised patterns of social value and the strategies that might change these patterns, instead of just stating the low status of care-giving work. In order to do so, we will turn to Fraser's theory of justice and her key concept of recognition.

Justice, recognition and strategies for transformation

A new perception of justice and recognition as status

Fraser (1997, 2003a) attempts to bridge the distance between theories of justice focusing upon either recognition (Young, 1990) or redistribution (Rawls, 1972). Her dual focus is a meta-theoretical tool for understanding particular claims about injustices raised by groups in late capitalist society.

In contemporary struggles for justice, a new grammar has emerged such as evident in the struggles for rights for ethnic, gender and sexual minorities (Taylor, 1994; Young, 1990; Fraser, 1997). These struggles for recognition are, in her view, falsely separated from redistributive aspects of a group's position in society (Fraser, 2003a). Redistribution concerns socio-economic aspects such as goods (income, property, access to paid work, education, health care and leisure time) and burdens such as morbidity and mortality (1997).

In her thinking about recognition, Fraser is inspired by Weber's notion of status (*Soziale Ehre*) (Weber, 1976; Dahl et al., 2004) and seems to be inspired by Thomas S. Marshall's idea of citizenship as being accepted as full members of society (1964). Recognition refers broadly to respect, esteem and prestige or value assigned to a person, a group or an activity. Recognition means being seen, heard

and counted as a valuable and equal member of the community and constitutes an intersubjective dimension of the social system. More specifically, she defines recognition as a question of social status understood as the status of individual group members as full partners in social interaction (Fraser, 2000, 2003b). Recognition or lack of recognition (misrecognition) is perpetrated through institutionalised patterns of cultural value that affect the relative standing of social actors. The patterns of social subordination might differ due to the workings of different social institutions (Fraser, 2003a: 81). That in turn demands contextual analysis and contextual strategies, as we illustrate below.

This concept of recognition helps to understand the social character of misrecognition which exposes similarities to Marshall's defining features of citizenship. It is based on a rejection of an understanding of recognition often identified with Hegel and his analysis of consciousness, as based upon a reciprocal and dialectical relation. Fraser rejects his understanding of recognition as identity, due to its presumed deficiencies in regard to its tendency to displace redistributive struggles and reify existing identities (Fraser, 2000). She admits, however, that the identity model contains some insights into the psychological effects of racism, sexism, cultural imperialism etc. (Fraser, 2003b).

In terms of justice, the socio-economic and the socio-cultural aspects of the social system need to be redressed by a normative principle of participatory parity (Fraser, 2003a: 38) that becomes the evaluative standard to assess claims about the two kinds of injustices mentioned.

Recognition, redistribution and representation

This decision-making problem between various claims about injustices has made Fraser rethink her former dualist model into a three-dimensional model where the third concept *representation* is added (Dahl et al., 2004; Fraser/Naples, 2004). This revised model is admittedly rather tentative compared to her earlier work, but will be used due to its relevance for our object of investigation. The third element of a theory of justice, representation, is understood as a socio-political dimension in contrast to socio-economical (redistribution) and socio-cultural aspects (recognition). She refers to governance structures and decision-making procedures that can be broadly understood as *institutional structures* (Dahl et al., 2004; Fraser, 2003a).

The three aspects of justice – recognition, redistribution and representation – are linked through a normative meta-principle of participatory parity when decisions about warranted or unwarranted claims are made. Fraser specifies this

into a process of democratic deliberation where the principal idiom of public reason is participatory parity along the line of Habermasian discourse ethics (Fraser, 2003a: 43). More specifically, claimants must show in public debates that the institutionalised patterns of cultural value (socio-cultural) or of class stratification (socio-economic) deny them recognition and that alternative patterns will present a step in the direction of parity (Fraser, 2003a: 47; Dahl et al., 2004: 378). Due to the tentative character of her three-dimensional theory in this respect, it becomes rather difficult to interpret and apply her framework. We believe the three aspects are of equal importance and guided by the principle of parity of participation¹ and understand recognition as the *status* and equal potential for participation of individual group members in *social* interaction.

Patterns of misrecognition and struggles of recognition

Like others, Fraser has noted the prevalence of new forms of social struggles, but her main contribution is the attempt to analyse the origin of these, and their systematic character. Injustices are not free-floating, but can be identified in patterns of misrecognition. Her theory contains two aspects, namely institutionalised patterns of misrecognition and struggles for recognition. Her framework enables studies of the systematic reproduction of structures of power as well as their transformation. Her theory contains both a focus on inequalities in social status (the reproduction of these inequalities) and attention to their potential transformation into more equal patterns of cultural value through struggles for recognition.

Like Fraser we want to focus both upon the sedimented, gendered patterns as well as the potential, discursive openings enabling strategies for change. Such a perspective synthesises two traditions within Nordic feminist research as identified by Skjeie (1999), namely the empowerment (*dignity*) with the patriarchal (*powercritical*) tradition. In Skjeie's view the two perspectives are mutually interdependent.

Strategies for transformation

Fraser's directions for creating change towards a more just society are not very concrete. She distinguishes between three strategies: affirmative, transformative and a via media strategy (Fraser, 1997, 2003a, b; Dahl et al., 2004). An affirmative strategy repairs the disadvantageous results of inequality-creating processes and structures, while a transformative strategy changes the actual inequality-creating processes. A transformative recognition strategy is a strategy of deconstruction: "This second approach would redress status subordination by deconstructing the symbolic oppositions that underlie currently institutionalized patterns of cultural value. Far from

simply raising the self-esteem of the misrecognized, it would destabilize existing status differentiations, changing *everyone's* self-identity" (Fraser, 1997: 24).

An affirmative strategy is a kind of multi-culturalism, where diversity is approved and diversity or identity groups are constituted e.g. gay-identity politics. However identity politics do not change the structures and inequality-creating processes which have established the distinction between the normal and the different, they rather reproduce and enforce these. An affirmative strategy also risks reifying collective identities and simplifying people's self-understanding as to maintain and strengthen the differences between the normal and the different. In contrast, transformative strategies aim to deconstruct differences, to destabilise cultural meaning-systems so that excluding categories are dissolved and we will all be free, e.g. by means of queer politics.

It is obvious that transformative policies relate closely to Fraser's normative ideal, but does this also mean that affirmative policies should be abolished? In her later work (2003a, b; Dahl et al., 2004) Fraser discusses how transformative policies are difficult to get support for and to implement, and she asks whether to sacrifice principle on the altar of realism. The answer is: "(...) the distinction between affirmation and transformation is not absolute, but contextual. Reforms that appear to be affirmative in the abstract can have transformative effects in some contexts, provided they are radically and consistently pursued" (Fraser, 2003a: 78).

Fraser describes this "via media of nonreformist reforms" as a kind of middle way strategy which is affirmative, but will have transformative effects in the long run (Fraser, 2003a: 79). Three "key-words" are characteristic of the "via media" strategy:

(1) *Context*. When presenting and discussing the status-model, context was related to the place of inequality-creating processes, hereby identifying and stating the reason for recognition claims and action. Here, context relates to other policies in the area and to the general social and cultural climate.² Does the context support transformative moves?

(2) *Over time*. Although the strategy does not create transformation in itself, it might establish a ground for further action, for carrying on to a more transformative stage if it is radically and consistently pursued.

(3) *Power*. This term is only indirectly used by Fraser, she refers once to the necessity of "powerful forces" to come from an affirmative policy to a transformative. But she does not describe the content of these powerful forces, except from a very general picture of the constructedness and contingency in postmodernist culture as more likely to promote transformation (2003a: 81). Attempts to create a change towards more recognition for groups of people hitherto marginalised

do, however, raise the question of power, resistance, power resources, power relations and systems. Focusing on power is necessary in order both to identify and understand resistance, power relations and systems of power, such as gendered oligarchies, patriarchal power systems and industrial relations. *And* to identify and develop discursive openings and power resources, such as collective action, definition power and innovative power (Bradley, 1999; Hansen, 2004).

An application and evaluation of the usefulness of any such strategy requires a contextual knowledge of care-giving work and its contemporary conditions in the Danish welfare state. We shall now present a condensed picture of care-giving work and some of the policies enacted in the Danish context.

Care-giving work in the Danish (Nordic) welfare state and New Public Management

In a recent publication, the Nordic welfare state model is characterised as “publicly-financed care of good quality and availability for those in need” (Szebehely/Eliasson-Lappalainen, 2003: 9; our translation). Embedded in this model is the idea of making care available in the elderly person’s private home. Since 1968 Danish municipalities have been obliged to provide home help for elderly people in need in their own homes, and they have been reimbursed for the costs by the state level.

The concept of home helpers was introduced into national legislation in 1958 as a response to policies enacted by municipalities employing women with the experience of being a housewife but without formal training in providing care for elderly people in their own homes. From the 1960s onwards, home helpers have gradually been inscribed into a discourse of professionalization, sometimes with temporary set-backs (Dahl, 2000). In 1990 a separate educational system for home helpers, now referred to as “social and health helpers”, was decided upon and engineered from above. The system provides the social and health helpers with practical training and some theoretical background and extends the recruitment into younger groups of primarily women. It lasts for one or two years depending upon the age of the student. This process of professionalisation presents a relative recognition of home helpers and their work, but is increasingly under pressure from elements of New Public Management (NPM).

NPM has become prevalent among politicians and civil servants throughout the OECD countries within the last 15-20 years (Dahl, 2005). NPM is a new paradigm for administrative reform predicated on a substantial transfer of private-sector rationalities and techniques into the public sector. As a complex of ideas

it travelled through the OECD, becoming the new orthodoxy in 1995 (Marcussen, 2002). NPM is often described with concepts of marketisation, managerialisation (or more precisely a management of change) and “doing more with less” (Ashburner et al., 1996). It combines two logics: one of neo-liberal ideas with a second logic of Human Resource Management (HRM) (Clarke/Newman, 1997), the effects of which on the field of home help we will now describe.

The first logic – the neo-liberal aspect of NPM – stresses a retrenchment of the state, reorganisation and marketisation such as contracting out. Words like *efficiency, planning, de-composition, specialisation, a process of visitation, acknowledgement of expenditures, functions and optimisation of resources* are frequently used (Dahl, 2004). In this vein care-giving work becomes speakable in a particular way, namely as “functions” that can be divided, counted and exercised by different care-givers. One can interpret this logic as Taylorisation. One of the most visible effects of this is the use of *manuals* for home helpers in many municipalities, containing detailed descriptions of the tasks to be accomplished, the level of care and the time allotted for each task. Such manuals are part of a new tool – *mutual language* – that decision-makers and administrators apply, specifying four different levels of services (Højlund, 2001; Petersen/Schmidt, 2003). It is a standardisation of language and care, where the former unity of care is split up into establishing the need for care (the visitation process) and the “production” of care. This new tool results in a *de-qualification and de-professionalisation* of home helpers. The care-giving work of home helpers is *re-interpreted* from complex work to simple, timed procedures where no (professional) judgement is needed, since all tasks are specified and timed in advance. The field of elderly care is colonised with a foreign, Tayloristic logic.

The second logic inspired by HRM with its idea of *development* changes the discursive field of the way care-giving work is made speakable in the public sphere. This second logic supports the already existing societal, credentialist drive to formalise caring qualifications that requires that caring qualifications become speakable. Caring qualifications turn from abilities considered natural and feminine into speakable and visible caring qualifications. Frequently used words become: *communication, co-operation, development and leadership* (Dahl, 2004). Interpreted through a discourse of professionalisation, the home helper is increasingly understood as a professional. The care-giving qualifications are extended and re-defined, since *independence, self-knowledge and self-reflection* become important.

Comparatively speaking, Denmark has experienced an NPM *light* version with no significant changes in resources allocated to the field of elderly, but with a substantial change in the ideal of care that might have profound implications

for the organisation and exercise of care in the future (Dahl, 2005). Denmark still has the largest percentage of recipients among the elderly and the extent of help provided is the most beneficial compared to the other Nordic countries. In this sense Denmark is the most “Nordic” of these countries, since it has kept the principle of universalism with no user payment (Szebehely, 2003).

Part of NPM has been the introduction of consumerist legislation on the free choice of providers: the Elderly Package. As of January 2003, every municipality is obliged to ensure that elderly people can choose between public and private providers of home help services. The effects have been new organisational changes such as a centralisation of visitation procedures and an increased prevalence of the Provider-Performer Model (PPM).³

The political regulation and organisation of home helpers’ work has changed, since their autonomy has been reduced by organisational changes resulting from the neo-liberal element of NPM, among other things. Two new initiatives are the PPM model and “mutual language”⁴, which both result in a rising standardisation and almost Tayloristic work-organisation. On the other hand teams and other work-organisations with an emphasis on good leadership and flexibility (Fuglsang, 2000) are also widespread. This illustrates some of the contradictory tendencies within home help where policies create recognition and disrespect simultaneously. We will now move to the more specific analysis of a recent policy measure in terms of Fraser’s framework.

Recognition and quality of work

Fraser’s framework supplements existing theory on industrial relations and feminist research on care with a broader understanding of what constitutes a good workplace and good work for employees, applied to the field of publicly regulated, organised and paid care for elderly. She redirects attention to especially socio-cultural aspects of justice and their interrelatedness with socio-economic and socio-political elements, i.e. the way participation and redistributive issues are imbricated with institutionalised patterns of social value. Transferred to our field of research, recognition refers to the social status associated to employees and how this is embedded in old dichotomies, such as private versus public, feminine versus masculine, dirty versus clean, and new dichotomies such as stagnant versus development and inflexible versus flexibility, and related to redistributive issues such as pay and right to pensions.

Analytically and methodologically, she specifies that strategies for change depend on analysis of the contextual patterns of injustices (Fraser, 2003b). As

mentioned above, she outlines three general strategies: affirmative, transformative and via media strategy, and prefers the more radical strategies that aim to destabilise and potentially change the basic patterns. We will illustrate the insights produced by her framework using a recent example from Danish politics.

*The image campaign – a way to receive recognition of care-giving work?*⁵

In autumn 2003 the former Danish Minister for Social Affairs, Henriette Kjær, initiated a conference to improve the image of care-work in the elderly sector. According to the press release, the objective was to give higher value to social and health assistants to reflect “the livelihood, commitment and attention that exist in very many places”. The means included “making the challenges in working with elderly people visible”, “having ambitions for the elderly sector and for good care of elderly people”, and “being proud of the work”.

An important part in “making visible”, “having ambitions” and “being proud” was to give examples of attractive workplaces. These examples were also to work as an inspiration for all leaders in the sector. Focusing on valorisation, the conference and the following campaign took an important and new perspective in Danish welfare politics. However the question is: will the campaign deinstitutionalise parity-impeding cultural norms and replace them with parity-fostering alternatives? And relate valorisation to redistribution and representation in order to create “parity of participation”?

In the following three sub-sections, we will firstly identify mainly cultural inequality-creating processes as they appear in the campaign. Secondly, we will discuss the emphasis on leadership and human resources identified in the campaign as a strategy for change. And finally, we will discuss what is needed to create recognition of care-giving work.

Patterns of misrecognition and struggles for recognition

To establish the remedies for change that can create recognition, it is necessary to identify the actual patterns of misrecognition and the recognition struggles relating to care-giving work. We will do that in two ways. Firstly, we will outline some of the *problems* that the image campaign carries forward. And secondly, we will discuss what we identify as a main struggle for recognition present in the image campaign: what is *good care-giving work*?

At the outset it is important to state that the contributions to the image campaign vary a lot. The debate on the net forum makes it clear that many

voices are competing to define the problem in elderly care. The former minister of social affairs attaches importance to the negative image of the elderly sector in public debate, the need for care to meet the diversity and individuality in resources and demands from the “new” generation of elderly people, and the challenge to leaders in securing professional care and care values (contribution dated 6/2/2004). A central manager focuses on the need for cultural changes in the way the elderly sector is regulated, i.e. the need for marketisation and fewer, more professional and visible leaders. But he also emphasises the pressure on the care workers from many different sides (contributions undated). A union leader is critical of the ideology of detailed regulation of time and work. She also emphasises the need for better pay and education for care workers (contribution dated 27/1/2004). Four contributions written by two female and one male care worker focus on improvement of working conditions and pay, and on economic reductions and restructuring (contributions undated).

Different views on care and good care-giving work are also present. Instead of dividing these into the formerly criticised rationality of care juxtaposed with a technical/system-based rationality, we have analysed them as input to the struggle about good care-giving work. Two main agents in this debate are the male central manager and the female union leader. Both of them talk about the quality of care-giving work, but in very different ways.

The manager’s idea of good care-giving work is to be achieved through a changed content of the job. He wants to develop an up-to-date, living and flexible business, to develop qualifications, regulation, and market-oriented services and to have fewer and more professional leaders at the strategic level (central manager’s first contribution, undated). He acknowledges, however, the pressure on employees and proposes a new form of leadership:

“(…) we need a totally new kind of leader in municipality care for elderly people. Not leaders who think only in terms of profession-professionalism and create big, heavy systems, which squeeze the single employee’s possibility for development in the job. We need leaders who, instead of putting on the leadership jacket, put on the leather jacket when they go to their workplace. Not leaders who treat employees as they treat husband and children at home when they refuse to obey. No, we need to turn out professional leaders who do not necessarily have a health profession education, but a professional leadership education!” (Central manager’s second contribution, undated).

A very different understanding of good care is given by the union leader:

“Quality will not be improved by reducing the social relations between humans to a system, but by protecting the meeting between people. Possibilities for mutual respect and intentions to improve the elderly person’s life-situation must be created. In the future it will be necessary to redirect the focus towards quality in care and the meeting between the elderly person and the professional” (Union leader, 27/1/2004).

She also brings up the time problem:

“The focus today is mainly on how the local administration regulates the economy, standardises the output and plans the time (...). Quality will not improve by the systematisation of human relations, but by safeguarding the meeting between people (...). We need to go away from the calculation of minutes and in the direction of what is the goal of the help and care for the elderly person’s needs (...) Professional care is based on knowledge, respect, tolerance, confidence, continuity, whole, empathy, communication, closeness and equality” (Union leader, 27/1 2004).

The union leader writes against the control and regulation of time present in NPM and its aspects of Taylorisation. She argues for sufficient time to create personal relations instead of measured and limited time. The time problem is not present in any of the other contributions. Given the identified changes due to NPM, this silence appears rather strange.

Good Leadership – a Strategy for Change?

The 10 stories in the publication “Det der virker” (What Works, undated) focus on leadership, but in a positive sense. Here the leaders have managed to create change for the better at their workplaces. In the following we will discuss “good leadership” as a strategy for change in care-giving work.

The improvements following the idea of good leadership cover different areas such as better collaboration among care workers, improvement of health and safety issues, establishing a substitution-corps, strengthening professional identity, raising awareness about ethical care issues, development of competences and qualifications, and development of common values and culture. In most cases, the improvements have been made in co-operation between leaders and care workers, and the terms recognition and respect appear a couple of times. The co-operation also makes care workers visible as an important part of the workplace and the care sector as a whole. And the 10 stories describe employees who have become happier and achieved a better working community. Consequently good leadership with a focus on human resources, instead of solely on control of time and task-performing, holds possibilities for creating recognition of care-giving work and of the workers. But is it recognition in Fraser’s terms and from our perspective?

On one hand, care workers receive a voice; their experiences and ideas for change are included in the reorganisation of their work. It is not only the care-giving workers who have been required to change their ways of working and behaving, but in some cases also the organisation and the local leaders. And some of the initiatives are related directly towards creating better working conditions.

On the other hand, impact is limited to the lowest level in the organisation, i.e. their daily work. This is similar to the required organisational changes. Neither the neo-liberal element of NPM nor the emphasis on leadership is challenged, the latter rather being enforced. Although improving working conditions is central in some of the cases, the strategy for change is decoupled from pay improvement. One must also be aware of new patterns of exclusion that might follow, as not everybody will find commitment to the work attractive and the flexibility aspect to their advantage.

To sum up: In some ways the initiatives taken at the 10 workplaces could be seen as an affirmative recognition strategy, as they attempt to rectify some of the problems following the changes in the elderly sector, and at least in some ways give voice to home helpers. However, the new ways of organising work are the result of a new approach to management and work-organisation; they are neither meant to be instruments for recognition nor to create gender equality. Recognition is a spin-off, while the main purpose is to create a better work output, e.g. better care and more attractive workplaces. But this raises a very important question: what *is* recognition when we deal with care-giving work?

New leadership and human resources – a new way to receive recognition of care-giving work?

To answer this question, it is necessary to remember three important points in Fraser's approach. Firstly, that the goal of recognition is open-ended. The normative ideal of parity of participation does not prescribe its substantial content. This is stated by the actual actors struggling for recognition. Secondly, that recognition cannot stand alone, but should be related to redistribution and representation. And thirdly, that the remedies for change should be tailored to the concrete inequality-creating processes.

As long as it is excluded from improvements of pay and/or demands for better financing of public care-giving work, good leadership alone can not create a transformation of the parity-impeding structures, i.e. lay out the grounds for the recognition of care-giving work. When material resources are referred to, it is about redistribution and reorganisation within the existing financial means. The focus on valorisation might even subdue problems of pay and financing.

Dialogue and change are presumably created between (local) leaders and home helpers. Though the union of public employees (FOA) is part of the image campaign, shop stewards play a minor role in the successful changes at workplaces. The Danish labour market model in some ways improves the social status of

care-giving workers, as it enforces employees' power in the hierarchical relationship to the leaders/employers. Does the strategy of good leadership and human resources marginalise the unions?

Could the few affirmative elements of recognition due to good leadership and human resource-oriented work-organisation develop into a 'via media' strategy? A strategy that in the long run could lead to transformation? When focusing on "over time", the main question will be: does the strategy provide a breeding ground for further changes? Answering this question will require a more thorough analysis, but one important part of this is whether and how the strategy targets the cultural inequality-creating processes. Previous research shows that societal gender-power relations even in the Danish welfare state place care-giving work in a low position in the hierarchy of work (Dahl, 2000). This configuration is also reflected in the influence NPM has had on public care-giving work and workers. It has meant a de-qualification and de-professionalisation of home helpers; giving them less voice and less influence on the work. The good leadership strategy gives back some influence to the home helper that s/he lost due to the neo-liberal element of NPM. And the struggle about "good care" shows that the NPM discourse is not unchallenged. However, the question of change is also a question of power. Are specific powerful forces for change present in the field? On one hand NPM has a hegemonic position, since it establishes a horizon of meaning within which problems and solutions are defined. The good leadership strategy does not challenge existing gender-power relations at the macro level.

On the other hand, the need for many more care-giving workers in the future and young people's insufficient interest in training for care exerts pressure for change that might challenge the NPM discourse. One of the potential agents for change might be the union leader. Not (only) because she is a union leader, but because she challenges the prevailing definitions of care and care-giving work in a rather innovative way. She crosses the traditional and new dichotomies of public versus private, stagnant versus development, and inflexible versus flexible. She sees beyond the NPM horizon and widens the setting of care in her focus on the needs and role of elderly people in defining good care. She combines elements from HRM with the necessity of better education and pay, i.e. professionalisation.

Conclusion: recognition and care-giving work

From a comparative perspective, care-giving work for elderly people in Denmark has in a way been recognised since reproduction has gone public. Formerly unpaid work is now paid and home helpers are employed by the municipalities and

receive pay and pensions. However, they still struggle to receive acknowledgement and compensation for work-related accidents. Similarly, the complexity of their work is neither acknowledged in the media nor in elite discourses (Dahl, 2004). There has been continuous struggle for recognition of their work, partly successful when the educational system for home helpers was established in 1990. Summing up, the struggles for change have so far mostly been related to pay, working conditions and education, including the recognition of other knowledge bases than stereotypical ones. But does recognition of care-giving work normatively, empirically and theoretically have other aspects?

Normatively, Fraser prescribes the ideal of parity of participation as open-ended, since actors struggling for recognition articulate the content of this ideal. To identify local struggles for recognition action research might be an adequate method. This should probably be supplemented by more specific goals related to previous research results and discussions, and to results from other strategies for change in this work.

Empirically, Fraser's theory demands investigations and the tailoring of remedies for change to the actual inequality-creating processes. This means the identification of patterns of misrecognition and the remedies for change are context-dependent. In our case, the analysis of the image campaign shows that patterns of misrecognition are closely related to meanings of good care-giving work, and that "time" could be the crux of the matter. Remedies for change should then be directed at changing institutionalised patterns of disrespect relating to time and at creating time for respect, tolerance, continuity, empathy, the meeting between human beings in care-giving work. Fraser also makes us aware that although transformative strategies are preferable, they can be difficult to put into practice. She introduces the via media of nonreformist reforms as a kind of middle way. In our case, this means we have chosen to discuss whether the strategy of new leadership and human resources could lead to transformation over time. In some ways this strategy has created recognition of care-giving work and workers; they have been given a voice and changes have been directed towards their daily practice and organisation. The crucial question concerns whether the changes will reproduce or transform the meaning of care-giving work. This question is difficult to answer at our present state of analysis, but the strategy of new leadership and human resources identified does not challenge the existing gendered and economical power relations in the work.

Theoretically, the normative ideal of parity of participation cannot be fulfilled by strategies for recognition alone. Strategies for recognition always have to be related to problems of representation and redistribution. Not doing so harbours

the risk of reproducing or even reinforcing inequalities related to representation and distribution. And it might also hinder the achievement of recognition at all. In our case, the image campaign does not tackle problems of pay and financing, and the union plays a minor role in the changes taking place at the workplaces. Both could mean enforced problems related to redistribution and representation, and that the actual recognition of care-giving work and care workers by the new leadership and human resources strategy could mean less recognition in the long run.

For Fraser, recognition is more than respect, since identifying problems of misrecognition and creating recognition are complex processes that include an analysis of power relations. Applying Fraser's approach enables us to see new struggles for recognition and their gendered nature – and bring us closer to practical measures to change the world and not exclusively to interpret it – to paraphrase Fraser in a recent interview (Fraser/Naples, 2004).

Annotations

- 1 Concerning the interpretation of the standard of participatory parity, Fraser is less clear. Fraser applies a liberal understanding of 'the possibility of participating' rather than a Marxist understanding of it (equality in results). This liberal understanding contrasts with her transcendence of the liberal-socialist dichotomy in her preferences for a transformative strategy using de-construction and where results are more open ended.
- 2 Fraser uses the example of a liberal vs. a social-democratic regime. Carrying out research on the Danish welfare state and unions' policy makes us sceptical about the transformative effects of the social-democratic regime when it comes to gender. But as a general picture it might suffice.
- 3 In Danish the PPM model is labeled BUM (an abbreviation of 'Bestiller-Udfører-Modtager'). Through inspections the character and scope of the home help are metered out. The work is described in detail, emphasising practical tasks and care rather than social relations.
- 4 Mutual language is a technical tool applied by group managers to assess the need for home help. Common language is a comprehensive outline with four basic levels of functionality (the recipients of care) linked to the amount and character of help granted (Højlund/Højlund, 2000). The aim is to ensure an objective and systematic assessment of needs.
- 5 The main purpose of the analysis is to illustrate Fraser's approach and its usefulness for hitherto neglected aspects of the discussion of quality of caregiving work. The analysis builds primarily on the booklet "Det der virker" (undated), the press release "Strengthened effort against problems of recruiting in care for elderly" (2003) and the dialogue at www.inspirationsnet.dk.

References

- Ashburner, Lynn/Ferlie, Ewan/Fitzgerald, Louise/Pettigrew, Andrew, 1996: *The New Public Management in Action*. Oxford.
- Borchorst, Anette (ed.): *Kønsmagt under forandring*. Copenhagen.
- Bradley, Harriet, 1999: *Gender and Power in the Workplace. Analysing the Impact of Economic Change*. Hampshire.
- Clarke, John/Newman, Janet, 1997: *The Managerial State*. London.
- Dahl, Hanne Marlene, 2000: *Fra kitler til eget tøj – Diskurser om professionalisme, omsorg og køn*. Århus.
- , 2005: A Changing Ideal of Care in Denmark: A Different Form of Retrenchment? Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State. In: Dahl, Hanne Marlene/Eriksen, Tine Rask (eds.), 55-68.
- , 2004: A View from the Inside: Recognition and Redistribution in the Danish Welfare State. *Acta Sociologica*, Vol. 47, No. 4, 325-337.
- /Eriksen, Tine Rask (eds.), 2005: *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State*. Aldershot.
- /Stoltz, Pauline/Willig, Rasmus, 2004: Recognition, Redistribution and Representation in Capitalist, Global Society. *Acta Sociologica*, Vol. 47, No. 4, 374-382.
- Davies, Celia, 1995: Competence versus Care? Gender and Caring Work Revisited. *Acta Sociologica*, Vol. 38, No. 1, 17-31.
- Det der virker/What works, 2003: 10 historier om attraktive arbejdspladser i ældresektoren. Styrelsen for Social Service i samarbejde med FOA, KL og Socialministeriet. Improved Efforts against Problems of Recruiting in the Elderly Sector, Press release, 10/11.
- Finch, Janet/Groves, Dulcie (eds.), 1991: *A Labour of Love – Women, Work and Caring*. London.
- Fraser, Nancy, 1997: *Justice Interruptus. Critical Reflections on the 'Postsocialist' Condition*. London.
- , 2000: Rethinking Recognition. *New Left Review*, No. 3, May/June, 107-120.
- , 2001: Recognition without Ethics? *Theory, Culture & Society*, Vol. 18, No. 2-3, 21-42.
- , 2003a: Social Justice in the Age of Identity Politics. In: Fraser, Nancy/Honneth, Axel, 7-109.
- , 2003b: Rethinking Recognition: Overcoming Displacement and Reification in Cultural Politics. In: Hobson, Barbara (ed.), 21-34.
- /Honneth, Axel, 2003: *Redistribution or Recognition?* London.
- /Naples, Nancy, 2004: To Interpret the World and to Change it: An Interview with Nancy Fraser. *Signs*, Vol. 29, No. 4, 1103-1124.
- Fuglsang, Lars, 2000: Handlingsrummet for en fleksibel og interaktiv arbejdsmodel i hjemmehjælpen og mellemlederens ændrede rolle. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, Vol. 2, No. 3, 437-455.

- Garmanikow, Eva/Morgan, David H./Purvis, June/Taylorson, Daphne (eds.), 1983: *The Public and the Private*. London.
- Giddens, Anthony, 1991: *Modernity and Self-Identity*. Stanford.
- Graham, Hilary, 1991: *Caring: A Labour of Love*. In: Finch, Janet/Groves, Dulcie (eds.), 13-30.
- Gutman, Amy (ed.), 1994: *Multiculturalism – Examining the Politics of Recognition*. Princeton.
- Hansen, Lise Lotte, 2004: *Ligestillingspolitiske problemer – og mulige løsninger. Køn, magt og forandring i LO og UNISON (Gender Equality Policy Problems – and Possible Solutions. Gender, Power and Transformation in LO and UNISON)*, unpublished Ph.D.-thesis, Department of Social Sciences, Roskilde University
- Hobson, Barbara (ed.), 2003: *Recognition Struggles and Social Movements*. Oxford.
- Højlund, Holger/Højlund, Chresten, 2000: *Velfærdsparadoks og kommunikation: "Fælles Sprog"*. GRUS, Vol. 21, No. 61, 18-39.
- Marcussen, Martin, 2002: *OECD og idespillet – Game Over?* Copenhagen.
- Marshall, Thomas S., 1964: *Class, Citizenship, and Social Development*. New York.
- Nielsen, Steen Baagøe, 2002: *Modernisering og Feminisering. Velfærdsstaten – omsorg, professionalisering og kønsmagt under forandring*. In: Borchorst, Anette (eds.), 168-186.
- Østerud, Øyvind/Engelstad, Frederic/Meyer, Sine/Selle, Per/Skjeie, Hege (eds.). Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Rawls, John, 1972: *A Theory of Justice*. Oxford.
- Showstack-Sassoon, Ann (ed.), 1987: *Women and the State*. London.
- Skjeie, Hege, 1999: *Ligestillingsprocesser og kjønnsrett. Mod en ny Maktutredning*. In: Østerud, Øyvind et al., 94-114.
- Szebehely, Marta/Eliasson-Lappalainen, Rosmari, 2003: *Introduktion*. In: Szebehely, Marta (ed.), 9-21.
- , 2003: *Den nordiske hemtjänsten – bakgrund och omfattning*. In: Szebehely, Marta (ed.), 23-62.
- (ed.), 2003: *Hemhjälp i Norden – illustrationer og reflektioner*. Lund.
- Taylor, Charles, 1994: *The Politics of Recognition*. In: Gutman, A. (ed.), 25-74.
- Tronto, Joan C., 1993: *Moral Boundaries*. New York.
- Ungerson, Clare, 1983: *Women and Caring: Skills, Tasks and Taboos*. In: Garmanikow, Eva et al. (eds.), 62-77.
- Weber, Max, 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen.
- Wærness, Kari, 1980: *Omsorgen som lønarbete*. In: *Kvinnovetenskaplig Tidsskrift*. Vol. 1, No. 3, 6-17.
- , 1987: *On the Rationality of Caring*. In: Showstack-Sassoon, Ann (ed.), 207-234
- Young, Iris Marion, 1990: *Justice and the Politics of Difference*. Princeton.

II.

Qualitätskriterien *gendern*

Andrea Jochmann-Döll

Unterbewertet und unterbezahlt?

Eine Analyse des *gender pay gap* im Dienstleistungssektor

Entgeltgerechtigkeit ist eine der zentralen Dimensionen qualitativ guter Arbeit unter einer geschlechterorientierten Perspektive. Denn in der Vergütung von Arbeit drücken sich einerseits die soziale Bewertung dieser Arbeit und damit ihre gesellschaftliche Wertschätzung aus, andererseits ist sie die Grundlage einer existenzsichernden Teilhabe am Erwerbsleben. Damit wird die Verwirklichung von Entgeltgerechtigkeit zu einem Schlüsselthema und einer wesentlichen Voraussetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern und der geschlechterdemokratischen Gestaltung von Arbeit. *Equal Pay* gehört deshalb auch seit einigen Jahren zu den wesentlichen Elementen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (vgl. Bundesministerium 2003; Kommission 2004a, 2004b).

Die Vergütung von Dienstleistungsarbeit nimmt aufgrund des starken Wachstums des Dienstleistungssektors bei gleichzeitig hohem Frauenanteil einen besonderen Stellenwert ein. Deshalb sollen im vorliegenden Beitrag zunächst die aktuellen Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern sowie der Beschäftigungsanteil von Frauen und Männern im Dienstleistungssektor dargestellt werden. Die Prinzipien der Entgeltgleichheit und Formen der Entgeltdiskriminierung werden im zweiten Abschnitt erläutert. Im dritten Abschnitt werden europäische Richtlinien und Anforderungen an Verfahren zur Arbeitsbewertung zusammengefasst, bevor dann im vierten Abschnitt überprüft wird, ob diese Richtlinien und Anforderungen für die Bewertung von Dienstleistungsarbeit eingehalten werden. Dies wird am Beispiel des deutschen Bundesangestellten-tarifvertrags (BAT) erfolgen. Im fünften Abschnitt sollen empirische Beispiele das theoretische Prüfergebnis untermauern. Ein Ausblick auf Handlungsmöglichkeiten schließt im sechsten Abschnitt diesen Beitrag ab.

Einkommensdifferenzen und Arbeitsmarktsegregation

Europaweit sind sowohl die Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern als auch die Arbeitsmarktsegregation, d.h. die Tätigkeit von Frauen und Männern in unterschiedlichen Berufen und Branchen, auf unterschiedlichen Hierarchieebenen und nach unterschiedlichen (Lebens-)Arbeitszeitmodellen, bemerkenswert stabil. In jüngeren Untersuchungen wird verstärkt auf den Zusammenhang zwischen der Segregation des Arbeitsmarktes und der Unterbewertung der überwiegend von Frauen ausgeübten Tätigkeiten hingewiesen und dies

als eine der Ausprägungen der mittelbaren Diskriminierung und damit als eine wesentliche Ursache für den Einkommensabstand ausgemacht (vgl. z.B. Europäische Kommission 2002, 35-45).

Im Bericht der EU-Kommission zur Gleichstellung von Frau und Mann des Jahres 2004 heißt es hierzu:

„Das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der EU liegt seit Jahren unverändert bei durchschnittlich 16% (...) Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung, geschlechtsspezifische Segregation, Laufbahn- und Lohnstrukturen sowie die relative Unterbewertung von frauendominierten Berufen sind weitgehend für dieses Gefälle verantwortlich. (...) In einigen Ländern hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Verbindung zwischen der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt und dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle besteht. (...) Gleichwohl hat sich kaum etwas an der geschlechtsspezifischen Segregation auf dem Arbeitsmarkt geändert: (...) Frauen sind vorwiegend im Gesundheits- und Sozialwesen und in den Bereichen Erziehung und Unterricht, öffentliche Verwaltung und Einzelhandel beschäftigt, während unverhältnismäßig viele Männer als technische Fachkräfte, Ingenieure, Finanzfachkräfte und Manager tätig sind“ (Europäische Kommission 2004b, 6f.).

Einige Zahlen können diese Beobachtung verdeutlichen (Europäische Kommission 2004a, 237f.): Nach Angaben von Eurostat waren im Jahr 2003 71,4% der Erwerbstätigen im Durchschnitt der „alten“ 15 EU-Länder im Dienstleistungsbereich beschäftigt. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen lag mit 84,4% weit über diesem Durchschnitt. Betrachtet man die erweiterte EU mit 25 Mitgliedsländern, liegen die entsprechenden Anteile mit 69,2% für alle Beschäftigten und 82,0% für weibliche Beschäftigte leicht darunter. In Deutschland arbeiteten im Jahr 2003 70,3% aller Beschäftigten und 83,9% aller weiblichen Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. Diese Zahlen liegen ebenfalls etwas unter dem Durchschnitt der 15 EU-Länder.

Die Erwerbstätigkeit von Frauen konzentriert sich also wesentlich stärker als die der Männer in diesem Sektor. Kombiniert man dies mit der Tatsache, dass die Bruttomonatsverdienste vieler Branchen und Berufe des Dienstleistungssektors am unteren Ende der Verdienstska rangieren¹, kann man schlussfolgern: Eine wesentliche Ursache für die geringeren Einkommen von Frauen liegt darin, dass sich ihre Erwerbstätigkeit in Branchen und Berufen konzentriert, in denen die Verdienstmöglichkeiten gering sind.

Von Äpfeln und Birnen: Die Prinzipien der Entgeltgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern

Noch in den 1950er Jahren fanden sich in deutschen Tarifverträgen Regelungen zu so genannten Frauenlohnabschlügen, die besagten, dass Frauen bis zu 30%

weniger Entgelt erhielten als Männer auf identischen Arbeitsplätzen. Dies war eine Verletzung des Prinzips „Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ und wurde mit einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts aus dem Jahr 1955 als offene oder unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes abgeschafft. Es dauerte zwar noch bis in die 1970er Jahre, bis alle Frauenlohnabschläge aus den Tarifverträgen verschwunden waren, jedoch kann heute davon ausgegangen werden, dass Männer und Frauen, die die gleiche Arbeit verrichten, auch das gleiche Grundentgelt erhalten (vgl. Jochmann-Döll/Krell 1993). Dieses Prinzip scheint in Deutschland weitgehend in die Realität umgesetzt worden zu sein.

Dass dennoch keine wesentliche Reduzierung des Einkommensunterschiedes zwischen Frauen und Männern erzielt wurde, liegt daran, dass Frauen und Männer eben überwiegend nicht die gleiche Arbeit verrichten, sondern auf dem segregierten Arbeitsmarkt in anderen Berufen und Branchen sowie auf unterschiedlichen Arbeitsplätzen arbeiten. Hier kann das Prinzip „Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ also gar nicht greifen. Wichtiger für die Durchsetzung der Chancengleichheit im Entgeltbereich ist es deshalb, die Umsetzung des Prinzips „Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ zu betrachten und zu fordern. Hiermit ist die gleiche Vergütung solcher Arbeiten gemeint, die zwar nicht identisch, aber im Hinblick auf ihren Wert gleich sein können. Die Wertigkeitsrelation von Arbeitsplätzen wird dabei mittels Arbeitsbewertungsverfahren festgestellt, die meist tarifvertraglich geregelt sind und auf betrieblicher Ebene umgesetzt werden.

In den Arbeitsbewertungsverfahren werden Frauen nicht unmittelbar diskriminiert, da die Verfahren geschlechtsneutral formuliert sind. Es kann jedoch eine mittelbare Diskriminierung dadurch erfolgen, dass die gesellschaftliche Gering-schätzung und die Unterbewertung der von Frauen ausgeübten Tätigkeiten in den Tarifverträgen reproduziert werden, indem die gesellschaftlich geprägten, subjektiven Vorstellungen und Meinungen der verhandelnden und entscheidenden Personen im Arbeitsbewertungssystem Niederschlag finden. Ein solches Arbeitsbewertungssystem würde dann im Ergebnis Frauen benachteiligen.

Dem Prinzip „Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ könnte vorgeworfen werden, dass hier Äpfel mit Birnen, also Unvergleichbares miteinander verglichen würde. Aber gerade das Beispiel von Äpfeln und Birnen zeigt, dass wir täglich Ungleiches mit Hilfe des Preises miteinander vergleichen. In gleicher Weise werden auch unterschiedliche Arbeitsplätze miteinander verglichen, der Preis wird hier allerdings „Entgelt“ genannt.

Europäische Richtlinien und Anforderungen an diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungssysteme

Auf europäischer Ebene wird von allen Mitgliedsstaaten die Umsetzung der Entgeltgleichheitsprinzipien durch Artikel 141 des EG-Vertrages sowie die Richtlinie des Rates 75/117/EWG gefordert (vgl. Tondorf/Ranftl 2003, 11f.). Diese so genannte Entgeltgleichheitsrichtlinie legt in Artikel 1 fest:

„Der (...) Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (...) bedeutet bei gleicher Arbeit oder bei einer Arbeit, die als gleichwertig anerkannt wird, die Beseitigung jeder Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in bezug auf sämtliche Entgeltbedingungen. Insbesondere muss dann, wenn zur Festlegung des Entgelts ein System beruflicher Einstufung verwendet wird, dieses System auf für männliche und weibliche Arbeitnehmer gemeinsamen Kriterien beruhen und so beschaffen sein, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechtes ausgeschlossen werden“ (75/117/EWG vom 10.02.1975).

Eine weitere Richtlinie (Richtlinie 97/80/EG) definiert den Tatbestand der mittelbaren Diskriminierung als dann gegeben, „wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren einen wesentlich höheren Anteil der Angehörigen eines Geschlechts benachteiligen, es sei denn, die betreffenden Vorschriften, Kriterien oder Verfahren sind angemessen und notwendig und sind durch nicht auf das Geschlecht bezogene sachliche Gründe gerechtfertigt“. Diese Definition hat im Jahr 2002 durch die Änderung der Gleichbehandlungsrichtlinie (76/207/EWG) eine Erweiterung erfahren, in der Hinsicht, dass nun auch die Benachteiligung einzelner Personen mittelbare Diskriminierung sein kann und außerdem die Diskriminierung nicht mehr bereits erfolgt sein muss, sondern auch nur prinzipiell erfahrbare sein kann (vgl. Jochmann-Döll/Tondorf 2003; Schiek 2004). Die geänderten Regelungen müssen bis Ende Oktober 2005 in nationales Recht umgesetzt sein. Dieser Prozess gestaltet sich in Deutschland allerdings recht konfliktreich, weshalb bis Herbst 2004 noch kein gültiger Gesetzentwurf vorlag.²

Aufgrund der geltenden Richtlinien und einer Reihe von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs werden mittlerweile europaweit folgende Anforderungen an diskriminierungsfreie Arbeitsbewertungssysteme gestellt (Krell 2002, 123; Tondorf/Ranftl 2003, 12):

- (1) Entgeltsysteme müssen *durchschaubar* und damit nachvollziehbar und überprüfbar sein (Transparenz)
- (2) Für alle Beschäftigten müssen *die gleichen Bewertungsmaßstäbe* angelegt werden. Wenn einzelne Kriterien Männer begünstigen, weil sie an den von ihnen besetzten Arbeitsplätzen besonders häufig vorkommen, so sind im Ausgleich dazu auch solche Kriterien zu berücksichtigen, die Frauen begünstigen.

tigen bzw. an den von ihnen besetzten Arbeitsplätzen besonders häufig vorkommen.

- (3) Die Kriterien müssen *diskriminierungsfrei ausgelegt und angewendet* werden.
- (4) Das System darf in seiner Gesamtheit nicht diskriminieren. Die Kriterien müssen den *Charakteristika* (dem „Wesen“) der zu bewertenden Arbeit Rechnung tragen.

Im folgenden Kapitel soll überprüft werden, ob diese Anforderungen vom Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) erfüllt werden (vgl. Krell 2002, 123 ff.; Krell/Carl/Krehnke 2001, 36ff.). Der BAT stellt hierbei ein Beispiel für ein tariflich vereinbartes Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungssystem dar, das in Deutschland für eine große Zahl weiblicher Beschäftigter im öffentlichen Dienst Anwendung findet und dabei auch eine Vielzahl unterschiedlicher Dienstleistungsarbeitsplätze bewertet.

Bewertung von Dienstleistungsarbeit am Beispiel des BAT

Transparenz

Der BAT gilt selbst bei Expertinnen und Experten des öffentlichen Tarifrechts als eine hoch komplexe und schwer durchschaubare Materie. Dies hat im Wesentlichen folgende Ursachen: Die Vergütungsordnung besteht aus mehreren Teilen für jeweils unterschiedliche Berufsgruppen. Zusätzlich existiert eine Vielzahl von Sonder-Tarifverträgen für bestimmte Berufsgruppen, z.B. für Angestellte in technischen Berufen, Angestellte im Sozial- und Erziehungsdienst oder im Pflegedienst. Die Gründe für diese gesonderten Regelungen für die unterschiedlichen Berufsgruppen sind weder auf den ersten Blick ersichtlich noch werden sie erläutert. Außerdem findet sich in den Sonderregelungen für die dort vorhandenen Entgeltgruppen eine unterschiedliche Anzahl von Gruppen und Fallgruppen, in die Beschäftigte eingruppiert werden können. Auch die Bedingungen für den so genannten Bewährungsaufstieg (Einkommenserhöhung aufgrund der Beschäftigungsdauer) variieren von Regelung zu Regelung.

Angesichts der hohen Komplexität des Regelwerkes BAT ist nur für wenige Fachleute – wenn überhaupt – durchschaubar und nachvollziehbar, aus welchen Gründen ein Arbeitsplatz in eine Entgeltgruppe mit entsprechender Gruppe und Fallgruppe eingeordnet wird. Von einer Durchschaubarkeit für die Beschäftigten, die damit auch eine Möglichkeit hätten, die Diskriminierungsfreiheit ihrer Eingruppierung zu überprüfen, kann erst recht nicht die Rede sein (vgl. Krell 2002, 123).

Anwendung der gleichen Bewertungsmaßstäbe

Auch das Kriterium der gleichen Bewertungsmaßstäbe trifft für den BAT nicht zu, denn in Deutschland werden im öffentlichen Dienst Angestellte, ArbeiterInnen und BeamtenInnen auf der Basis jeweils eigener Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungssysteme eingestuft. Dabei werden die Entgelte von Angestellten im BAT und die der ArbeiterInnen in einer Reihe weiterer Tarifverträge geregelt, während die Bezüge von BeamtenInnen gesetzlich festgelegt sind. Spricht bereits diese Dreiteilung des Vergütungssystems im öffentlichen Dienst gegen eine Erfüllung des Kriteriums „gleiche Bewertungsmaßstäbe“, so gilt dies noch verstärkt dadurch, dass selbst innerhalb der genannten drei Beschäftigtengruppen unterschiedliche Tarif- und Vergütungssysteme existieren.

Hinzu kommt, dass bei summarischen Verfahren wie dem BAT die Tätigkeiten ganzheitlich nach allgemeinen Beschreibungen von Anforderungsmerkmalen eingestuft werden. Das bedeutet, dass unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe unterschiedlicher BewerterInnen einen großen Einfluss haben, da die Beschreibungen interpretationsbedürftig sind. Außerdem werden im BAT so genannte „Heraushebungsmerkmale“ definiert (wie z.B. „selbständige Leistungen“ oder „besonders verantwortungsvolle Tätigkeit“), die erst dann für die Eingruppierung berücksichtigt werden, wenn andere Kriterien (z.B. „gründliche Fachkenntnisse“) erfüllt worden sind. Also werden für die Arbeitsplätze unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe angelegt, je nachdem, ob der Arbeitsplatz eine bestimmte Anforderung stellt oder nicht.

Unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe finden auch dadurch Anwendung, dass geschlechterbezogene Stereotype die summarische Bewertung recht leicht beeinflussen können. Krell nennt hier das Stereotyp „Frauenarbeit ist leichte Arbeit“, das all jene Merkmale ausblendet, nach der Frauenarbeit als schwere Arbeit eingestuft werden kann. Das Stereotyp „Angestelltenarbeit ist geistige Arbeit“ kann dazu führen, dass z.B. die körperliche und emotionale Arbeit von (angestellten) KrankenpflegerInnen oder VerkäuferInnen unberücksichtigt bleibt (Krell 2002, 124f.).

Diskriminierungsfreie Auslegung der Kriterien

Die diskriminierungsfreie Auslegung der Kriterien kann kaum geprüft werden, da die Definition der verwendeten Kriterien nur zum Teil offen gelegt ist und sich einer Überprüfung somit nur schwer stellt. In einem Gutachten für die Gewerkschaft ÖTV weist Winter nach, dass das Merkmal „besondere Schwierigkeit und Bedeutung“ nicht diskriminierungsfrei ausgelegt wird. Vielmehr erhält es in

männerdominierten Bereichen eine höhere Wertigkeit als in frauendominierten Bereichen (Winter 1997, 58).

Ebenfalls diskriminierend wäre eine Auslegung des Kriteriums „besonders verantwortungsvolle Tätigkeit“, wenn hiermit ausschließlich Verantwortung für Maschinen oder Finanzen berücksichtigt würde, nicht aber Verantwortung für Menschen oder die Arbeitsergebnisse anderer. Diese Verantwortungsfelder liegen nämlich in vielen Dienstleistungsberufen vor, die hauptsächlich von Frauen ausgeübt werden.

Erfassung der Charakteristika von Dienstleistungsarbeit

Die Charakteristika der Dienstleistungsarbeit (als das „Wesen“ der zu bewertenden Arbeit) waren Gegenstand einer Reihe soziologischer und arbeitspsychologischer Studien (z.B. Strauss et al. 1980; Hochschild 1990). Auch neuere Veröffentlichungen (Krell 2001, Dunkel/Rieder 2004) und Forschungsprojekte (vgl. z.B. Dunkel/Voß 2004; Voswinkel/Korzewka 2003) beschäftigen sich mit der Erforschung und Modellierung insbesondere personenbezogener Dienstleistungsarbeit. Für eine diskriminierungskritische Prüfung des BAT erweisen sich zwei Charakteristika als zentral: Dienstleistungsarbeit als sowohl körperliche als auch geistige und emotionale Arbeit und Dienstleistungsarbeit als Interaktionsarbeit (vgl. Krell 2002, 126f; Krell/Carl/Krehnke 2001, 36ff).

Die Kombination von körperlicher, geistiger und emotionaler Arbeit sei an folgenden Beispielen verdeutlicht: Körperliche Arbeit wird z.B. dann geleistet, wenn KrankenpflegerInnen PatientInnen umbetten oder wenn ErzieherInnen Kinder tragen. Geistige Arbeit wird z.B. von Dienstleistenden in der Kundenberatung, im Schreibdienst oder im Call Center geleistet. Der Charakter der Dienstleistung als Gefühls- oder Emotionsarbeit zeigt sich dabei in drei verschiedenen Formen. Arbeit wird zunächst geleistet am Gefühl *der KundInnen als Arbeitsgegenstand*: Dienstleistende (LehrerInnen, KrankenpflegerInnen) wecken bestimmte Gefühle (Begeisterung, Mut, Zuversicht) bei ihren KundInnen (SchülerInnen, PatientInnen). Das Gefühl *der Dienstleistenden selbst* dient einerseits als *Mittel* zur Beeinflussung der KundInnen: So zeigen Dienstleistende (ReisebegleiterInnen, Call Center MitarbeiterInnen) z.B. bestimmte Gefühle (gute Laune, Freude an einem Produkt), um ihre KundInnen damit ‘anzustecken’. Andererseits erweist sich die Arbeit am Gefühl der Dienstleistenden selbst auch als *Bedingung* der Erfüllung der Arbeitsaufgabe: Dienstleistende (MitarbeiterInnen eines Beerdigungsinstituts) verbergen z.B. ihre eigenen Gefühle (Fröhlichkeit), um ihre KundInnen nicht zu verletzen und die Dienstleistung zu ermöglichen.

Der Charakter der Dienstleistungsarbeit als *Interaktionsarbeit* bedeutet, dass die KundInnen der Dienstleistenden aktiv am Leistungserstellungsprozess teilnehmen und ihn mit beeinflussen. Damit verändern sich die Anforderungen des Arbeitsplatzes, und die Schwierigkeit der Arbeitsaufgabe wird unplanbar und unbeeinflussbar mit den jeweiligen KundInnen. So macht es für die körperlichen Anforderungen einen Unterschied, ob der/die ErzieherIn ein müdes oder ein wütend strampelndes Kind tragen muss. Die geistigen Anforderungen an einem Call-Center-Arbeitsplatz steigen, wenn der/die AnruferIn sich unverständlich ausdrückt, keine Informationen preisgeben will oder häufig zwischen verschiedenen Themen und Anliegen wechselt. Die emotionale Belastung einer/-s Krankenpflegerin/eines Krankenpflegers bei der Betreuung eines/-r schwer kranken Patienten/Patientin variiert mit der Art, in der der/die PatientIn selbst mit der Krankheit umgeht. Darüber hinaus können sich die Anforderungen eines Dienstleistungsarbeitsplatzes auch mit der Geschlechtszugehörigkeit der Kundschaft verändern. Beispielhaft sei auf weibliche Servicekräfte in der Gastronomie oder Flugbegleiterinnen verwiesen, die häufiger als ihre Kollegen Belästigungen und unerwünschte Einladungen von Kunden abwehren müssen.

Der BAT wird beiden wesentlichen Merkmalen von Dienstleistungsarbeit, d.h. Gefühlsarbeit und Interaktionsarbeit, nicht gerecht. Insbesondere die emotionalen, aber auch die körperlichen Anforderungen an Dienstleistungsarbeitsplätzen werden nicht berücksichtigt. Auch die Unterschiede zwischen KundInnen und die daraus erwachsenden Veränderungen der Anforderungen finden im BAT an keiner Stelle Beachtung. Vielmehr wird bei der Bewertung der Anforderungen von einem fiktiven Normalkunden bzw. einer fiktiven Normalkundin ausgegangen. Nach Rieder (1999, 80ff.) wären wenigstens zwei Kategorien von Erschwerissen durch eine/-n vom „hypothetischen Normalnutzer“ abweichende/-n Kunden/Kundin zu unterscheiden und zu berücksichtigen: NutzerInnen mit geringer NutzerInnenkompetenz (z.B. Kinder, verwirrte oder geistig gestörte Personen) und die Situation divergierender Zielvorstellungen zwischen Personal und KundInnen/PatientInnen, die zu einer Erschweris bis hin zur Verweigerung der Interaktion führen können.

Beispiele für eine diskriminierungsfreie(re) Bewertung von Dienstleistungsarbeit

In den letzten Jahren wurden Arbeitsbewertungsverfahren entwickelt, die den europäischen Anforderungen an Diskriminierungsfreiheit entsprechen und die Charakteristika von Dienstleistungsarbeitsplätzen berücksichtigen. Hierzu zäh-

len die von Schweizer Arbeitswissenschaftlern erarbeitete Analytische Bewertung von Arbeitstätigkeiten nach Katz und Baitsch (ABAKABA) (Katz/Baitsch 1996) und zwei in Großbritannien für lokale Behörden und das Gesundheitswesen entwickelte Verfahren (Hastings 2002). Das schweizerische und die beiden britischen Verfahren ähneln sich in der Berücksichtigung psycho-sozialer, kommunikativer und emotionaler Anforderungen, wie sie an frauendominierten Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich besonders häufig anzutreffen sind, und in der erweiterten Berücksichtigung von Aspekten der Verantwortung (z.B. Verantwortung für Menschen, für die Arbeit anderer).³

Werden Arbeitsplätze, die typischerweise von Frauen oder Männern besetzt werden, mit diesen neueren und diskriminierungsfreien Bewertungsverfahren bewertet und vergleicht man anschließend das neue Bewertungsergebnis mit dem bisherigen, so wird durch die Bewertungsdifferenzen deutlich, in welchem Ausmaß bislang bestimmte Charakteristika und Anforderungen der Arbeitsplätze nicht berücksichtigt und unterbewertet wurden. Anders ausgedrückt: Die Benachteiligung von Frauen durch diskriminierende Arbeitsbewertungsverfahren und Unterbewertung von Frauenarbeit wird sichtbar und messbar. Dies soll am Beispiel von zwei Projekten aus dem Geltungsbereich des BAT gezeigt werden.

Im Jahr 2000 wurden im Auftrag der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV⁴) vier Vergleichspaare von frauen- und männerdominierten Arbeitsplätzen bei der *Stadtverwaltung Hannover* untersucht (vgl. Krell/Carl/Krehnke 2001, Carl/Krehnke 2002).⁵ Als Arbeitsbewertungsverfahren fand ABAKABA Anwendung. Dieses Verfahren unterscheidet vier Bewertungsbereiche mit variablen Gewichtungsfaktoren (vgl. Katz/Baitsch 1996, Krell/Carl/Krehnke 2001, 50ff.). Um den Einfluss der Gewichtungsfaktoren deutlich zu machen, wurden die Arbeitsplätze sowohl ungewichtet als auch gewichtet bewertet.⁶

Die Ergebnisse dieses Vergleichsprojektes waren eindeutig: Die Wertigkeiten von drei Vergleichspaaren wurden auf Grund der Bewertung mit ABAKABA zu Gunsten der frauendominierten Tätigkeiten verschoben.⁷ Eingruppierung und Vergütung entsprachen hier nicht der gefundenen Wertigkeit: Das Entgelt war niedriger und/oder es galten geringere Aufstiegsmöglichkeiten für die höher bewerteten frauendominierten Arbeitsplätze.⁸ Ausschlaggebend für die Verschiebungen war einerseits die Berücksichtigung des psycho-sozialen Bereiches. Dieser war gemäß ABAKABA bei den AltenpflegerInnen mit Abstand am höchsten ausgeprägt, wurde jedoch bislang vom BAT nicht berücksichtigt. Andererseits wurden die Anforderungen im physischen Bereich an den Arbeitsplätzen der Straßenreinigung und bei den Kanalbetriebsarbeiten ähnlich hoch bewertet wie bei medizinisch-technischen AssistentInnen, AltenpflegerInnen und Küchenhilfen,

bei diesen aber bislang nicht berücksichtigt. Die Undurchschaubarkeit des Vergütungssystems im Öffentlichen Dienst erschwerte zusätzlich Vergleiche zwischen unterschiedlichen Arbeitsplätzen und damit eine wirkungsvolle Überprüfung der Wertigkeitsrelationen.

Im Rahmen eines von der EU geförderten Projektes wurden in den Jahren 2000 und 2001 an *fünf deutschen Hochschulen* die Arbeitsplätze von 25 Sekretärinnen sowie 32 Handwerkern und Handwerksmeistern, Technikern, Laboringenieuren und Verwaltungsmitarbeitern neu bewertet und anschließend miteinander verglichen (Stefaniak u.a. 2002; Stefaniak 2002). Für die Durchführung der Bewertung wurde ABAKABA leicht modifiziert, indem insbesondere Anforderungen zusätzlich aufgenommen wurden, die für die Tätigkeit von Hochschulsekretärinnen typisch sind (z.B. Anforderungen an die schriftliche Kommunikationsfähigkeit, Konzentrationsanforderungen, Organisation von Forschung und Lehre) (vgl. Stefaniak 2002, 138).⁹ Insgesamt ergaben die Paarvergleiche folgendes Resultat:

„In mehr als 60 Prozent der Fälle erreicht die Sekretärinnentätigkeit (zum Teil erheblich) höhere Punktwerte als die männlichen Vergleichsgruppen; bei der Variante 2 lag der Prozentsatz etwas niedriger, bedingt durch die geringere Bewertung der psycho-sozialen Anforderungen. In etwa 20 Prozent der Fälle sind die Punktwertdifferenzen zwischen Sekretärinnentätigkeit und männlichen Vergleichsgruppen nicht erheblich. Da aber die Sekretärinnentätigkeit in der Regel um 1 bis 3 Gruppen schlechter bewertet wird, müsste auch hier, bei relativer Punktgleichheit, eine Höherbewertung der Sekretariatsarbeit stattfinden“ (Stefaniak 2002, 152f.).

Die Ergebnisse beider Projekte wurden bislang nicht im Sinne einer Neubewertung und Höhergruppierung der frauendominierten Arbeitsplätze umgesetzt, denn der BAT behält zunächst weiter seine Gültigkeit. Jedoch machen diese Projekte die Herausforderungen und Handlungsfelder für die Tarif- wie Betriebsparteien, die Politik, den Gesetzgeber sowie für die einzelnen Beschäftigten deutlich.

Ausblick auf Handlungsmöglichkeiten zur Herstellung von Entgeltgerechtigkeit

Eine (geschlechter-)gerechte Bewertung von Dienstleistungsarbeit und eine diskriminierungsfreie Entgeltfindung ist – wie gezeigt wurde – zurzeit nicht gegeben. Zur Herstellung von Entgeltgerechtigkeit im Sinne qualitativ guter Arbeit sind Handlungsmöglichkeiten auf vier Ebenen auszumachen:

(1) Die *Möglichkeit individueller Entgeltklagen* wird von Frauen in Deutschland nur sehr zurückhaltend genutzt, denn der (finanzielle) Aufwand einer solchen Klage steht in einem äußerst ungünstigen Verhältnis zur Erfolgswahrschein-

lichkeit. Bislang wurden solche Eingruppierungsklagen auch nur mit der Begründung geführt, die Eingruppierung sei nicht korrekt erfolgt. Eine Klage gegen ein diskriminierendes Arbeitsbewertungs- und Eingruppierungssystem in seiner Gesamtheit wurde hingegen noch nicht erhoben (vgl. Schiek 2004). Hier ist also darauf hinzuwirken, dass die Gleichbehandlungsrichtlinie der EU in ihrer ergänzten Fassung vom 23.09.2002 zeitgerecht umgesetzt wird, denn hier wird von den Mitgliedsstaaten die Ermöglichung von *Verbandsklagen* gefordert (Jochmann-Döll/Tondorf 2003).

(2) Auch wenn Arbeitsbewertungsverfahren tariflich festgelegt sind, bietet sich auf der betrieblichen Ebene relativ viel Spielraum, um die Verfahren wenig diskriminierend anzuwenden und Frauenarbeitsplätze angemessen zu bewerten und einzugruppieren. Dies setzt allerdings politischen Willen der Betriebsparteien und auch entsprechenden Druck von Seiten der Beschäftigten voraus (Carl/Krehnke 2004).

(3) Vergleichsprojekte wie in der Stadt Hannover oder an deutschen Hochschulen bieten Ansatzpunkte für *tarifpolitische Initiativen*. Von gewerkschaftlicher Seite wurden umfangreiche Informationsmaterialien, Broschüren und auch eine Internetseite erstellt, die eine größere Sensibilität für das Thema und einen höheren Wissensstand erzielen sollen (z.B. DGB 2003, Ver.di 2003, www.verdi.de/entgeltgleichheit). Zwei größere Reformprojekte werden zur Zeit in der deutschen Tariflandschaft bearbeitet: zum einen die Reform des Vergütungssystems im öffentlichen Dienst und damit des in diesem Beitrag betrachteten BAT, zum anderen werden in den nächsten Jahren auch die neuen Entgeltrahmenabkommen in der Metall- und Elektroindustrie umgesetzt werden, was ebenfalls eine Weichenstellung für die Eingruppierung einer Vielzahl von Frauenarbeitsplätzen bedeutet. Die tarifpolitisch Verantwortlichen sind hier also in der Pflicht, die europäischen Normen einer diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung und Eingruppierung zu berücksichtigen.

(4) An erster Stelle der *politischen Maßnahmen* ist die konsequente und zügige Umsetzung der erweiterten EU-Gleichbehandlungsrichtlinie in deutsches Recht zu nennen. Sie bietet eine wesentliche Voraussetzung für eine wirkungsvolle Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebots.

Selbstverständlich sind auch weitere Maßnahmen der politischen Sensibilisierung und Information zu begrüßen, wie sie in den vergangenen Jahren zu beobachten waren (z.B. Tondorf/Ranftl 2003; Bundesministerium 2003).

Anmerkungen

- 1 Dies gilt in Deutschland z.B. für das Gastgewerbe, den Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung und den Handel. Eine Ausnahme stellt das Kredit- und Versicherungsgewerbe dar (Statistisches Bundesamt 2003, 21f.).
- 2 Für Deutschland findet sich ein allgemeines Benachteiligungsverbot aufgrund des Geschlechts in Artikel 3 des Grundgesetzes. Außerdem regelt § 612 BGB, dass „für gleiche oder für gleichwertige Arbeit nicht wegen des Geschlechtes des Arbeitnehmers eine geringere Vergütung vereinbart werden“ darf.
- 3 Unterschiede ergeben sich hingegen im Hinblick auf die Gewichtungsfaktoren und die Definition der Anforderungsarten im Detail (vgl. hierzu Krell 2001, 24ff.).
- 4 Seit dem Jahr 2001 ist die ÖTV mit anderen Gewerkschaften zur Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft Ver.di fusioniert.
- 5 Es handelte sich um die Vergleichspaare Diplom-Bibliothekarin und Diplom-IngenieurIn, Leitende/r medizinisch-technische/r AssistentIn und GärtnermeisterIn, AltenpflegerIn und TechnikerIn bzw. Technische/r SachbearbeiterIn, Küchenhilfe und StraßenreinigerIn/KanalbetriebsarbeiterIn.
- 6 Es handelt sich um folgende Bewertungsbereiche und Gewichtungsfaktoren: Intellektueller Bereich 50%, Psycho-Sozialer Bereich 20%, Physischer Bereich 10%, Verantwortung 20%.
- 7 Nur die Wertigkeitsrelation des Vergleichspaares „medizinisch-technische/r AssistentIn und GärtnermeisterIn“ blieb unverändert.
- 8 Beim Vergleichspaar „Küchenhilfe und Straßenreinigung/Kanalbetriebsarbeiten“ wurden dem geringer bewerteten männerdominierten Arbeitsplatz außerdem nicht nur eine höhere Entgeltgruppe, sondern außerdem höhere Zulagen zugebilligt.
- 9 Die Ergebnisse der Arbeitsbewertung wurden mit zwei verschiedenen Varianten gewichtet, wobei die zweite Variante die Bereiche „geistige Anforderungen“, „Verantwortung“ und „physische Anforderungen“ höher und die „psycho-sozialen Anforderungen“ geringer gewichtet als die erste Variante. Für alle beteiligten Stellen wurden Paarvergleiche mit dem Sekretariatsarbeitsplatz in beiden Varianten durchgeführt.

Literatur

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 2003: Dokumentation Equal Pay. Modelle und Initiativen zur Entgeltgleichheit. Internationale Konferenz vom 17. bis 19. Juni 2002. Berlin.
- Carl, Andrea-Hilla/Krehnke, Anna, 2002: Aufwertung frauendominierter Tätigkeiten. In: Ranftl, Edeltraud u.a. (Hg.): 155-174.
- /-, 2004: Geschlechterdiskriminierung bei der betrieblichen Grundentgeltfindung. Wiesbaden.
- DGB (Hg.), 2003: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit! Handreichung zur Anwendung des Gleichbehandlungsgebots in Tarifverträgen. Berlin.

- Dunkel, Wolfgang/Rieder, Kerstin (Hg.), 2004: Interaktion im Salon. Analysen interaktiver Arbeit anhand eines Dokumentarfilms zum Friseurhandwerk. München.
- /Voß, Günter G. (Hg.), 2004: Dienstleistung als Interaktion. Beiträge aus einem Forschungsprojekt. München, Mering.
- Europäische Kommission, 2002: Beschäftigung in Europa 2002. Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft. Luxemburg.
- , 2004a: Employment in Europe 2004. Recent Trends and Perspectives. Luxemburg.
- , 2004b: Bericht zur Gleichstellung von Frau und Mann, KOM (2004) 115 endgültig. Brüssel.
- Hastings, Sue, 2002: Ways of Moving Towards Equal Pay for Work of Equal Value in the Public Sector in the UK. In: Ranftl, Edeltraud u.a. (Hg.): 41-50.
- Hausen, Karin/Krell, Gertraude (Hg.), 1993: Frauenerwerbsarbeit. Forschungen zu Geschichte und Gegenwart. München, Mering.
- Hochschild, Arlie R., 1990: Das verkaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle. Frankfurt/M., New York.
- Jochmann-Döll, Andrea/Krell, Gertraude, 1993: Die Methoden haben gewechselt, die „Geschlechtsabzüge“ bleiben. Auf dem Weg zu einer Neubewertung von Frauenarbeit? In: Hausen, Karin/Krell, Gertraude (Hg.): 133-148.
- /Tondorf, Karin, 2003: Gleichbehandlung von Frauen und Männern. Neue EG-Richtlinie 2002/73 verlangt aktive Umsetzung. In: Arbeitsrecht im Betrieb, 24. Jg., Heft 9, 517-521.
- Katz, Christian/Baitsch, Christof, 1996: Lohngleichheit für die Praxis. Zwei Instrumente zur geschlechtsunabhängigen Arbeitsbewertung. Hg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Zürich.
- Krell, Gertraude, 2001: Zur Analyse und Bewertung von Dienstleistungsarbeit. Ein Diskussionsbeitrag. In: Industrielle Beziehungen, 8. Jg., Heft 1, 9-36.
- , 2002: Diskriminierungsfreie Bewertung von (Dienstleistungs-)Arbeit. In: Ranftl, Edeltraud u.a. (Hg.): 121-134.
- (Hg.), 2004: Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Wiesbaden.
- /Carl, Andrea-Hilla/Krehnke, Anna, 2001: Aufwertung von Frauentätigkeiten. Diskriminierungsfreie Bewertung von (Dienstleistungs-)Arbeit. Hg. vom ver.di Bundesvorstand. Stuttgart.
- Ranftl, Edeltraud/Buchinger, Birgit/Gschwandtner, Ulrike/Meggeneder, Oskar (Hg.), 2002: Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Praktische Beispiele diskriminierungsfreier analytischer Arbeitsbewertung. München, Mering.
- Rieder, Kerstin, 1999: Zwischen Lohnarbeit und Liebesdienst. Belastungen in der Krankenpflege. Weinheim, München.
- Schiek, Dagmar, 2004: Was Personalverantwortliche über das Verbot der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung wissen sollten. In: Krell, Gertraude (Hg.): 133-150.

- Statistisches Bundesamt (Hg.), 2003: Löhne und Gehälter in Deutschland. Gehalts- und Lohnstrukturerhebung 2001. Wiesbaden.
- Stefaniak, Anna, 2002: Diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung an deutschen Hochschulen. In: Ranftl, Edeltraud u.a. (Hg.): 135-154.
- /Tondorf, Karin/Kühnlein, Gertrud/Webster, Juliet/Ranftl, Edeltraud, 2002: „Alles, was Recht ist.“ Entgeltgleichheit durch diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung in Deutschland, Großbritannien und Österreich. Ergebnisse eines Forschungsprojekts. München, Mering.
- Strauss, Anselm/Fagerhaugh, Shizuko/Suczek, Barbara/Wiener, Carolyn, 1980: Gefühlsarbeit. Ein Beitrag zur Arbeits- und Berufssoziologie. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 32. Jg., Heft 4, 629-651.
- Tondorf, Karin/Ranftl, Edeltraud, 2003: Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit. Hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Ver.di (Hg.), 2003: Schritt für Schritt zur Entgeltgleichheit. Berlin.
- Voswinkel, Stephan/Korzewka, Anna, 2003: Bürokratische Kundenorientierung und die Motivation der Mitarbeiter. In: Mitteilungen des Instituts für Sozialforschung, 12. Jg., Heft 14, 147-163.
- Winter, Regine, unter Mitarbeit von Gertraude Krell, 1997: Aufwertung von Frauentätigkeiten. Ein Gutachten im Auftrag der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr. Hg. vom Bundesfrauensekretariat der ÖTV. Stuttgart.

Nadja Bergmann/Claudia Sorger

Qualitätskriterien für Teilzeitbeschäftigung – ein Widerspruch in sich?

Dass die Qualität von Arbeitsplätzen oft nur ein sehr untergeordnetes Anliegen ist, führt die derzeitige Arbeitszeitpolitik deutlich vor Augen. In Deutschland und Österreich dominieren Forderungen um eine Verlängerung der Arbeitszeit sowie deren weitere Flexibilisierung die Diskussion – unter dem Blickwinkel der Qualität von Arbeit und aus gleichstellungspolitischer Perspektive eine höchst kontraproduktive Entwicklung. Während auf der einen Seite von Frauen dominierte geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Teilzeitarbeit zunehmen, soll auf der anderen Seite die von Männern dominierte „Normalarbeitszeit“ ausgeweitet werden.

Vor diesem Hintergrund ist die Auseinandersetzung mit Fragen zur Qualität von Arbeit unter Gleichstellungsperspektive besonders wichtig. Kritische ForscherInnen und praktische AnwenderInnen haben hier die Aufgabe, durch entsprechende Impulse den aktuellen Entwicklungen gegenzusteuern. In diesem Zusammenhang wollen wir mit vorliegendem Beitrag der Frage nachgehen, welche Qualitätskriterien angesichts der aktuellen Entwicklung der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse – vor allem aus gleichstellungspolitischer Perspektive – für Teilzeitbeschäftigung formuliert werden können.

Eine wichtige Basis zur Beantwortung dieser Fragestellung stellt dabei eine 2002/2003 durchgeführte Studie (Bergmann u.a. 2003)¹ rund um das Thema „Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung“ in Österreich dar, aus der im Folgenden zentrale Ergebnisse vorgestellt werden. Neben einer Literaturanalyse und einem internationalen Vergleich der Teilzeitbeschäftigungssysteme stand vor allem eine österreichweite Befragung von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen zu Fragen der Teilzeitbeschäftigung im Vordergrund.

Auch wenn der Fokus der Studie auf Österreich liegt, zeigt ein Vergleich der Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung zwischen Österreich und Deutschland sowie des entsprechenden Regelungs- und Gestaltungsrahmens, dass zentrale Ansätze und Entwicklungen zwischen den beiden Ländern viele Gemeinsamkeiten aufweisen und die Ergebnisse daher auch für Deutschland relevant sind.

Struktur und Entwicklung von Teilzeitbeschäftigung

Teilzeitbeschäftigung ist „Frauensache“

Dass Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse immer mehr an Bedeutung gewinnen, ist eine mittlerweile weit verbreitete Erkenntnis. Die Zahl der insgesamt teilzeitbeschäftigten Personen stieg in den letzten 20 Jahren in Österreich (nach dem Lebensunterhaltskonzept)² von etwa 170.000 im Jahr 1974 auf über 500.000 im Jahr 2001. Der Anstieg der Teilzeitbeschäftigten ist in erster Linie auf die starke Zunahme teilzeitbeschäftigter Frauen zurückzuführen. Die Teilzeitquote bei Frauen stieg in diesem Zeitraum von 14,6% auf knapp 30%, bei Männern von 0,9% auf 3%. Die weit überwiegende Mehrheit der Teilzeitbeschäftigten, etwa 85%, sind Frauen (Statistik Austria, Mikrozensus 2003). Eine ähnlich starke oder stärkere Ungleichverteilung von Teilzeitbeschäftigung zwischen den Geschlechtern weisen im EU15-Vergleich nur Luxemburg, Belgien und Deutschland auf (vgl. Bergmann u.a. 2003; Eurostat 2001). Die Entwicklung in Deutschland ist mit der in Österreich durchaus vergleichbar: Mit einer Teilzeitquote von fast 40% (Männer 5%) stellten die Frauen im Jahr 2001 etwa 87% aller Teilzeitbeschäftigten (Statistisches Bundesamt 2002).

Teilzeit ersetzt Vollzeit

Wie schon ausgeführt wurde, ist der Anstieg der Teilzeitbeschäftigten in erster Linie auf die starke Zunahme teilzeitbeschäftigter Frauen zurückzuführen. Hier lässt sich eine Umwandlung von Vollzeitstellen in Teilzeitstellen feststellen. Während Teilzeitbeschäftigung eine stark positive Wachstumsdynamik aufweist, stagniert die Erwerbstätigkeit insgesamt, die Zahl der vollzeitbeschäftigten Personen ist sogar rückläufig. Dabei ging die Zahl der erwerbstätigen Männer insgesamt (inkl. Selbständige) leicht zurück, während die Zahl der erwerbstätigen Frauen angestiegen ist. Diese Zunahme ist allerdings ausschließlich auf Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. Gab es in Österreich im Jahr 1997 910.000 Vollzeitstellen, die von Frauen besetzt waren, so waren es im Jahr 2002 um 10.000 Stellen weniger (-1,1%). Die Teilzeitstellen (inkl. geringfügiger Beschäftigung) hingegen stiegen von 357.000 im Jahr 1997 auf 504.000 im Jahr 2002. Das entspricht einem Plus von 41% (Statistik Austria, Mikrozensus 2003).

Hinsichtlich der Qualität von Teilzeitbeschäftigung ist vor allem die Länge der Teilzeitbeschäftigung relevant. Die Analyse der Arbeitsstunden zeigt, dass der größte Anteil teilzeitbeschäftigter Frauen zwischen 12 und 24 Stunden (2001: 49%) arbeitet, die zweitgrößte Gruppe zwischen 25 bis 35 Stunden (39%). Mit dem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung bei den Frauen haben sich diese Stunden-

Verteilungen kaum verändert, da Beschäftigungsverhältnisse mit sehr kurzen Arbeitszeiten (bis zu 11 Wochenstunden) etwa in gleichem Ausmaß an Bedeutung gewonnen haben, wie solche mit einer Arbeitszeit zwischen 12 bis 24 Wochenstunden bzw. 25 bis 35 Wochenstunden. Die Zunahme der Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse ist also auch auf solche mit kurzen oder sehr kurzen Wochenarbeitszeiten zurückzuführen (vgl. Bergmann u.a. 2003, 46).

Verbreitung von Teilzeit

Teilzeitbeschäftigung konzentriert sich sehr stark auf den Dienstleistungsbereich. Im Wirtschaftsabschnitt „Handel, Instandhaltung, Reparatur“ befindet sich der zahlenmäßig größte Anteil, gefolgt von „Gesundheit und Soziales“ sowie „Realitätenwesen³; Vermietung beweglicher Sachen“. In diesen Feldern hat es auch ein überdurchschnittlich starkes Wachstum gegeben (vgl. Bergmann u.a. 2003, 47). Am stärksten ist Teilzeitbeschäftigung zwischen 1995 und 2001 im Gaststättenwesen (plus 75%) gewachsen.

Im internationalen Vergleich zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Verteilung von Teilzeitbeschäftigung. Österreich zeichnet sich durch eine außergewöhnlich hohe Konzentration von Teilzeitarbeit im Handel aus, wobei es sich hier in den meisten Fällen um sehr kurze Teilzeiten bzw. geringfügige Beschäftigungen mit schlechten Arbeitsbedingungen handelt (vgl. Huber/Huemer 2004). In Schweden konzentrieren sich 59% der Teilzeitbeschäftigten im Bereich der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Dienstleistungen, gefolgt von Dänemark mit 51% und den Niederlanden mit 46%. In Österreich befinden sich nur 33% der Teilzeitbeschäftigten in diesem Bereich (vgl. Bergmann u.a. 2003, 113).

Berufshierarchische Positionierung und Einkommen von Teilzeitbeschäftigten

Österreich-spezifische und international vergleichende Untersuchungsergebnisse zeigen, dass Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse bezüglich ihrer berufshierarchischen Positionierung häufig ungünstigere Merkmale aufweisen als Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse. (vgl. z.B. Tálos 1999; Klammer 2000). Knapp 23% aller unselbstständig teilzeitbeschäftigten Frauen sind nach den Daten des Mikrozensus (2000) Hilfskräfte – im Vergleich zu knapp 15% der unselbstständig beschäftigten Frauen insgesamt. Nur 1,9% der teilzeitbeschäftigten Frauen befinden sich in Führungspositionen im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft, während dieser Anteil bei allen unselbstständig beschäftigten Frauen 3,2% beträgt. Bei Führungsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft liegt die Teil-

zeitquote bei 18,8%, bei technischen und nichttechnischen Fachkräften (mittlere Qualifikationsebene) bereits bei knapp 32%. Bei Hilfskräften ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten mit 50% am höchsten.

Die geschlechtsspezifische Ungleichverteilung hinsichtlich der berufshierarchischen Positionen spiegelt sich auch bei den Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen wider, und so unterscheidet sich die Situation teilzeitbeschäftigter Männer erheblich von jener der Frauen. Allerdings sind auch bei Männern Hilfstätigkeiten mit 13,6% an allen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen im Vergleich zu der entsprechenden Zahl für abhängige Beschäftigung insgesamt (6,7%) überrepräsentiert. Überdurchschnittlich vertreten sind jedoch auch wissenschaftliche Tätigkeiten sowie technische und gleichrangige nichttechnische Berufe (mittlere Qualifikation). In den Handwerks- und verwandten Berufen ist Teilzeitbeschäftigung weniger weit verbreitet.

Teilzeitarbeitsplätze sind also im Vergleich zu Vollzeitarbeitsplätzen überdurchschnittlich häufig mit einer vergleichsweise geringen berufshierarchischen Positionierung ausgestattet. „Dies trifft zu, obwohl die Formalqualifikationen von Teilzeitbeschäftigten nicht generell wesentlich niedriger sind als jene von Vollzeitbeschäftigten, bei Männern häufig sogar höher“ (Bergmann u.a. 2003, 68).

Die geringe Arbeitszeit und die Konzentration der Teilzeitjobs auf den niedrig qualifizierten Bereich haben zur Folge, dass Teilzeitbeschäftigte in der Regel nur ein niedriges Einkommen haben. Der überwiegende Anteil der Teilzeitbeschäftigten erzielt im Jahr 2000 ein Nettoerwerbseinkommen von maximal bis zu 730 Euro monatlich. Nur 12% der teilzeitbeschäftigten Frauen verdienen mehr als 1.090 Euro monatlich netto. Bei teilzeitbeschäftigten Männern beträgt der entsprechende Anteil nach diesen Daten immerhin 44% (vgl. ECHP 2000).

Aus gleichstellungspolitischer Perspektive stellt neben der absoluten Höhe eines Teilzeiteinkommens und der Möglichkeit zur eigenständigen Existenzsicherung auch der Anteil des Teilzeiteinkommens am gesamten Haushaltseinkommen einen wichtigen Indikator dar. Im Rahmen unserer Teilzeit-Studie gaben fast 40% der befragten vollzeitbeschäftigten Frauen an, dass ihr Einkommen rund die Hälfte des Haushaltseinkommens ausmacht, während dieser Anteil bei den teilzeitbeschäftigten Frauen nur mehr rund 15% betrug. Hier entfielen die häufigsten Antworten mit jeweils rund 25% der Nennungen auf „ein Viertel“ bzw. „ein Drittel“ des Haushaltseinkommens.

Nachteilige Folgen von Teilzeitbeschäftigung

Teilzeitbeschäftigung ist für ArbeitnehmerInnen häufig mit zahlreichen negativen Folgen verbunden. Speziell Frauen sind davon betroffen, dass diese Beschäftigungsverhältnisse oft mit geringem bzw. nicht existenzsicherndem Erwerbseinkommen, unzureichenden Weiterbildungs- und Aufstiegschancen, weniger qualifizierten Beschäftigungen/Tätigkeiten sowie unzureichender sozialer Absicherung einhergehen. Viele Frauen, insbesondere jene mit Betreuungspflichten, wählen jedoch eine Teilzeitbeschäftigung, um sowohl eine existenznotwendige Erwerbsarbeit als auch Hausarbeit und die gesellschaftlich notwendige, aber unbezahlte Betreuung von Kleinkindern oder die Pflege von behinderten, kranken oder alten Menschen bewerkstelligen zu können. Aber auch Männer, die an einer partnerschaftlichen Aufteilung der unbezahlten Haus-, Betreuungs- und Pflegearbeit interessiert sind, scheitern bei der Umsetzung unter anderem am Mangel an qualifizierten, insbesondere existenzsichernden Teilzeitarbeitsplätzen. Teilzeitbeschäftigung ist derzeit also häufig Mitursache für die Fortschreibung bzw. Verfestigung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt.

Teilzeit und Geschlechtergerechtigkeit?

Trotz der dargestellten negativen Folgen, die Teilzeitbeschäftigung nach sich zieht, wird diese Beschäftigungsform gerade auch unter dem Aspekt der „Frauenfreundlichkeit“ diskutiert und beworben. Dabei wird „Frauenfreundlichkeit“ oft darauf reduziert, dass sie die Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben ermöglicht – und zwar in erster Linie (unausgesprochen oder ausgesprochen) für Frauen. Der Bewerbung der „frauenfreundlichen Teilzeit“ liegt also allzu oft ein rollenstabilisierendes konservatives Bild der „Arbeitsteilung“ zwischen den Geschlechtern zugrunde: Frauen wird es durch Teilzeitarbeit ermöglicht, am Arbeitsleben teilzunehmen *und* die Betreuung von Familie und Haushalt zu übernehmen (in diesem Sinn kann auch von „männerfreundlicher Teilzeitbeschäftigung“ gesprochen werden, da sie in der Realität dazu beiträgt, diese von Reproduktionsaufgaben weitgehend zu entlasten).

Vor diesem Hintergrund sind die Diskussionen in Österreich und Deutschland über ein Recht auf Teilzeit, welche in beiden Ländern zur Verankerung dieses Rechts führten – wenn in Österreich auch mit relativ vielen Beschränkungen – ambivalent zu beurteilen. Vor allem auch, da in diesem Zusammenhang Teilzeitbeschäftigung als Problemlösungsmodell für die Gewährleistung von Frauenerwerbstätigkeit angesehen wird, ohne Fragen nach der Qualität solcher Teilzeitarbeitsplätze auch nur im Ansatz zu diskutieren.

Da aber Teilzeitarbeit tatsächlich vielen Frauen überhaupt die Möglichkeit bietet, einer bezahlten Arbeit nachgehen zu können, führt unter den gegebenen Umständen kaum ein Weg daran vorbei, bei der Suche nach geschlechtergerechten Arbeitszeiten Teilzeitarbeit als ein verbesserungswürdiges Modell einzubeziehen. Ein Anliegen in diesem Zusammenhang muss es daher sein, dem bislang sehr einseitigen gleichstellungsfördernden Potential von Teilzeitarbeit – der bloßen Ermöglichung einer Erwerbsbeteiligung von (zumeist) Frauen mit Betreuungspflichten – einen Teilzeitbegriff gegenüberzustellen, der unterschiedlichen Dimensionen von Gleichstellung gerecht wird.

In einem ersten Schritt ist es somit zentral, den Begriff der Gleichstellung in Zusammenhang mit Arbeitszeitfragen zu präzisieren und insbesondere auch die „Vereinbarkeitsfrage“ unter diesem Fokus zu reflektieren. Aufbauend auf den dargestellten realen Auswirkungen von Teilzeitbeschäftigung auf das Geschlechterverhältnis und den präzisierten Anforderungen einer geschlechtergerechten Arbeitszeit erfolgt die Entwicklung von Qualitätsstandards für Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse: ob und wie ist Teilzeitbeschäftigung gestaltbar, damit die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern gefördert wird.

Gleichstellung – mehr als eine Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Präzisierung des Gleichstellungsbegriffs bezogen auf die Gestaltung der Arbeitszeit erfolgt einerseits auf Basis einer theoretischen Systematisierung des Begriffs (vgl. Fraser 1994; Kurz-Scherf 2004), andererseits als Ergebnis der Erhebung, die im Rahmen unserer Teilzeitstudie durchgeführt wurde. Folgende Annahmen sind aus unserer Sicht für eine Präzisierung des Gleichstellungsprinzips zentral:

- Es geht nicht um die Verallgemeinerung von vorrangig von Männern repräsentierten Normalitätsstandards, wie dies im Bezug auf die Arbeitszeit das so genannte Normalarbeitsverhältnis darstellt. Vielmehr sollen unterschiedliche Lebenszusammenhänge – und gerade auch jene, die der Lebensrealität von vorrangig Frauen entsprechen – als Grundlage für die Gestaltung von Arbeitszeitfragen herangezogen werden.
- Ein weiteres Ziel ist die Überwindung tradierter Geschlechterrollenvorstellungen und -zuschreibungen – also auch eine Um- bzw. Gleichverteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit.
- Dabei soll die Bedeutung der Berufstätigkeit von Frauen zur Sicherung persönlicher Unabhängigkeit im Mittelpunkt stehen und damit die Zielsetzung, dass Beschäftigungsverhältnisse individuelle Existenzsicherung sicherstellen müssen.

- Ein weiteres Kriterium ist die Bekämpfung bestehender Benachteiligungen – bezogen auf Karriere-, Einkommens-, Mitbestimmungsmöglichkeiten etc.
- „Geschlechtergerechtigkeit“ ist zudem keine „Frauenfrage“, sondern männliche Geschlechterrollen und -normen müssen genauso im Blickpunkt stehen und sich verändern.

Die Präzisierung des Gleichstellungsbegriffs macht deutlich, dass Geschlechtergerechtigkeit nicht auf die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu reduzieren ist. In der Praxis kann aber beobachtet werden, dass sich Frauenförderung, vor allem betriebliche, oft auf diesen Aspekt beschränkt. Bekannte Diskriminierungen und Benachteiligungen, von denen Frauen betroffen sind – im Hinblick auf Einkommen, Karriere, Mitbestimmungsmöglichkeiten etc. – sind hingegen deutlich seltener Gegenstand von Überlegungen und Verhandlungen rund um geschlechtergerechte Arbeits(zeit)fragen. Auch wenn diese Dimensionen nicht nur von der Gestaltung der Arbeitszeit abhängen, stehen sie doch in einem engen Zusammenhang. So wird beispielsweise bei betrieblichen Verhandlungen über die Vereinbarkeit mittels individueller Arbeitszeitverkürzung kaum darauf geachtet, ob und wie eine Teilnahme an zentralen Informationsflüssen, gemeinsamen Besprechungen, Weiterbildungen etc. geregelt wird, ob Karriereschritte gefördert werden oder ein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht wird.

Teilzeitbeschäftigung aus Gleichstellungsperspektive

Werden die derzeit dominierenden Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse unter diesen umfangreicheren gleichstellungspolitischen Anforderungen analysiert, wird rasch deutlich, dass nur wenige der Aspekte erfüllt werden:

Zwar stellt Teilzeit eine Abkehr von den männlich-dominierten Normalarbeitszeitverhältnissen dar, bislang ist aber damit noch keine Abkehr von den damit verknüpften Arbeitsnormen und -mythen verbunden. Die unhinterfragte Gleichsetzung beispielsweise von langer Arbeitszeit mit hoher Produktivität und Verbindlichkeit oder die Annahme, dass ständig verfügbare ArbeitnehmerInnen die „besseren“ MitarbeiterInnen seien, wird bislang kaum durchbrochen. Teilzeitbeschäftigung stellt noch immer die – mit zahlreichen Nachteilen verbundene – Abweichung von diesen männlich geprägten Erwerbsarbeitsvorstellungen dar.

Werden unterschiedliche Lebenszusammenhänge – und gerade auch jene, die der Lebensrealität von vorrangig Frauen entsprechen – für die Gestaltung von Arbeitszeitfragen herangezogen, stellt die Möglichkeit, Beruf und Privatleben bzw.

außerberufliche Interessen vereinbaren zu können, sicher eine grundlegende Anforderung an die Gestaltung von Arbeitszeiten dar. Auf den ersten Blick scheint hier Teilzeitarbeit eine optimale Lösung zu sein. Die tatsächliche Möglichkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben hängt aber nicht nur von der Länge der Arbeit, sondern in sehr starkem Ausmaß ebenso von der Lage und Planbarkeit der Arbeitszeit ab und daneben auch von den weiteren Rahmenbedingungen – sei es die Versorgungsdichte von Kinderbetreuungs- und Pflegeplätzen, deren Erreichbarkeit und zeitliche Flexibilität. Werden diese Komponenten in Betracht gezogen, wird schnell deutlich, dass eine individuelle Arbeitszeitverkürzung wie im Fall der Teilzeitarbeit nicht unbedingt ein Garant dafür ist, dass eine Abstimmung mit anderen Lebensbereichen einfach erfolgen kann, sondern weitaus mehr Dimensionen zur Erreichung einer geschlechtergerechten Qualität einzubeziehen sind.

Dass Teilzeitbeschäftigung kaum zur Überwindung tradierter Geschlechterrollen beiträgt – eine weitere Anforderung geschlechtergerechter Arbeits(zeit)-modelle – liegt nicht nur am geringen Männeranteil an den Teilzeitbeschäftigten, sondern ebenso daran, dass jene Männer, die Teilzeit arbeiten, dies nicht unbedingt aus familiären Gründen tun. So zeigt die Erhebung im Rahmen unserer Teilzeitstudie, dass die Motive der teilzeitbeschäftigten Männer deutlich andere sind als jene der Frauen: Während Aus- und Weiterbildung sowie mehr (Frei-)Zeit mit jeweils 30% der Nennungen zu den wichtigsten Motiven der Männer zählen, war die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für weniger als 10% der Männer ausschlaggebend (gegenüber 70% der Frauen). Dass keine Vollzeitstelle gefunden wurde bzw. sich nichts anderes ergeben hat, wurde von insgesamt rund 30% der Männer angegeben und somit von rund doppelt so vielen wie bei Frauen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Untersuchungen aus Deutschland (vgl. exemplarisch Bauer 1999). Zudem begründeten in der Erhebung über 80% der befragten ArbeitnehmerInnen die geringere Teilzeitquote der Männer mit der Annahme, dass „Teilzeitbeschäftigung als Vereinbarkeitsstrategie für Frauen von größerer Bedeutung ist“ (Bergmann u.a. 2003, 92).

Insgesamt erfüllt also Teilzeitarbeit unter den bestehenden Umständen recht wenige der gleichstellungsrelevanten Anforderungen. Umso wichtiger ist daher die Formulierung von Qualitätsstandards unter einer Gleichstellungsperspektive, damit diese zahlenmäßig sehr bedeutsamen Beschäftigungsverhältnisse ein größeres Gleichstellungspotential haben.

Qualitätsstandards für Teilzeitbeschäftigung

Die Entwicklung von Qualitätskriterien für Teilzeitbeschäftigung erfolgt auf Basis der Analyse der aktuellen Auswirkungen von Teilzeitbeschäftigung sowie den Reflexionen hinsichtlich einer geschlechtergerechten Arbeitszeitgestaltung. Einen weiteren Referenzrahmen stellt für uns die Entwicklung auf europäischer Ebene dar: Dabei stellt sich die Frage, wie die Thematisierung von qualifizierter Teilzeitarbeit bzw. Qualitätskriterien von Arbeitsplätzen generell in zentralen Schlüsseldokumenten der Europäischen Beschäftigungsstrategie erfolgt.

Bei dieser Analyse wurde der Schluss gezogen (Bergmann u.a. 2003, 13ff.), dass Qualitätsfragen von (Teilzeit-)Arbeitsplätzen gegenüber rein quantitativen Zielen (Erhöhung der Beschäftigungsquote) in den letzten Jahren etwas an Bedeutung gewonnen haben – zumindest auf rhetorischer Ebene (vgl. z.B. Europäische Kommission 2001).

Bei der Entwicklung von Qualitätsstandards unterscheiden wir grundsätzlich zwischen zwei Ebenen: jener, die sich auf die Erwerbsarbeit bzw. den Teilzeitarbeitsplatz selbst bezieht, und jener, die sich auf für qualifizierte Teilzeitarbeit förderliche Rahmenbedingungen bezieht.

(1) Qualitätsmerkmale für Teilzeitarbeit bezogen auf das Beschäftigungsverhältnis und den Arbeitsplatz

- unbefristeter Arbeitsvertrag (Garant für eine relative Arbeitsplatzsicherheit)
- „Selbstbestimmtheit“ der Arbeitszeitwahl bezogen auf die Länge, Lage und Verteilung (inklusive einem Recht auf Teilzeit und Rückkehrrecht auf Vollzeitarbeit)
- Möglichkeiten zur beruflichen Aus- und Weiterbildung
- berufliche Weiterentwicklungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen
- individuell existenzsicherndes Einkommen
- Beschäftigung, die dem Qualifikationsniveau und den Fähigkeiten entspricht
- Einbindung in den formellen und informellen betrieblichen Informationsfluss

Wir verwenden den Begriff der „Selbstbestimmtheit der Arbeitszeitwahl“ in Abgrenzung zu dem oft in der Literatur gewählten Begriff der „Freiwilligkeit“. Der Begriff der Freiwilligkeit ist gerade aus frauenpolitischer Sicht zu hinterfragen, da dieser stark von gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen (etwa Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. auch der gesellschaftlichen Zuschreibung der Reproduktionsarbeit an Frauen) abhängig ist.

(2) Qualitätsmerkmale für Teilzeitarbeit bezogen auf notwendige Rahmenbedingungen

- Recht auf einen qualitativ hochwertigen und leistbaren Kinderbetreuungsplatz
- gerechte Verteilung der unbezahlten Versorgungsarbeit
- gut ausgebauter öffentlicher Sektor
- individuell existenzsichernde soziale Absicherung
- Recht auf Reduzierung der Arbeitszeit und Recht auf Rückkehr zur Vollzeitarbeit
- Abbau der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede
- betriebliche Mitbestimmung und Interessensvertretung

Diese Rahmenbedingungen stellen wichtige Voraussetzungen dar, um die oben genannten Arbeitsplatzmerkmale erfüllen zu können. Beispielsweise sind qualitativ hochwertige und leistbare Kinderbetreuungsplätze neben der gerechten Aufteilung der unbezahlten Versorgungsarbeit eine wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmtheit der Lage, Dauer und Verteilung der Arbeitszeit. Ein gut ausgebauter öffentlicher Sektor wiederum erhöht die Möglichkeiten zur Schaffung und Einführung von qualifizierter Teilzeitarbeit. In diesem Bereich sind die Arbeitsbedingungen und Einkommensstrukturen – trotz bestehender Probleme beispielsweise hinsichtlich unterschiedlicher Arbeitsplatzbewertungen – besonders für Frauen überwiegend besser als in der Privatwirtschaft.

Qualitätsstandards für Teilzeitbeschäftigung – Zur Frage der Umsetzung

Zur Frage der Umsetzbarkeit der vorab beschriebenen Qualitätsstandards ist grundlegend festzuhalten, dass ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen unterschiedliche Interessen an der Gestaltung von Arbeitszeiten haben. In Bezug auf Teilzeitarbeit hat unsere Befragung von Beschäftigten ergeben, dass die Vorteile einer verkürzten Arbeitszeit vor allem in der Flexibilität im Sinne von selbstbestimmter Verfügbarkeit über Zeit und der Möglichkeit der Verbindung von Erwerbsarbeit mit Familienarbeit oder anderen Aktivitäten gesehen werden. Als Nachteile der Teilzeitbeschäftigung werden aus ArbeitnehmerInnensicht vor allem die finanziellen Einbußen, eine schlechtere betriebliche Einbindung und eine höhere Arbeitsbelastung identifiziert.

Die ArbeitgeberInnen sehen demgegenüber die Vorteile in einer besseren Arbeitsauslastung, höheren Produktivität, höheren Flexibilität und besseren MitarbeiterInnenbindung. Die Nachteile werden in einer eingeschränkten Verfügbarkeit und in einem höheren Organisations- und Verwaltungsaufwand gesehen.

Die unterschiedliche Interpretation von Flexibilität der Arbeitszeit kommt auch in den gewünschten Anforderungen an Teilzeitarbeit zum Tragen: Während es beim Arbeitsausmaß bei einer Mehrheit der befragten ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen Übereinstimmung gibt, divergieren vor allem die Anforderungen an die zeitliche Lagerung der Arbeitszeit. ArbeitnehmerInnen – und hier vor allem Frauen – präferieren den Vormittag, während seitens der ArbeitgeberInnen vor allem der Wunsch nach einem flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte besteht.

Dieser Wunsch nach flexiblem Einsatz der Arbeitskräfte seitens der Unternehmen kommt auch in der aktuellen Debatte zur Arbeitszeitverlängerung zum Ausdruck. Wenn beispielsweise angeführt wird, dass in Gesetzen und Kollektivverträgen nicht geregelt sein muss, wie viele Stunden pro Woche gearbeitet werden darf, dann geht es um einen flexiblen Einsatz von Arbeitskräften ohne die Bezahlung von Überstunden (Trend 2004, 34). Ziel der Unternehmensseite ist eine stärkere Verlagerung der arbeitszeitlichen Regelungen von Kollektivvertragsebene auf die betriebliche Ebene, auf der es für ArbeitnehmerInnen schwieriger ist, ihre Interessen durchzusetzen und für die Unternehmen leichter, mit „betrieblichen Notwendigkeiten“ zu argumentieren. Immer häufiger wird in dieser Debatte von den ProtagonistInnen einer Arbeitszeitverlängerung mit der europäischen Arbeitszeitrichtlinie argumentiert. Diese sieht eine Höchstarbeitszeit von 13 Stunden pro Tag und 48 Stunden pro Woche vor. Würde diese Richtlinie als einzige Arbeitszeitrichtlinie geltend gemacht, würde das eine Abschaffung der Normalarbeitszeit bedeuten und aller damit verbundenen gesetzlichen Regelungen wie Bezahlung von Überstunden etc. Längere Durchrechnungszeiträume für eine erhöhte tägliche Normalarbeitszeit, die ebenfalls gefordert wurden, wären ein erster Schritt in diese Richtung.

Eine Arbeitszeitverlängerung mit dieser Ausrichtung kann in einer Zeit, in der sich eine anwachsende Ungleichverteilung von Arbeit, Zeit und Geld entwickelt hat, nur zu einer weiteren Verschärfung der Situation am Arbeitsmarkt führen.

„Überlange, für Menschen mit Familienpflichten unpraktikable Arbeitszeiten v.a. für Männer, der Karriere nicht förderliche Teilzeitarbeit für Frauen und immer noch wenige Frauen in Führungspositionen auf der einen Seite, und die ungleiche Verteilung von Hausarbeit zwischen Männern und Frauen auf der anderen Seite widersprechen eklatant der Norm der Geschlechtergerechtigkeit“ (Steinrücke 2004, 158).

Ein großer Teil der Bevölkerung möchte gerne weniger arbeiten. Individuelle Arbeitszeitverkürzung ist jedoch immer mit Lohnneinbußen und fast immer mit einer Verringerung der Aufstiegschancen verbunden. Besonders Männern wird es erschwert, in einem geringeren Ausmaß als der Normalarbeitszeit zu arbeiten.

Den aktuellen Vorstößen in Richtung weiterer Arbeitszeitflexibilisierung und Arbeitszeitverlängerung sind fundierte Argumente für eine Verkürzung der Normalarbeitszeit entgegenzuhalten. Ihren Höhepunkt fand die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema Arbeitszeitverkürzung in den 1980er Jahren parallel zur Entwicklung der Forderungen der Gewerkschaften zu diesem Thema.⁴ Die Frage der Geschlechtergerechtigkeit spielte allerdings vor allem in der gewerkschaftlichen Diskussion nur eine untergeordnete Rolle. Der neu entfachte Konflikt zur Frage der Arbeitszeit sollte als Anlass genommen werden, dass auf wissenschaftlicher und gewerkschaftlicher Ebene die Arbeitszeit in Hinblick auf Geschlechtergerechtigkeit und Sozialverträglichkeit wieder verstärkt thematisiert wird.

Mögliche Handlungsoptionen für eine neue Arbeitszeitpolitik

Im Rahmen des Forschungsprojekts zur Frage der qualifizierten Teilzeitbeschäftigung in Österreich wurden folgende Handlungsoptionen erarbeitet, die zur Förderung von qualifizierter Teilzeitbeschäftigung beitragen würden.

Der internationale Vergleich macht deutlich, dass insbesondere der öffentliche Sektor ein hohes Potential zur Förderung qualifizierter Teilzeitbeschäftigung aufweist. Dem öffentlichen Sektor könnte in diesem Sinne eine Vorreiterrolle zukommen.

Der Ausbau von qualitativ hochwertigen und leistbaren Kinderbetreuungseinrichtungen für alle Altersgruppen und die Sicherstellung der Nachmittagsbetreuung von SchülerInnen stellen eine grundlegende Voraussetzung für die Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und damit zur gerechten Umverteilung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit dar.

In Österreich existiert seit kurzem ein Recht auf Elternteilzeit für Beschäftigte in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten und ab einer dreijährigen Betriebszugehörigkeit. Damit eine kürzere Arbeitszeit für alle Beschäftigten möglich ist, wäre die Einführung eines generellen Rechtes auf Teilzeit – verbunden mit dem Recht auf Rückkehr in eine Vollzeitbeschäftigung – notwendig. Zusätzlich ist es wichtig, Absicherungen zu treffen, damit ein Umstieg auf Teilzeitbeschäftigung nicht mit einer geringeren beruflichen Einstufung und einer Dequalifizierung einhergeht.

Um den Männeranteil an Teilzeitarbeitenden als Strategie zur individuellen Umverteilung des Arbeitsvolumens der bezahlten Erwerbsarbeit als auch der unbezahlten Versorgungsarbeit zu erhöhen, wären öffentliche sowie betriebliche Kampagnen und konkrete Beratungsangebote förderlich.

Ein individuell existenzsicherndes Erwerbs- und Transfereinkommen stellt ein wesentliches Merkmal qualitativ hochwertiger Teilzeitbeschäftigung dar. Neben der Vermeidung von geringfügiger Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung mit geringer Stundenzahl ist die Höhe des Stundenlohnes entscheidend. Ein möglicher Handlungsansatz ist die Einführung eines gesetzlich oder kollektivvertraglich branchenübergreifend festgelegten Mindeststundenlohnes.

Die Durchsetzung einer Mehrzahl dieser Forderungen bzw. generell die Hinwendung zu Qualitätsfragen von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen hat – zumindest derzeit – keine politische Priorität. Auch wenn Teilzeitbeschäftigte mittlerweile eine sehr große arbeitsmarktpolitische Gruppe sind, ist ihre Lobby und der Einsatz für eine Verbesserung ihrer Situation derzeit als bescheiden zu beurteilen.

Da seitens der Unternehmen kaum entsprechende Initiativen zu erwarten sind – diese haben eher Interesse an möglichst „billigen“ und flexibel einsetzbaren Arbeitskräften – wäre es um so wichtiger, wenn vor allem von gewerkschaftlicher Seite gemeinsam mit frauenpolitisch Engagierten derartige Forderungen aufgenommen und verfolgt werden. Minimale Verbesserungen, wie ein Recht auf Elternteilzeit, können sich sonst schnell zum Bumerang für die (vor allem weiblichen) Teilzeitbeschäftigten erweisen, wenn die Möglichkeit der quantitativen Ausweitung ohne eine qualitative Aufwertung solcher Beschäftigungsverhältnisse im Mittelpunkt der Politik steht. Eine starke gewerkschaftliche Interessensvertretung für die Teilzeitbeschäftigten umfasst unter anderem die Durchsetzung von absichernden Vereinbarungen zur Teilzeitarbeit sowie eine entsprechende Mitbestimmung der ArbeitnehmerInnen bei der konkreten Ausgestaltung von Teilzeitarbeit innerhalb von Betriebsvereinbarungen und Kollektivverträgen. Zur Sicherung der Einhaltung der Länge und Lage der vereinbarten Arbeitszeiten wären gesetzliche Rahmenbedingungen notwendig, beispielsweise durch eine adäquate Abgeltung der Überstunden ähnlich wie bei derzeitigen Normalarbeitszeitregelungen.

Die Auseinandersetzungen um das Thema Arbeitszeit als „strategische Kampfplätze“ (Nowotny 1989, 116) können als Gradmesser für gesellschaftliche und soziokulturelle Entwicklungen verstanden werden. Zeit stellt dabei eine zentrale Dimension von Macht dar, die auch in der in einer Gesellschaft vorherrschenden Zeitordnung zum Ausdruck kommt.

Die Umsetzung einer innovativen und geschlechtergerechten Arbeitszeitpolitik hängt also ganz entscheidend vom politischen Willen und der Machtkonstellation zwischen den beteiligten AkteurInnen ab. Dabei wird es auch darauf ankommen, ob die Betroffenen in der Lage sind, einen entsprechenden Druck zur Umsetzung ihrer Anliegen zu entwickeln. Eine strategische Zusammenarbeit zwischen traditioneller Gewerkschaftsbewegung und neuen sozialen und frauenpolitischen

Bewegungen wäre ein erster wichtiger Ansatz, um die Qualität von Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen wieder verstärkt auf die politische Agenda zu setzen.

Anmerkungen

- 1 Die Studie wurde in einer Kooperation zwischen L&R Sozialforschung, Forba und dem Institut für Staats- und Politikwissenschaft der Universität Wien durchgeführt. Wir wollen insbesondere Christoph Hermann, Ingrid Mairhuber und Marcel Fink für ihre Beiträge zur Studie und die gemeinsamen wertvollen Diskussionen danken, die auch in diesen Artikel eingeflossen sind.
- 2 Das Lebensunterhaltskonzept umfasst Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse mit einem Volumen von 12 bis 35 Wochenstunden.
- 3 Immobilienwesen
- 4 In Deutschland und Österreich war das Ergebnis die Forderung der 35-Stunden-Woche.

Literatur

- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.), 2004: *Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit*. Münster.
- Bauer, Frank, 1999: Teilzeit ist nicht gleich Teilzeit. Besonderheiten der Teilzeitbeschäftigung von Männern. In: Endl, Hans-J./Heisig, Ulrich/Holland, Jürgen (Hg.): 101-111.
- Bergmann, Nadja/Fink, Marcel/Graf, Nikolaus/Hermann, Christoph/Mairhuber, Ingrid/Sorger, Claudia/Willsberger, Barbara, 2003: *Qualifizierte Teilzeitbeschäftigung in Österreich. Bestandsaufnahme und Potentiale*. Wien, www.lrsocialresearch.at
- ECHP, 2000: *Europäisches Haushaltspanel – Tabellenband. Zur sozialen Lage der Haushalte in Österreich*. Wien.
- Endl, Hans-J./Heisig, Ulrich/Holland, Jürgen (Hg.), 1999: *teilZeit. Lebensqualität trotz Beschäftigungskrise*. Hamburg.
- Europäische Kommission, 2001: *Beschäftigung in Europa 2001 – Jüngste Tendenzen und Ausblick in die Zukunft*. Brüssel.
- Eurostat, 2001: *Erhebung über Arbeitskräfte*, Luxemburg.
- Fraser, Nancy, 1994: Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem. Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Honneth, Axel (Hg.): 351-376.
- Honneth, Axel (Hg.), 1994: *Pathologie des Sozialen*. Frankfurt/M., New York.
- Huber, Peter/Huemer, Ulrike, 2004: *Beschäftigung im Handel*. Wien.
- Klammer, Ute, 2000: Auf dem Weg zu mehr Flexicurity in Europa. In: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., Heft 5, 313-321.
- Kurz-Scherf, Ingrid, 2004: „Hauptsache Arbeit“? – Blockierte Perspektiven im Wandel von Arbeit und Geschlecht. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 24-46.

- Nowotny, Helga, 1989: Eigenzeit. Entstehung und Strukturierung eines Zeitgefühls. Frankfurt/M.
- Statistik Austria, 1974-2003: Mikrozensus.
- Statistisches Bundesamt, 2002: Pressemitteilung vom 25.10.2002.
- Steinrück, Margarete, 2004: Arbeitszeit – Lebenszeit. Überlegungen zur Neubestimmung ihres Verhältnisses im 21. Jahrhundert. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 152-164.
- Tálos, Emmerich (Hg.), 1999: Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien.
- Trend 7-8/2004: Interview mit Martin Bartenstein, Wirtschafts- und Arbeitsminister. Wien.

Marlies Dorsch-Schweizer

Moderne Beruflichkeit – ambivalent für Frauen

„Was möchtest Du denn mal werden?“ „Was machen Sie beruflich?“ Diese Fragen kennt jedeR von uns. Offensichtlich gehören berufliche Orientierungen und Einordnungen zum Alltagsverständnis der Menschen. Insofern reduziert sich der Beruf nicht nur auf die Arbeitswelt, sondern wirkt zusätzlich identitätsstiftend und ist Merkmal sozialer Integration. Beruf ist mehr als ein Job, der – so die Berufsforschung – auf wechselnde, häufig voraussetzungslose Teilaufgaben ausgerichtet ist, die wenig stabile Identifikation mit der Aufgabe zulassen oder abverlangen (Dostal u.a.1998).

Welche Bedeutung dem Beruf und der Beruflichkeit in Deutschland aktuell noch zukommt, ist jedoch in der Diskussion. Ein Grund sind u.a. die Herausforderungen einer europäischen Bildungspolitik, die berufliche Qualifikationen für internationale Arbeitsmärkte transparent und übertragbar machen will. Für das deutsche Berufsausbildungssystem mit dem Schwerpunkt der dualen Ausbildung – der Berufsausbildung in Betrieb und Schule – ist das eine besondere Anforderung, da in Europa überwiegend andere Systeme der Berufsausbildung existieren.

Die Europäische Union hat in ihrer Kopenhagener Erklärung von 2002 die Qualitätssicherung beruflicher Bildung als eines der vier wichtigsten Aktionsfelder der europäischen Bildungszusammenarbeit vorgegeben (Dybowski 2004). Damit erhält die Qualität von Berufsbildung auf EU-Ebene einen ähnlich hervorgehobenen Stellenwert, wie die Arbeitsplatzqualität (und -produktivität) in den Zielen der aktuellen beschäftigungspolitischen Leitlinien des Europäischen Rates. Hier gelten als wichtige Voraussetzung für die positive Wechselbeziehung von Produktivität und Arbeitsplatzqualität „qualitätsorientierte und wirksame Investitionen in das Humankapital und in die Aus- und Weiterbildung“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003, 3).

Diesen Zielen entspricht eine qualifizierte Berufsausbildung durchaus, zumal berufliche Qualifikationen im deutschen Erwerbssystem immer noch entscheidende Kriterien für den Eintritt oder die weitere Positionierung auf dem Arbeitsmarkt sind. Die festgelegten berufsinhaltlichen Qualitätsstandards – anerkannt durch Berufsabschlüsse – schaffen bessere Ausgangsbedingungen im Beschäftigungssystem, entscheiden wesentlich über das Einkommen und den weiteren Erwerbsverlauf der Beschäftigten. Der Berufsausbildung kommt daher für den Einstieg in das Erwerbsleben ein besonderer Stellenwert zu.

Für junge Frauen und Männer gestaltet sich dieser Einstieg jedoch sehr unterschiedlich. Ungleiche Beteiligung junger Frauen und Männer an der Berufsaus-

bildung, segmentierte Ausbildungsstrukturen und das verengte Berufsspektrum junger Frauen schaffen bereits beim Einstieg in das Erwerbsleben vielfältige Benachteiligungen für Frauen, die den weiteren Erwerbsverlauf prägen. Die Geschlechterlinie als Segregationsmechanismus des Arbeitsmarktes steht damit im engen Zusammenhang mit der geschlechtsspezifischen Segregation der Berufsausbildung, welche vielfach belegt ist (u.a. BIBB 1999, Ostendorf 2001, Engelbrech/Nagel 2002, Granato 2003).

Im Folgenden will ich die Geschlechterlinie anhand der Ausbildung in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen, die als berufliche Domäne von Frauen gilt, näher beleuchten. Mein Interesse gilt dem (möglicherweise geschlechterkodierten) Wandel, dem diese Berufe durch Veränderungen in der Arbeitswelt (z.B. IT-Nutzung) und den Modernisierungsbestrebungen in der Berufsausbildung unterliegen. Daher gehe ich der Frage nach, welche Relevanz die bisherigen Modernisierungsbemühungen für die Beruflichkeit von Frauen und Männern haben und ob damit Schritte hin zu einer geschlechtergerechteren Berufsausbildung gemacht werden. Zunächst werde ich jedoch zur Einordnung der beruflichen Position von Frauen und Männern im Berufssystem die uneinheitlichen Strukturen der beruflichen Bildung aufzeigen.

Die aktuellen Strukturen der Berufsbildung

Das deutsche Berufssystem ist nicht einheitlich. Zentrale Säule der beruflichen Bildung in Deutschland ist die duale Ausbildung mit den kombinierten Lernorten von Schule und Betrieb. Diese Ausbildung ist im Berufsbildungsgesetz geregelt und basiert auf bundes-einheitlichen Regelungen. Viele Berufe werden darüber hinaus aber auch über schulische Berufsausbildungen an Berufsfachschulen, Berufsakademien, Fachschulen oder an Hochschulen erlernt. Die Ausgestaltung dieser Ausbildungsgänge ist Ländersache. Das hat unterschiedlichste Ausbildungsgänge, -inhalte und -abschlüsse zur Folge. Entsprechend umfangreich ist die Liste der Berufe: So standen z.B. im Jahr 1996 1.015 Ausbildungsgänge zur Wahl (Alex/Stoß 1996).¹ Davon waren 370 Ausbildungsberufe im dualen System, deren Anzahl jedoch bis zum Jahr 2002 auf 350 sank. In diesen Berufen hat der Hauptteil junger Menschen (54%) im Jahre 2002 einen Berufsabschluss erreicht.²

Über das gesamte Berufsausbildungsspektrum hinweg erreichen junge Frauen inzwischen ebenso wie junge Männer zu ca. 90% einen qualifizierten Abschluss (Berufsbildungsbericht 2000). Die Berufe und Ausbildungsformen unterscheiden sich zwischen den Geschlechtern jedoch erheblich. Im Jahre 2002 wurden unter-

halb der Hochschulebene bei allen AusbildungsanfängerInnen 76% der Ausbildungsverträge im dualen System abgeschlossen, während 13% eine Ausbildung in vollzeitschulischer Form an Berufsfachschulen begannen. Zu den schulischen Ausbildungsberufen an Berufsfachschulen zählen u.a. die vielen AssistentInnenberufe und ErzieherInnenausbildungen, die stark frauenbesetzt sind. Entsprechend ist die geschlechtliche Verteilung in den beiden Ausbildungsbereichen – dual oder Berufsfachschule – sehr unterschiedlich: Nur 41% der Auszubildenden im dualen System sind Frauen; an den Berufsfachschulen stellen sie dagegen einen Anteil von 71%.

Sieht man sich zudem die Ausbildungszahlen von 1991 und 2002 im Vergleich an, wird ein neuer Trend bei den vollzeitschulischen Ausbildungen sichtbar: Während sich in der dualen Ausbildung weder die absoluten Zahlen noch die weiblichen Anteile an der Ausbildung wesentlich veränderten, haben sich die Ausbildungszahlen an den Berufsfachschulen mehr als verdoppelt. Der immer noch hohe Frauenanteil ist dabei jedoch gesunken. Dies deutet darauf hin, dass sich in ökonomisch angespannten Zeiten auch junge Männer verstärkt auf die schulischen Ausbildungsgänge zu orientieren scheinen. Denn die Situation auf dem Ausbildungsstellenmarkt ist schwierig wie nie.

Die neuesten Erhebungen des Bundesinstituts für Berufsbildung zum 30. September 2003 zeigen, dass das Ausbildungsplatzangebot im dualen System – wie auch schon in den Jahren davor – nochmals gesunken ist. Dem stehen immer noch steigende Zahlen von Ausbildungsplatzsuchenden gegenüber, die aus demographischen Gründen auch im Jahr 2005 noch einmal steigen werden. Mit 557.612 neu abgeschlossenen Lehrverträgen im Jahr 2003 wurde ein neuer Tiefstand erreicht (Berufsbildungsbericht 2004). Damit gestaltet sich für viele junge Frauen und Männer der Einstieg in das Erwerbsleben perspektivlos. Eine Entlastung des Ausbildungsmarktes erfolgt immer mehr durch das Ausweichen auf berufsvorbereitende Maßnahmen, auf schulische Ausbildungen und durch die steigende Zahl von StudienanfängerInnen.

Dabei bringt die schulische Ausbildung im Gegensatz zur dualen Ausbildung entscheidende Nachteile mit sich. Es entsteht kein Ausbildungsverhältnis mit sozialer Absicherung, und es wird keine Ausbildungsvergütung gezahlt; vielmehr wird sogar hin und wieder Schulgeld erhoben. Zusätzlich fehlt die organisatorische und persönliche Einbindung in ein Unternehmen, so dass nach der Ausbildung nicht die Übernahmefrage, sondern die schwierigere Frage des betrieblichen Einstiegs besteht. Die Qualifikationsniveaus der Schulen in den einzelnen Bundesländern sind zudem oft sehr unterschiedlich, wobei einige Abschlüsse ohne zusätzliche Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht verwertbar sind (Nissen

u.a. 2003). Helga Krüger kennzeichnet die Berufsbildungspolitik in dieser Form als eine Werte-Ungleichheitspolitik, da der vollzeitschulischen Ausbildung der Schutz des Qualifikationsprofils fehlt, der für duale Ausbildungen durch das Berufsbildungsgesetz und die tarifrechtliche Eingruppierung standardisiert ist (Krüger 2000, 4). Bei den Schulberufsausbildungen sind lediglich die Berufsbezeichnungen geschützt. Das führt zu unterschiedlichen Durchsetzungschancen von Qualifizierungsansprüchen und häufig auch zum alltäglichen entwerteten Umgang mit den dort erworbenen beruflichen Qualifikationen. Da sich mehrheitlich junge Frauen für eine schulische Ausbildung außerhalb des dualen Systems entscheiden und vielfach der Besuch einer Berufsfachschule einer Ausbildung im dualen System oder weiteren Schulbesuchen vorgeschaltet ist, hat die Einordnung der Funktion der Berufsfachschulen als „Strukturfixierer weiblicher Berufsbildungs(um)wege“ (Ostendorf 2001, 92) durchaus Berechtigung. Wenn andere Studien den Berufsfachschulen durch eine Mehrfunktionalität (Orientierungs- und Qualifizierungsfunktion, Ersatzfunktion, Pilotfunktion) auch positive Beschäftigungseffekte zuordnen (Feller 2000), schwächt das die oben genannten Kritikpunkte nicht ab.

Insgesamt gewinnt die schulische Ausbildung also angesichts der Lehrstellenmisere an Bedeutung. Die Berufsausbildung zukunftsfähig zu machen, bedeutet daher auch, die vollzeitschulischen Ausbildungen so auszugestalten, dass sie dualen Ausbildungen gleichwertig gegenüberstehen. Damit würde gleichzeitig ein nicht unwesentlicher Beitrag zur beruflichen Gleichstellung von Frauen geleistet.

Im Folgenden werden nun die Modernisierungsprozesse im Bereich der dualen Ausbildung in den Blick genommen, die sowohl quantitativ mit 1,6 Millionen Auszubildenden im Jahre 2002 als auch qualitativ durch das Berufskonzept das Kernstück der beruflichen Ausbildung in Deutschland darstellt.

Modernisierungselemente der beruflichen Bildung

Im Reformdiskurs der Berufsbildung ist unstrittig, dass rasante Veränderungen in der Arbeitswelt eine Modernisierung der Berufsausbildung erforderlich machen. In der Ausbildung wird „der Erwerb beruflicher Kompetenzen für prozesskompetente Facharbeit“ (IG-Metall 2003) immer vordringlicher. Der Umgang mit modernen Kommunikations- und Informationstechnologien prägt zunehmend das Arbeitsleben und muss Bestandteil der Ausbildung sein. Auch Geschäftsprozess- und handlungsorientiertes Lernen sollte verstärkt in Lernziele und Didaktik einfließen. Zudem machen strukturelle Veränderungen der Arbeitswelt einige Berufe bzw. Lerninhalte von Berufen obsolet, wobei neue Beschäftigungsfelder

im Dienstleistungsbereich beruflich oft noch nicht erfasst sind. Außerdem steht die berufliche Erstausbildung immer mehr vor der Anforderung, mit dem Erwerb weiterer Qualifikationen im Berufsverlauf kompatibel zu sein (Lebenslanges Lernen). Nicht zuletzt besteht im Rahmen des europäischen Anpassungsprozesses die Notwendigkeit, für die beruflichen Qualifikationen eine Durchlässigkeit zu akademischen Bildungswegen zu gewährleisten, damit z.B. die duale Ausbildung nicht in eine Sackgasse führt. Das alles sind Aspekte einer notwendigen Überarbeitung des deutschen Berufsbildungssystems und der einzelnen Berufe. Vorrangiges Ziel der Bemühungen um die Berufsausbildung ist jedoch der Erhalt und die Schaffung neuer Ausbildungsplätze.

Im Bündnis für Arbeit haben alle Akteure der Berufsbildung – Staat und Sozialpartner – gemeinsame Vereinbarungen zur Umsetzung dieses Zieles getroffen (Bündnis für Arbeit 2000, 49). Als Grundlage aller Aktivitäten wurde die Wahrung des Berufepinzips bzw. des Berufekonzepts vereinbart. Demnach orientiert eine Ausbildung auf ein Bündel zusammenhängender und an Qualifikationsstandards ausgerichteter Tätigkeiten, die berufliche Handlungsfähigkeit herstellt, selbständiges Weiterlernen ermöglicht und zur gesellschaftlichen Integration und späteren sozialen Absicherung junger Menschen beiträgt (Sauter 2003, 74). Den Diskussionen der 1990er Jahre um eine Modularisierung der Berufsausbildung, die die allmähliche Ablösung der beruflichen Erstausbildung durch schrittweise zu erwerbende Teilqualifikationen vorsah, wurde damit eine Absage erteilt.

Seit 1996 werden nun verstärkt berufsbildungspolitische Anstrengungen unternommen, die duale Ausbildung zu modernisieren. Zentrum der Modernisierungsbemühungen sind „neue und modernisierte, arbeitsmarktverwertbare Ausbildungsberufe, die differenziert und flexibel gestaltet sind“ (Bündnis für Arbeit 2000, 49). Von 1996 bis 2002 wurden von den 350 Ausbildungsberufen im dualen System 47 Berufe neu erarbeitet und 125 Berufe überarbeitet bzw. modernisiert. So flossen neue inhaltliche Elemente in die Berufe ein, wie z.B. dynamische Berufskonstruktionen, die für mehrere Berufe gemeinsame Kernqualifikationen mit Fachqualifikationen verbinden (IT-Berufe), oder neue Strukturmodelle, die z.B. Pflicht- und Wahlqualifikationseinheiten beinhalten (Medienberufe), sowie vielfältige Differenzierungsmöglichkeiten durch Zusatzqualifikationen (Sauter 2003). Diese inhaltliche Flexibilität sowie die verkürzten Ordnungsverfahren zur Erarbeitung eines Berufes zeigen, dass sich die Beruflichkeit als „organisierendes Prinzip von Arbeit, Erwerb und Qualifikation bewährt“ (Meyer 2003, 2) hat.

Dennoch mehren sich mit der Dynamik der Modernisierungsbemühungen auch kritische Stimmen. Dabei scheint das Problem fehlender Ausbildungsplätze die gegenwärtige Reformdiskussion zu überlagern. Aufgrund der angespannten

Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation bewegt sich die aktuelle Berufsbildungspolitik häufig im Spannungsfeld zwischen dem Tenor „Hauptsache Ausbildung“³ und dem inhaltlichen Bildungsziel, „komplexe Bildungs- und Kompetenzanforderungen vor dem Hintergrund des beruflichen und gesellschaftlichen Wandels zu fördern und mündige und handlungsfähige Subjekte zu entwickeln“ (Eckert/Friese 2003, 6). Den Reformdebatten liegt dabei die Frage zugrunde, ob moderne Beruflichkeit weiterhin das umfassende Berufskonzept mit den drei zusammengehörenden Grundelementen der Berufsausbildung – der breit angelegten Grundbildung, den für die berufliche Tätigkeit notwendigen fachlichen Fertigkeiten und Kenntnissen und der Berufserfahrung – beinhalten soll.

Bisher sind die beruflichen Endqualifikationen nicht auf einzelne Tätigkeiten oder betriebsspezifische Anforderungen ausgerichtet. Ziel der Berufsausbildung ist die Berufsbefähigung, wobei Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktverwertbarkeit Kriterien dieses Berufsprinzips sind. Unter den schwierigen Bedingungen des Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarktes mehrten sich jedoch Konzepte für eine auf kurzfristige Beschäftigungsfähigkeit orientierte Berufsausbildungsgestaltung mit zergliederten, verkürzten und spezialisierten Berufen. Die Handelskammer Hamburg hat z.B. eine Liste von 100 neuen Ausbildungsberufen vorgelegt, die Berufe benennt, die sowohl inhaltlich als auch zeitlich differenziert und spezialisiert ausgestaltet sind. Letztendlich bewegt sich die Kontroverse im aktuellen Reformdiskurs also im Spannungsfeld zwischen den Qualitätsstandards der Ausbildung und den aktuellen Bedarfen des Arbeitsmarktes.

Der allgemeine berufsbildungspolitische Diskurs soll an dieser Stelle nicht vertieft werden, ohne den Blick auf die geschlechtsspezifischen Implikationen dieses Reformprozesses zu richten. Es gilt zu klären, ob Frauen und Männer in gleichem Ausmaß an den bisherigen Modernisierungsbemühungen partizipieren konnten und ob der Modernisierungsprozess dazu beigetragen hat, die berufliche Position von Frauen zu verbessern. In diesem Kontext muss gefragt werden, ob sich das Berufsspektrum von Frauen erweitert hat, ob sich geschlechtliche Besetzungen in den Berufen verändert und Frauen gerade in innovativen Berufen zusätzliche Chancen erhalten haben. Im Folgenden will ich die Entwicklung in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen⁴ unter diesen Fragestellungen näher betrachten.

Frauen in kaufmännischen Dienstleistungsberufen

Ein Schwerpunkt der Modernisierungsbemühungen ist der Dienstleistungsbereich. Neue Berufe sollen insbesondere im Bereich von Gesundheit, Freizeit, Touristik, Logistik und Umwelt zusätzliche Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten

erschließen. Die kaufmännischen Dienstleistungsberufe gehören zu diesen Feldern. Ihre Entwicklung in den letzten Jahren eignet sich daher in besonderer Weise, das Modernisierungsgeschehen zu betrachten.

Unter geschlechtsspezifischen Aspekten betrachtet repräsentieren gerade diese Berufe schon immer einen Ausbildungsschwerpunkt von Frauen im dualen System, deren Teilhabe jedoch in den einzelnen Ausbildungsberufen ganz unterschiedlich realisiert werden konnte. Kaufmännische Dienstleistungsberufe umfassen dabei Berufe wie z.B. Speditionskaufleute, Bank- und Versicherungskaufleute sowie Industriekaufleute, in denen traditionell gemischtgeschlechtlich ausgebildet wird (Frauenanteil zwischen 45% bis knapp über 60%). Ebenso gehören zu diesen Berufen aber auch die stark von Frauen besetzten Berufe wie Büroberufe, VerkäuferInnen und Hotelfachleute, deren Frauenanteil um die 80% liegt. In den letzten Jahren sind zudem neue Berufe wie Automobilkaufleute, Kaufleute für Sport- und Fitness oder die IT- und Medienberufe hinzugekommen, die bis auf die IT-Berufe gemischtgeschlechtlich ausbilden. Insgesamt gehören 52 Berufe oder 15% aller Berufe des dualen Systems zu den kaufmännischen Dienstleistungsberufen.

Allerdings wurden im Jahre 2002 lediglich 39% der Auszubildenden des dualen Systems (= 639.795) in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen ausgebildet. Wie schon erwähnt, haben Frauen, die sich für eine duale Ausbildung entscheiden, in diesen Berufen einen Ausbildungsschwerpunkt. Während 63% aller Frauen des dualen Systems hier zu finden sind, waren die männlichen Auszubildenden im dualen System dagegen nur zu 23% in diesen Berufen vertreten. Im Vergleich zu 1996 zeigt sich aber als allgemeiner Trend, dass sich junge Frauen und junge Männer in den letzten Jahren deutlicher als bisher auf die Berufe des Dienstleistungsbereichs orientieren. Denn im Jahre 1996 waren es insgesamt nur 35% der Auszubildenden des dualen Systems – und zwar 60% der weiblichen und 18% der männlichen Auszubildenden, die in diesen Berufen ausgebildet wurden. Offensichtlich gelang es durch die bildungspolitischen Bemühungen der letzten Jahre, die Ausbildungspotenziale des Dienstleistungssektors besser auszuerschöpfen und beide Geschlechter in diese Bemühungen einzubeziehen.

Frauen und Männer profitieren jedoch sehr unterschiedlich von dieser Entwicklung. Im Jahr 2002 wurden in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen etwa 87.000 Auszubildende mehr ausgebildet als 1996. Über alle dualen Ausbildungsberufe hinweg stiegen die Auszubildendenzahlen in diesem Zeitraum lediglich um etwa 30.000 Ausbildungsplätze. Auch das ist ein Indiz dafür, dass diese Dienstleistungsberufe in der dualen Ausbildung ein größeres Gewicht bekommen haben. Der Anstieg der Ausbildungszahlen in den Bezugsberufen ging

jedoch mit einer Reduzierung des Frauenanteils einher, der zwar im Gegensatz zu ihrem Anteil von 41% im dualen System insgesamt noch deutlich höher liegt, aber von 1996 bis 2002 kontinuierlich von 68,7% auf 65% sank.

Von den Ausbildungsplatzzuwächsen in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen profitierten zu etwa 60% (50.620) junge Männern und zu etwa 40% (36.591) junge Frauen. Männer haben damit gerade in den Berufen, die als Ausbildungsschwerpunkte von Frauen gelten, im Verlauf der Modernisierungsmaßnahmen seit 1996 mehr Ausbildungsanteile realisieren können.

Sieht man sich nun genauer an, auf welche Berufe sich männliche Auszubildende orientieren, so zeigt sich sehr deutlich, dass sich in diesem Modernisierungsprozess der Berufsbildung traditionelle Geschlechterverteilungen in den Berufen reproduzieren (Dietzen/Westhoff 2001). Die stärkere Ausbildungspräsenz der jungen Männer konzentriert sich zu einem hohen Anteil auf das Berufsfeld der IT-Branche, deren Berufe sie absolut dominieren. Der Frauenanteil in den Berufen (IT-Systemkaufmann/-frau 29%, IT-SystemelektronikerIn 4%, Informatik-kaufmann/-frau, FachinformatikerIn 11%) konnte trotz vielfältiger Bemühungen⁵ bisher nicht gesteigert werden. Beachtenswert an dieser Entwicklung ist nicht nur der quantitative Gewinn von Ausbildungsplätzen für junge Männer, sondern auch die Tatsache, dass Frauen sich damit sehr schlecht in qualitativ hoch bewerteten und zukunftsorientierten Ausbildungsbereichen positionieren konnten.

Neben diesen traditionellen Geschlechterverteilungen sind jedoch auch neue Entwicklungen erkennbar. So hat z.B. der stark von Frauen besetzte Beruf Verkäuferin in der Zeit von 1996 bis 2002 einen Gewinn von ca. 8.000 Ausbildungsplätzen zu verzeichnen. Bei steigenden Ausbildungszahlen verringerte sich der Frauenanteil von 78,6% im Jahre 1996 auf 69,3% im Jahre 2002. Mit diesem Beruf sind geringe Einkommen, wenig attraktive Rahmenbedingungen (insbesondere im Hinblick auf die Arbeitszeiten) und schlechte berufliche Aufstiegsmöglichkeiten verbunden – Merkmale, die viele frauendominierte Berufe prägen. Dennoch scheint dieser Beruf für männliche Auszubildende inzwischen ausreichend attraktiv und auch offen zu sein. Die allgemein angespannte Lehrstellensituation führt damit möglicherweise zu einem Verdrängungswettbewerb, der auch die stark frauenbesetzten Dienstleistungsberufe erfasst. Das lässt auf eine Veränderung der Strategien von Männern in Zeiten geringer Lehrstellenangebote schließen. Bisher wichen junge Männer verstärkt auf weniger attraktive, besetzungsschwächere Berufe aus, wobei die von Frauen bevorzugten Dienstleistungsberufe nicht dazu gehörten (Althoff 2001). Möglicherweise hat die öffentliche Betonung der steigenden Bedeutung von Dienstleistungsbereichen dieses Feld bereitet. Um nicht noch mehr Ausbildungschancen im dualen System zu verlieren, ist

es für junge Frauen daher dringend erforderlich, sich auch in anderen und auch neuen Berufen weitere Ausbildungsmöglichkeiten zu erschließen.

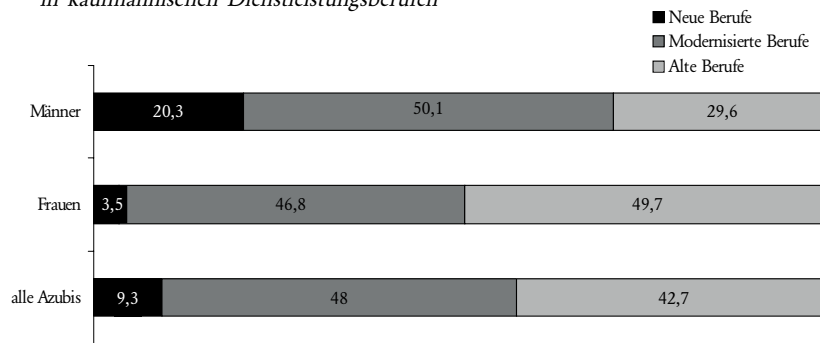
Unter dem Qualitätsaspekt haben höhere Ausbildungsanteile jedoch nicht automatisch bessere Ausbildungschancen zur Folge. Das zeigt die Entwicklung in dem Beruf der Bankkaufleute, die sehr beachtenswert ist. Immer schon stellten Frauen fast die Hälfte der Auszubildenden in dem qualifizierten Ausbildungsberuf Bankkaufmann/-frau. Von 1996 bis 2002 stieg der Frauenanteil in diesem Beruf von 53% auf 59%. Diese größeren Ausbildungschancen für Frauen gehen allerdings mit einem eklatanten Verlust an Ausbildungsplätzen und einem Imageverlust dieses Berufes einher. So verliert der Ausbildungsberuf im Bankgewerbe innerhalb der Nachwuchsentwicklung an Bedeutung. Vieles spricht im Bankgewerbe dafür, dass sich „neue Formen der Dualität oberhalb der traditionellen Ebene (Betrieb-Berufsschule) und die verstärkte Rekrutierung von Hoch- und Fachhochschulabsolventen durchsetzen werden“ (Baethge 1999, 496).

Zur weiteren geschlechtsspezifischen Betrachtung der Modernisierungsaktivitäten in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen gehört die Frage, wie sich die Geschlechter denn überhaupt auf die neuen, neugeordneten oder „alten“ Berufe verteilen.⁶ Die Mehrheit der 52 Berufe in diesem Bereich wurde im Zeitraum von 1996 bis 2002 neu geschaffen (11) oder neu geordnet (22). Lediglich 19 Berufe sind als „alte“ Berufe anzusehen.

Insgesamt fanden von den Auszubildenden in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen 2002 nur 9% einen Ausbildungsplatz in den neuen Berufen, 48% wurden in modernisierten Berufen ausgebildet, und 43% hatten immer noch Ausbildungsverträge in „alten“ Berufen. Frauen und Männer sind dabei in diesen Modernisierungsprozess unterschiedlich integriert.

Während männliche Auszubildende im Jahr 2002 zu 70% in neuen oder modernisierten Berufen ausgebildet wurden, waren es bei den Frauen nur 50%. Damit wurden 2002 immer noch 50% aller Frauen in „alten“ Berufen ausgebildet. Neue Berufe sind hingegen eine Domäne der Männer. Nur 24% der Auszubildenden in den neuen Berufen sind Frauen, während sich in den alten Berufen dieses Bild verkehrt. Männer konnten über die neuen Berufe weitere Beschäftigung in den Dienstleistungsberufen realisieren – zu einem großen Anteil durch die IT-Berufe – und sich damit gleichzeitig verstärkt in zukunftsfähigen Berufen platzieren. Bei den Frauen sind es tatsächlich die von ihnen stark besetzten Berufe wie z.B. die Büroberufe, die Fachverkäuferinnen im Nahrungsmittelhandwerk oder die Handelsberufe, die bis 2002 nicht modernisiert wurden. Zu letzteren muss jedoch gesagt werden, dass die Berufe Einzelhandelskaufmann/-frau und VerkäuferIn ab 2004 mit neuen Strukturelementen ausgebildet werden.

Abbildung 1: Die Teilhabe von Frauen und Männern am Modernisierungsprozess in kaufmännischen Dienstleistungsberufen



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Die Modernisierung kann und soll hier nicht als ausschließliches Qualitätskriterium eines Berufes gewertet werden. Wenn allerdings die vorne genannten Anpassungen an neue Qualifikationsanforderungen die Berufe zukunftsfähig machen sollen, dann haben einige Berufe, die sehr stark mit Frauen besetzt sind, besonders deutlichen Nachholbedarf.

Als zusammenfassende Aussage zur Geschlechterverteilung im Modernisierungsgeschehen über alle kaufmännischen Berufe hinweg lässt sich festhalten, dass die Situation von Frauen im Modernisierungsprozess der beruflichen Bildung ambivalent ist. In Zeiten verstärkter Modernisierungsbemühungen ist die Bedeutung der Dienstleistungsberufe gestiegen und die Ausbildungsmöglichkeiten haben sich vergrößert; der Frauenanteil ist jedoch leicht gesunken. Zudem „hinken“ die Ausbildungsberufe von Frauen im Modernisierungsgeschehen hinterher. Dabei sind es aber gerade die „alten“ und von Frauen stark besetzten Berufe, die steigende Ausbildungszahlen vorweisen. Die neuen Berufe ohne den IT-Bereich sind trotz stetig steigender Ausbildungszahlen (mit Ausnahme eines Berufes) noch deutlich geringer besetzt. Frauen konnten sich in den neuen Berufen, die bisher alle über ein qualifiziertes Berufsprofil verfügen, gut und gleichwertig zu jungen Männern positionieren. Sie haben damit auch ihr enges Berufsspektrum erweitern können.

Männer hingegen konnten nicht nur ihren Anteil an Ausbildungsplätzen in diesen Berufen erhöhen, sie haben sich auch deutlich stärker in innovativen Berufen platzieren können. Der überwiegende Ausbildungsgewinn erfolgte dabei über die Berufe der IT-Branche, in der junge Männer die Ausbildung dominieren. Gleichzeitig werden aber auch stark frauenbesetzte „alte“ Berufe von Männern gewählt,

so dass dort der Frauenanteil sinkt. Werden Frauen keine adäquaten Ausbildungschancen in neuen oder anderen Berufen eröffnet, besteht die Gefahr einer weiteren Verdrängung von Frauen aus dem dualen System.

Handlungsbedarf und Perspektiven

Sechs Jahre (1996-2002) Aktivitäten zur Modernisierung der Berufsbildung in den kaufmännischen Dienstleistungsberufen sind ein zu kurzer Zeitraum, um die oben skizzierte Entwicklung der Geschlechterverteilung abschließend zu bewerten. Es werden jedoch Tendenzen deutlich, denen zum jetzigen Zeitpunkt des Modernisierungsprozesses noch gegengesteuert werden kann, damit sich traditionelle Geschlechterverteilungen nicht „wie von selbst“ reproduzieren. Dazu ist es jedoch erforderlich, dass neben gezielten Programmen eine geschlechtergerechte Sicht „im Alltag“ der Berufsbildung verankert ist und in alle Ebenen einbezogen wird. Folgende Gedanken sind als Vorschläge für mögliche Handlungsperspektiven zu sehen:

Um die Modernisierungsprozesse mit einem geschlechtersensiblen Blick betrachten zu können, ist es eine wesentliche Voraussetzung, alle Entwicklungen auch in der Datenlage geschlechtsspezifisch auszuweisen. Erst wirklich differenziert dargestellte Daten öffnen den Blick für spezifische Entwicklungen.

Die oben genannten Positionen von Frauen und Männern im Modernisierungsgeschehen basieren zudem überwiegend auf der Analyse von Quantitäten. Dieser ForscherInnenblick muss dringend erweitert werden, da die inhaltliche Ausgestaltung eines Berufes – also das Berufsprofil – wesentlichen Einfluss auf die Einordnung der beruflichen Tätigkeiten im Vergütungssystem und auf den weiteren Erwerbsverlauf hat. So lässt sich fragen, welche Qualifikationen mit welchen Lernzielformulierungen in den Ausbildungsordnungen festgeschrieben werden, denn in die Formulierung von Lernzielen fließt auch die Bewertung von Tätigkeiten mit ein. Inwieweit damit auch tradierte Vorstellungen von Frauen- und Männerarbeit ihren Niederschlag finden, bedarf dringend zusätzlicher Forschung, damit diese qualitativen Aspekte der Berufsbildung fundiert in den Prozess der Berufsentwicklung mit einfließen können.

Mit den neuen Berufen im Dienstleistungsbereich erhielten gerade Frauen die Möglichkeit, ihr ohnehin sehr enges Berufsspektrum zu erweitern. Bisher lässt sich jedoch noch nicht sagen, inwieweit sich diese neuen Berufe langfristig wirklich etablieren können. Denn sie entwickeln sich überwiegend in Branchen mit vielen neuen Unternehmen, in denen wenig Ausbildungserfahrung vorhanden ist. Für die Berufsentwicklung aus Geschlechtersicht könnte hierin jedoch auch

eine Chance größerer Offenheit für die Geschlechterbesetzung in diesen Berufen bestehen. Das bedeutet aber auch, dass bereits bei der Implementierung der Berufe die Geschlechterperspektive präsent sein sollte.

Chancengleichheit der Geschlechter in der beruflichen Bildung setzt das geschlechtersensible Vorgehen aller Akteure im Berufsbildungsgeschehen voraus. In der Entwicklung von Berufen, in den Personalbereichen und in den Ausbildungsabteilungen gibt es viele Ansatzpunkte, tradierte geschlechtsspezifische Berufsorientierungen aufzubrechen. Es beginnt schon damit, in welchem Verhältnis Frauen und Männer überhaupt in die Berufsentwicklungsprozesse einbezogen sind und welche Erfahrungen und welche Sichtweisen hier einfließen. Eine weitere wesentliche Hürde beim Einstieg in das Berufsleben sind außerdem die Entscheidungen von Personalverantwortlichen, die beim Auswahlverfahren oft von Eignungstests geleitet werden. Möglichst geschlechtsneutrale Tests können die Chancen von Frauen auch für technikorientierte Berufsbereiche erhöhen. Im betrieblichen Kontext bilden sich oft schon während der Ausbildungszeit – selbst bei gleichen Ausbildungsberufen – differenzierte Einsatzbereiche von jungen Frauen und Männern heraus, die junge Frauen benachteiligen. Durch geschlechtersensibles Agieren können Ausbildungsverantwortliche diese geschlechtsspezifischen Zuweisungen frühzeitig verhindern.

Letztendlich steht eine geschlechtssensiblere Berufsbildungsforschung noch aus, denn die höheren Unschärfen der Tätigkeitsvercodungen und ihrer Aggregation liegen im weiblich dominierten Dienstleistungssektor, dem beschäftigungspolitisch bedeutsamsten Arbeitsmarktsegment. Die klareren Entsprechungen von Ausbildung, Berufsbezeichnungen und Tätigkeitsprofilen finden sich hingegen im gewerblich-technischen (männerdominierten) Bereich, in dem jedoch nur noch 24% der Beschäftigten zu finden sind (Krüger 1999, 45).

Als Fazit dieses Beitrags lässt sich feststellen, dass für den Anpassungsprozess an die europäische Bildungspolitik und zur geforderten Qualitätssicherung der beruflichen Bildung Modernisierungsprozesse im deutschen Berufsausbildungssystem vorangetrieben werden müssen. Um damit gleichzeitig einer geschlechtergerechten Verteilung in der Berufsausbildung näher zu kommen, muss die Geschlechterperspektive integrativer Bestandteil aller berufsausbildungspolitischen Handlungsfelder werden.

Anmerkungen

- 1 Die Entwicklung der Ausbildungsberufe im dualen System wird regelmäßig erfasst, wohingegen die Berufe der schulischen Ausbildung aufgrund häufig wechselnder Ausbildungsgänge nicht aktuell genannt werden können.

- 2 In vollzeitschulischen Ausbildungen waren 7% in einer Berufsfachschulausbildung und 8% in einer Beamtenausbildung erfolgreich. 16% der Absolventen von 2002 schlossen ein Studium ab. 15% der Jugendlichen blieben ohne Ausbildung (BIBB 2003).
- 3 in Anlehnung an den Beitrag „Hauptsache Arbeit?“ von Ingrid Kurz-Scherf (Kurz-Scherf 2004)
- 4 Hier werden alle kaufmännisch-verwaltenden Dienstleistungsberufe einbezogen; zur Vereinfachung wähle ich die verkürzende Bezeichnung „kaufmännische Dienstleistungsberufe“.
- 5 So gibt es u.a. eine Initiative der Bundesregierung, bis Ende 2005 den Anteil von weiblichen Auszubildenden im IT-Bereich auf 40% zu steigern (Berufsbildungsbericht 2001).
- 6 Als „alte“ Berufe gelten solche Berufe, die im Jahre 1996 oder später weder modernisiert noch neu geschaffen wurden.

Literatur

- Alex, Laszlo/Stooß, Friedemann, 1996: Berufsreport. Der Arbeitsmarkt in Deutschland – das aktuelle Handbuch. Berlin.
- Althoff, Heinrich, 2001: Ausschöpfung des Berufespektrums bei männlichen und weiblichen Jugendlichen im dualen System. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 30. Jg., Heft 6, 22-25.
- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla, 2004: Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit. Münster.
- Baethge, Martin, 1999: Glanz und Elend des deutschen Korporatismus in der Berufsbildung. In: WSI-Mitteilungen, 52. Jg., Heft 8, 489-497.
- Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), 1999: Frauen in der beruflichen Bildung. Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB. Bonn.
- , 2003: Schaubilder zur Berufsbildung. Ergebnisse, Veröffentlichungen und Materialien aus dem BIBB, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2000: Berufsbildungsbericht. Bonn.
- , 2004: Berufsbildungsbericht. Bonn.
- Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, 2000: Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung“. Berlin.
- Dostal, Werner/Stooß, Friedemann/Troll, Lothar, 1998: Beruf – Auflösungstendenzen und erneute Konsolidierung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 31. Jg., Heft 3, 438-460.
- Dietzen, Agnes/Westhoff, Gisela, 2001: Qualifikation und Perspektiven in den neuen Berufen der Informations- und Kommunikationstechnologien. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 30. Jg., Heft 6, 26-30.

- Dybowski, Gisela, 2004: Die Internationalisierung der beruflichen Bildung. In: Personalführung, Heft 7, 24-29.
- Eckert, Manfred/Friese, Marianne, 2003: Neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In: Berufsbildung, 57. Jg., Heft 83, 3-6.
- Engelbrech, Gerhard/Nagel, Elisabeth, 2002: Einkommen von Männern und Frauen beim Berufseintritt. Betriebliche Ausbildung und geschlechtsspezifische berufliche Segregation in den 90er Jahren. IAB-Werkstattbericht. Heft 17.
- Feller, Gisela, 2000: Berufsfachschulen – Joker auf dem Weg zum Beruf? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. Heft 2, 17-23.
- Geißel, Brigitte/Seemann, Birgit (Hg.), 2001: Bildungspolitik und Geschlecht. Ein europäischer Vergleich. Opladen.
- Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hg.), 2000: Hearing Frauenberufe.
- Granato, Mona, 2003: Junge Frauen in der Berufsausbildung: Chancen und Perspektiven. In: Wirtschaft und Berufserziehung. Heft 9, 18-23.
- Industriegewerkschaft Metall, 2003: Bundesregierung beschließt zweijährige Einfachausbildung. Infos für die Berufsbildung. Heft 108.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2003: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität. KOM 728, www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/comm_de.pdf (download 20.10.2004).
- Krüger, Helga, 1999: Geschlecht – eine schwierige Kategorie. In: Neusel, Ayla/Wetterer, Angelika (Hg.): 35-60.
- , 2000: Ursachen und Probleme der Vergeschlechtlichung von Berufsarbeit. In: Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Hg.).
- Kurz-Scherf, Ingrid, 2004: Hauptsache Arbeit? – Blockierte Perspektiven im Wandel von Arbeit und Geschlecht. In: Baatz, Dagmar u.a. (Hg): 24-46.
- Meyer, Rita, 2003: Hartz-Reform und Employability. Ein neues Konzept für die berufliche Bildung? In: Berufsbildung, 57. Jg., Heft 83, 2.
- Neusel, Ayla/Wetterer, Angelika (Hg.), 1999: Vielfältige Verschiedenheiten. Geschlechterverhältnisse in Studium, Hochschule und Beruf. Frankfurt/M., New York.
- Nissen, Ursula/Keddi, Barbara/Pfeil, Patricia, 2003: Berufsfindungsprozesse von Mädchen und jungen Frauen. Erklärungsansätze und empirische Befunde. Opladen.
- Ostendorf, Helga, 2001: Die Struktur des Berufsbildungssystems und die Ausbildung von Mädchen. In: Geißel, Brigitte/Seemann, Birgit (Hg.): 67-100.
- Sauter, Edgar, 2003: Strukturen und Interessen. Auf dem Weg zu einem kohärenten Berufsbildungssystem. Bonn.

Lena Correll/Stefanie Janczyk

Qualität der Arbeit – Qualität des Lebens Zur Aktualität der Debatte um Qualität im Spannungsfeld von Erwerbsarbeit und Leben

Die Tatsache, dass qualitative Anforderungen und Standards von Erwerbsarbeit zunehmend unter Druck geraten, gibt Anlass, über die Notwendigkeit und die Perspektiven qualitativer Ansprüche an und Standards von Erwerbsarbeit zu reflektieren. Diesbezüglich will der Artikel einen Beitrag leisten. Es sollen zunächst einige Einsprüche gegen die in Deutschland aktuell dominante Perspektive auf Arbeit und ihre Zukunft formuliert werden – eine Perspektive, die auf die quantitative Sicherung und Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen ausgerichtet ist und dabei qualitative Anforderungen an Erwerbsarbeit (weitgehend) ausblendet bzw. dezidiert in Frage stellt. Dagegen soll dargelegt werden, dass es im Zuge des Wandels von Arbeit notwendig ist, qualitative Aspekte verstärkt in den Blick zu nehmen. Im Zentrum steht dabei nicht so sehr die Frage, *was* unter der Qualität der Erwerbsarbeit zu verstehen ist. Der Fokus liegt vielmehr auf der Frage, *wie* Qualität in den Blick genommen wird. Gerade aus geschlechtssensibler Perspektive, so die Argumentation, ist es erforderlich, dass zukünftige Analysen zur Qualität der Erwerbsarbeit stärker als bisher den Blick über die Erwerbsarbeitsverhältnisse hinausrichten und auch andere Lebensbereiche einbeziehen. Zu den allgemeinen Überlegungen werden erste Ergebnisse ausgewählter Leitfadeninterviews mit Beschäftigten des öffentlichen Dienstes präsentiert.¹

Über quantitative Verengungen und qualitative Notwendigkeiten

Wenn derzeit über Arbeit diskutiert wird, wird vor allem über den (scheinbaren) Mangel an Arbeit gesprochen. Vor dem Hintergrund von offiziell weit über vier Mio. Erwerbslosen ist der Abbau der Erwerbslosigkeit über die politischen Lager hinweg das zentrale und dominante Anliegen – auch für die Zukunft der Arbeit. Die derzeit kursierenden, teilweise konkurrierenden Vorschläge beschäftigen sich dementsprechend mit einer spezifischen *quantitativen* Dimension von Arbeit: Ziel ist es, die Zahl der Erwerbslosen zu senken. Folgende Aussagen mögen dies beispielhaft illustrieren: „Primäres Ziel bleibt es, möglichst viele Frauen und Männer in Beschäftigung zu bringen“, heißt es im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA 2004). „Im Fokus stehen die Schaffung neuer Arbeitsplätze bzw. die Erschließung von zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten“ (Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit 2002, 38).

Zweifellos kommt der Erwerbsarbeit eine wichtige Bedeutung im Leben zu. Sie stellt zwar nicht das einzige, aber doch *ein* zentrales Medium von Vergesellschaftung und von Individualisierung dar, und der Abbau der Erwerbslosigkeit muss daher ein zentrales Ziel sein. In der aktuellen Debatte wird Erwerbsarbeit jedoch nicht selten quasi zum höchsten Gut stilisiert, ohne zu fragen, worin diese besteht, zu welchem Zweck und unter welchen Bedingungen diese verrichtet wird.² Die *qualitative* Beschaffenheit von Erwerbsmöglichkeiten – also etwa das Niveau der sozialen und tarifrechtlichen Absicherung, die Arbeitsintensität und Vereinbarkeit mit anderen Tätigkeiten des Lebens – steht hinten an oder bleibt sogar ausgeblendet. Diese Stilisierung der (Erwerbs-)Arbeit bildet darüber hinaus eine wesentliche Grundlage dafür, erreichte qualitative Standards von (Erwerbs-)Arbeit zur Disposition zu stellen (vgl. auch Kurz-Scherf 2004, 32ff.). Die qualitativen Standards werden als zentrale Hindernisse für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen identifiziert. Konzepte etwa zur Schaffung eines Niedriglohnssektors, zum Abbau sozialer Sicherungssysteme oder zur Lockerung gesetzlich verbürgter Schutzrechte, wie z.B. des Kündigungsschutzes, folgen dieser Argumentation. Die Tatsache, dass ein Rückgang der Erwerbslosigkeit im Zuge der in der Vergangenheit bereits erfolgten Einschränkungen qualitativer Standards bisher ausgeblieben ist, lässt begründete Zweifel an einem Erfolg der jüngsten arbeits(markt)politischen Maßnahmen aufkommen (vgl. u.a. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2004; Bäcker 2003; Bosch 2002).

Im Weiteren soll gezeigt werden, dass dieser dominanten Debatte ein eingeschränktes Verständnis der Funktionen und Bedeutung von Erwerbsarbeit zugrunde liegt. Wenn es vor allem darauf ankommt, Menschen in Erwerbsarbeit zu bringen, dann werden damit nicht nur die qualitativen Anforderungen an Beschäftigungsverhältnisse niedrig gehalten, sondern gleichzeitig auch bestimmte Funktionen von und Anforderungen an Erwerbsarbeit bereits im Grundsatz ausgegrenzt oder zumindest bis zur Bedeutungslosigkeit marginalisiert. Eva Senghaas-Knobloch hat versucht, verschiedene Funktionen von Erwerbsarbeit in unserer Gesellschaft zu systematisieren und dabei vier zentrale Funktionen ausgemacht (vgl. Senghaas-Knobloch 1998, 11ff.): Erwerbsarbeit erfüllt danach, erstens, die Funktion einer eigenständigen individuellen Einkommensquelle, zweitens die Funktion sozialer Absicherung, da die Anrechte auf sozialstaatliche Leistungen über Erwerbsarbeit erworben werden. Drittens kommen ihr aber auch psychosoziale Funktionen zu, da sich soziale Statuszuweisung und Anerkennung wesentlich über geleistete Erwerbsarbeit vollzieht. An diese Überlegung knüpft schließlich die vierte ausgemachte Funktion an. Erwerbsarbeit stellt danach in modernen Demokratien nicht das einzige, aber doch ein wichtiges Medium ge-

sellschaftlicher Teilhabe und Integration dar. Da Einkommens-, Teilhabe- und Lebenschancen direkt oder indirekt an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind, ist Erwerbsarbeit auch ein zentrales Medium, das soziale Ungleichheit konstituiert, reproduziert und perpetuiert. Die Frage der Gestaltung, Verteilung und Bewertung von Arbeit ist somit auch eine demokratische Frage. Eva Senghaas-Knoblochs Systematisierung ist zweifellos diskussionswürdig, insbesondere was die Frage der Vollständigkeit als auch den Zuschnitt der Funktionen betrifft. Sie reicht jedoch aus, um anzudeuten, dass die aktuell dominante Debatte der Komplexität, der Bedeutung und Funktion von Erwerbsarbeit für Individuum und Gesellschaft nicht gerecht wird. Die Fixierung der Debatte auf den quantitativen Abbau der Erwerbslosigkeit verstellt die Sicht auf Probleme, Möglichkeiten oder Ambivalenzen der aktuellen Beschaffenheit der Erwerbsarbeit, die jenseits von Erwerbslosigkeit liegen.³ Von einem geschlechtssensiblen Standpunkt gilt dies in besonderem Maße. So ist, rein quantitativ betrachtet, festzustellen, dass die Frauenerwerbsquote beständig steigt (vgl. Datenreport 2004, 96ff.). Frauen erscheinen damit zunächst als Gewinnerinnen der aktuellen Entwicklungen. Bezieht man allerdings qualitative Fragen mit ein, ist u.a. festzustellen, dass der Anteil von Frauen an unbefristeter Vollzeitbeschäftigung zwar zugenommen hat, jedoch – vor allem im Westen – noch weit unter dem von Männern liegt. Frauen sind überproportional häufig in weniger anerkannten und schlechter bewerteten Berufen tätig. Auch sind Frauen unabhängig von ihrer familiären Situation häufiger teilzeitbeschäftigt, arbeiten in weniger sozial abgesicherten Verhältnissen, verdienen im Durchschnitt deutlich weniger als Männer und erreichen nach wie vor selten die höheren und höchsten Hierarchieebenen (vgl. Datenreport 2004; Wagner 2002, 64). Diese durchaus gegenläufigen Befunde und Ambivalenzen lassen sich allerdings eben nur erzielen, wenn qualitative Entwicklungen und Veränderungen betrachtet werden.

Qualität der Erwerbsarbeit – Reflexionen

Die Frage der Qualität der Erwerbsarbeit erweist sich analog zur Vielschichtigkeit der Bedeutung von Erwerbsarbeit als umfangreich. Das Spektrum reicht etwa von Fragen der sozialen Absicherung und finanziellen Entlohnung, der Arbeitsbedingungen, -zeit, -organisation und -verteilung, des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bis hin zu solchen der beruflichen Zugangsmöglichkeiten, Perspektiven und Qualifikation. Hier bietet sich viel Diskussionspotenzial hinsichtlich der inhaltlichen Bestimmung des Qualitätsbegriffs. Es stellt sich zum einen aber nicht nur die Frage, was unter der Qualität der Erwerbsarbeit zu verstehen ist, sondern

es ist zum anderen auch zu erörtern, wie die Qualität der Erwerbsarbeit in den Blick genommen werden sollte. Verschiedenen wissenschaftlichen Debatten lässt sich das Argument entnehmen, dass bei Analysen der Qualität der Erwerbsarbeit der Blick zukünftig (noch) stärker über die Erwerbsarbeitsverhältnisse hinaus auch auf „das Leben“ zu richten ist. An dieser Stelle soll kurz skizziert werden, warum es nicht nur um die Qualität der Erwerbsarbeit geht, sondern um Fragen der Qualität im Zusammenhang von Arbeit und Leben.⁴

Die Ausführungen des vorherigen Abschnitts lassen anklingen, dass der Erwerbsarbeit nicht nur verschiedenste Funktionen und Bedeutungen zukommen, sondern dass diese auch weit über die Erwerbsarbeit hinausreichen. So wirken die finanzielle Entlohnung ebenso wie das Niveau sozialer Absicherung auf Lebensqualität, -verhältnisse und -möglichkeiten ein. In diesem Zusammenhang weisen insbesondere feministische Forschungen bereits seit den 1970er Jahren darauf hin, dass eine Fokussierung auf die Erwerbsarbeit Gefahr läuft, Probleme und Entwicklungen auszublenden oder mindestens unterzubelichten, die eng mit der Funktionsweise und Struktur der Erwerbsarbeit in Zusammenhang stehen, allerdings über diese hinausgehen. Im Zentrum der Argumentation steht dabei die Kritik an der mangelnden Zur-Kenntnisnahme und Erforschung der Mechanismen und Ursachen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. Darüber hinaus wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine dichotome Trennung zwischen Beruf und Familie oder auch Arbeit und Leben auch deswegen problematisch ist, weil sich (Erwerbs-)Arbeits- und Lebenswelt wechselseitig durchdringen. So umfasst die Sphäre des Lebens doch ebenfalls überaus unterschiedliche Tätigkeiten und ist keinesfalls „nur“ Freizeit, und umgekehrt findet in der Erwerbsarbeitswirklichkeit durchaus auch soziales Leben statt. Aus dieser Kritik heraus versuchen die Forscherinnen, den Blick über die Erwerbsarbeit hinaus auch auf andere Arbeits- und Lebensbereiche zu richten (vgl. u.a. Beck-Gernsheim 1980; Hausen 1993; Ostner 1978).

Aktuell wird gerade auch in den Debatten um die Frage der Entgrenzung von Erwerbsarbeit und Leben thematisiert, dass sich (Erwerbs-)Arbeit und andere Lebensbereiche in verschiedener Hinsicht und auf unterschiedlichen Ebenen wechselseitig durchdringen. Mit dem Begriff der Entgrenzung sollen derzeitige Auflösungs- bzw. Verflüssigungstendenzen alter Strukturen beschrieben werden, die *alle* sozialen Ebenen der Verfasstheit von Arbeit betreffen: Übernationale und gesamtgesellschaftliche Strukturen von Arbeit, die Betriebsorganisation nach außen und innen, Arbeitsplatzstrukturen und das unmittelbare Arbeitshandeln sowie schließlich insbesondere auch die Arbeitssubjekte, d.h. ihre Persönlichkeitseigenschaften (vgl. u.a. Pongratz/Voß 2000, 225; Gottschall/Voß 2003). Letzter

Punkt wird aktuell vor allem unter dem Terminus Subjektivierung diskutiert. Der Begriff der Entgrenzung ist damit weit gefasst, und wenn man von Entgrenzung spricht, bezieht man sich je nach Blickwinkel u.U. auf ganz unterschiedliche Ebenen. Umstritten ist insgesamt die Frage, ob es sich bei Entgrenzung um neue und umfassende Phänomene oder gar Paradigmen handelt. Dagegen wird etwa argumentiert, dass sich die Grenzen der Erwerbsarbeit mitnichten auflösen (vgl. Bosch 2000) oder dass die Transformationen der Erwerbsarbeit im Zeichen der Entgrenzung *und* einer neuen bzw. veränderten Grenzsetzung zugleich stehen (vgl. Wolf/Mayer-Ahuja 2002). Unabhängig von dieser Kritik verdeutlicht aber auch die Entgrenzungsdebatte, dass eine isolierte Betrachtung der Erwerbsarbeit an ihre Grenzen stößt.

Darüber hinaus zeigen speziell die Forschungen zu Fragen der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Leben, dass das spannungsreiche Verhältnis von Erwerbsarbeits- und Lebenswirklichkeiten zum einen sozial höchst unterschiedlich geformt ist und wesentlich von den jeweiligen Lebensarrangements und beruflichen Arbeitsrealitäten der Betroffenen abhängt. Zum anderen verändert sich das Verhältnis von Erwerbsarbeit und Leben aber auch im individuellen Lebenslauf, womit u.U. auch die subjektive Wahrnehmung und Beurteilung der eigenen Situation variiert (vgl. u.a. Jürgens/Reinecke 1998). Lebensformen und -stile unterliegen – auch aufgrund des Wandels der Geschlechterverhältnisse – in den vergangenen Jahrzehnten einer Pluralisierung und Dynamisierung, die sich in einer wachsenden Anzahl von „Patchwork“-Familien, Alleinerziehenden und alternativen Lebensformen oder etwa veränderten Heirats- bzw. Scheidungsraten manifestiert. Diese bewusst gewünschten oder eher aus der Not geborenen Lebensformen und -stile entsprechen nicht mehr dem industriegesellschaftlich-traditionellen Grundmuster der Ehe und Familie. Auch dieser Tatsache muss in der Forschung angemessen Rechnung getragen werden.⁵

Erwerbsarbeit und Leben unter Druck

Im Folgenden soll am Beispiel erster Auswertungsergebnisse leitfadengestützter Interviews mit Beschäftigten einer Stadtverwaltung aufgezeigt werden, welche Hinweise sich finden lassen, wenn Qualität im Zusammenspiel von Erwerbsarbeit und Leben beleuchtet wird. Die öffentliche Verwaltung kann dabei als ein untypisches empirisches Beispiel gesehen werden. Derzeit stehen in der Wissenschaft, wenn es um die Frage der Qualität von Erwerbsarbeit und Leben geht, in der Regel entweder qualifizierte, hochgradig flexibilisierte Erwerbsarbeitsbereiche, wie die Multimediabranche oder Kulturdienstleister (vgl. u.a. Henninger 2004;

Manske 2003) oder aber niedrig qualifizierte prekäre Arbeitsfelder, wie Call Center oder bezahlte Haushaltsarbeit (vgl. z.B. Gather u.a. 2002; Kuhlmann/Betzelt 2003) im Fokus empirischer Forschungen. Die öffentliche Verwaltung gehört zu den Erwerbsarbeitsbereichen, in denen die Beschäftigungsverhältnisse und die Arbeitssituation in qualitativer Hinsicht als vergleichsweise gut gelten. Dies gilt auch für die untersuchte Verwaltung. Im Folgenden soll jedoch gezeigt werden, dass im Zuge einer umfassenden Verwaltungsreform die Qualität von Erwerbsarbeit und Leben aus Sicht der Beschäftigten in verschiedener Hinsicht verstärkt unter Druck geraten ist.

Die überwiegende Mehrzahl der insgesamt über 9.000 Beschäftigten der untersuchten Verwaltung ist in so genannten Normalarbeitsverhältnissen berufstätig. Die Arbeitsplätze bieten eine dauerhafte soziale und finanzielle Absicherung. Einzig in Bezug auf die Zeitdimension weichen eine Reihe von Beschäftigungsverhältnissen vom Standard des so genannten Normalarbeitsverhältnisses ab. Ein Fünftel der Belegschaft sind Teilzeitbeschäftigte. Neben den abgesicherten Arbeitsverhältnissen herrschen auch prinzipiell gute Voraussetzungen für die Beschäftigten, Erwerbsarbeit und Leben miteinander vereinbaren zu können. Arbeitszeitflexibilisierungen sind relativ weitreichend umgesetzt, und die Verwaltung unterstützt Möglichkeiten wie Elternzeit, Ersatzkräfte für Mutterschutz, Fortbildung bei Teilzeit oder Beurlaubung. In der jüngeren Vergangenheit hat die untersuchte Verwaltung nun einen weitreichenden Reformprozess durchlaufen. Im Rahmen gravierender finanzieller Einsparungen wurde in erster Linie versucht, Arbeitsabläufe zu rationalisieren und effektiver zu gestalten. Umstrukturierungen verschiedener Arbeitsbereiche sowie der Abbau von Personal sind die wesentlichen Kennzeichen des Reformprozesses.

Qualität der Erwerbsarbeit

Zunächst soll näher beleuchtet werden, welche qualitativen Veränderungen die befragten Beschäftigten in ihrem Arbeitsprozess ausmachen.⁶ An vorderster Stelle steht für die Beschäftigten die Erfahrung einer deutlichen Arbeitsverdichtung im Zuge der Reform. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigten in den sozialen Bereichen. Als Ursache dieser Arbeitsverdichtung werden in erster Linie die erfolgten Personaleinsparungen gesehen, die nicht mit einer Reduktion der Arbeitsaufgaben einhergehen. Die Beschäftigten problematisieren, dass ein unverändertes oder sogar wachsendes Arbeitsvolumen nun von weniger Beschäftigten erbracht werden muss. Teilweise werden dringend benötigte Vertretungskräfte eingespart und vakante Stellen erst nach einer Sperrzeit wiederbesetzt. Für die be-

troffenen Beschäftigten führt dies zu einem erhöhten Leistungsdruck. So berichtet Herr Land⁷: „Die Themen haben sich nicht verändert, aber die Inanspruchnahme, so dass der Arbeitsanfall (...) nicht übereinstimmt mit der zur Verfügung stehenden Zeit“. „Mein Arbeitsbereich wird nicht vertreten“, erzählt eine andere Befragte, „und das bedeutet, dass ich, wenn ich zwei Tage weg bin, überhaupt nicht mehr aus den Augen gucken kann, weil sich natürlich so viele Akten stapeln“. In der Folge erhöht sich die Arbeitsdichte.

Die Beschäftigten haben aber vielfach nicht nur weniger Zeit für die einzelnen Tätigkeiten, sondern oftmals müssen nun ganz unterschiedliche Aufgaben quasi gleichzeitig erledigt werden, die noch dazu teilweise unterschiedliche Rahmenbedingungen benötigen. Beispielsweise berichtet Herr Imming, dass er oft sehr früh morgens ins Büro kommt, weil es Ruhe bedarf, um Akten abzuarbeiten. Denn früh morgens „da ruft keiner an, da stellt keiner Fragen“. Ähnliches berichtet auch eine Kollegin, die im wirtschaftlichen Bereich 40 bis 45 Fälle parallel bearbeitet: „Also man kann manchmal, wenn man in längeren Sachverhalten drin steckt, überhaupt keinen klaren Gedanken mehr fassen, wenn (...) am laufenden Band jemand vor der Tür steht“. Auch die mangelnde Vereinbarkeit verschiedener Aufgaben in einem Tätigkeitsfeld kann zu verstärkter Arbeitsbelastung und zu einer steigenden Anzahl von Überstunden führen.

Im Zusammenhang mit der gestiegenen Arbeitsverdichtung machen die Beschäftigten nicht zuletzt auch steigende physische, psychische und soziale Belastungen aus. Außer von den „typischen“ Beschwerden wie Rückenschmerzen, Augenprobleme usw., die sich auf die Bürotätigkeit bzw. Bildschirmarbeit zurückführen lassen, wird von Stress und vereinzelt auch von Schlafstörungen, Hörstürzen etc. berichtet. In vielen Bereichen mit Kundenkontakt wird die ständige Kommunikation, die sich unter den neuen Bedingungen punktuell noch verstärkt hat, als anstrengend erlebt. So macht Frau Nötenberg, die im Wirtschaftsbereich arbeitet, alleine Mittagspause: „weil, wenn ich den ganzen Tag so viel reden muss, dann bin ich manchmal auch froh, wenn ich wirklich Pause habe und dann auch keinen Menschen sehen oder hören muss“. Frau Escher, die Vollzeit im Sozialamt arbeitet und außerdem noch ehrenamtlich im Betrieb tätig ist, sagt über die Gespräche mit Klientinnen und Klienten: „Nach drei Gesprächen bin ich platt. Da kann ich nicht mehr. Das geht dann nicht mehr“. Eine andere Kollegin ergänzt: „Zum Teil ist es sehr anstrengend, weil in den Gesprächen ja teilweise doch das Innerste nach außen gekehrt wird. (...) Das ist sowohl für das Gegenüber anstrengend als auch für einen selbst, weil man das nicht alles hören möchte, (...) das nicht alles aushalten mag. Aber man muss es dann halt doch irgendwie aushalten“.

Ferner problematisieren die Beschäftigten, dass das Arbeitsklima merklich unter der *Arbeitsverdichtung* leidet, weil der kollegiale Austausch unter Druck abnimmt. Eine Befragte erzählt: „Es ist aber auch so gut wie nie Zeit für’n privates Wort. Das ergibt sich kaum noch“. Aber auch die Qualität der Arbeitsleistung gerät unter Druck. Die Ansprüche an die Qualität der zu leistenden Arbeit, sowohl von „außen“ – also seitens der Verwaltung oder der KlientInnen – als auch die eigenen Ansprüche der Beschäftigten sind bei Arbeitsverdichtung nicht mehr zu erfüllen. Beispielsweise wird aus dem Sozialamt berichtet:

„Wir haben jetzt viel mehr Leute zu betreuen von weniger Kolleginnen und Kollegen. (...) Und die Stimmung ist nicht so toll, wenn immer Berge von Akten liegen und die Kolleginnen und Kollegen das einfach nicht mehr so gut schaffen. Also, wenn sie es dann auch von der Qualität her nicht mehr so gut schaffen, wie der Anspruch von außen und ihr eigener Anspruch das eigentlich einfordern würden“.

Ein Befragter, der mit Jugendlichen arbeitet, ergänzt:

„Wir kriegen Weisungen, die wir aber meines Erachtens nicht so intensiv ausfüllen können, wie wir gerne möchten, weil es andere terminliche Verpflichtungen gibt. Das Problem ist, dass ich momentan zumindest von dem Zeitaufwand, wie ich die Fälle gerne abarbeiten würde, nicht genügend Zeit habe. Also, ich baue Überstunden schon seit Monaten auf statt ab. Und ich habe immer noch das Gefühl, zu wenig im Büro zu sein. Von daher strengt die Arbeit schon an – ja. Es nervt auch, dass ich wenn überhaupt nur mit einem schlechtem Gewissen überstundenfrei sein kann“.

Durch die sich wandelnden Arbeitsbedingungen stellt sich den Beschäftigten die immer wiederkehrende Frage, mit welchen Ressourcen sie ihre Erwerbsarbeit leisten, die Risiken bewältigen, die eigenen und äußeren Ansprüche erfüllen können, ohne sich zu überfordern und mittel- bis langfristig ihre psychische, physische und soziale Gesundheit zu gefährden. Einiges spricht dafür, dass sich diese Balance teilweise zu Lasten der Beschäftigten verschiebt. Eindrücklich ist in diesem Zusammenhang die Aussage von Frau Carstens aus dem Sozialamt: „Also ich würde sagen, ich mach das jetzt vier Jahre, ja vielleicht noch drei Jahre. Dann muss ich etwas anderes machen. Dann reicht’s. Dann ist die Mülltonne auch voll“. Wie die Arbeitssituation erlebt wird, hängt, wie im nächsten Abschnitt näher untersucht werden soll, stark von der persönlichen Lebenssituation der Beschäftigten ab.

Erwerbsarbeit ist das ganze Leben?

Unserer These folgend, dass bei der Frage nach der Qualität stärker der Zusammenhang von Erwerbsarbeit und Leben bzw. den jeweiligen Lebensarrangements in den Blick gerückt werden muss, soll dieser Punkt nachfolgend betrachtet werden.

In der untersuchten Verwaltung wurden neben eher „klassischen“ Familienarrangements dabei auch eine Reihe eher untypischer Lebensarrangements vorgefunden. Ein Beispiel hierfür ist Herr Imming, der zweifacher Vater ist und auf eigenen Wunsch im sozialen Bereich „nur“ Teilzeit arbeitet, während seine Frau als Vollzeitkraft tätig ist.⁸ Aber es gibt auch Vollzeit arbeitende Männer, die sich stärker an der Kinderbetreuung beteiligen wollen.⁹ So auch Herrn Bertram, der Folgendes berichtet: „Meine Frau arbeitet Vollzeit und wir haben das eben so organisiert, dass meine Frau unser Kind zum Kindergarten bringt und ich es abhole. Deswegen muss ich immer um halb sechs aufstehen, damit wir so ungefähr hinkommen“. „Für Überstunden und solche Sachen habe ich deshalb keine Zeit“, ergänzt Herr Bertram, der, auch wenn er Vollzeit arbeitet, immer pünktlich um 15 Uhr Feierabend machen muss, weil er dann sein Kind aus dem Kindergarten abholt. Allerdings wurden nicht nur Eltern mit Familienpflichten auf eine mögliche veränderte Qualität von Erwerbsarbeit und Leben befragt. Vor dem Hintergrund einer Pluralisierung von Lebensarrangements sind gerade auch die Erfahrungen pflegender sowie kinderloser Beschäftigter von Interesse.¹⁰ Hierzu gehört Frau Nötenberg, die sie sich wöchentlich mehrere Stunden um zwei sehr kranke Familienmitglieder kümmert. Frau Jäger ist dagegen ein Beispiel für eine kinderlose Befragte, die angibt, dass es ihr durchaus schwer fällt, alle Bereiche ihres Lebens miteinander in Einklang zu bringen. Sie würde daher gerne nur drei Tage die Woche arbeiten, um mehr Zeit für ihre Hobbys, Freundschaften und ihre Partnerschaft zu haben, „(...) weil ich finde, die Arbeit schluckt schon ganz schön viel Zeit“.

Die ersten Auswertungen zeigen, dass Zeit bei der Frage nach dem Zusammenspiel von Erwerbsarbeit und anderen Lebensbereichen für die Beschäftigten eine zentrale Rolle spielt. Befragt, wie sich die Arbeitssituation auf ihr Leben auswirkt, berichten viele Beschäftigte, dass die Erwerbsarbeit ihr sonstiges Leben stark beeinflusst. So erzählt ein Befragter: „Ich sehe mich da eben mehr wie so’n Hamster im Käfig. Also ich rotiere einfach von morgens, von Sonnenaufgang bis Sonnenuntergang und noch davor und danach“. Weiter sagt er: „für Hobbys oder so was bleibt gar keine Zeit, dies gilt auch für Bekanntschaften und Freundschaften: Da bleibt nicht viel an Kontakten, das ist eben auch relativ reduziert“. Freundschaften kommen oft zu kurz. Hiervon berichten nicht nur Beschäftigte mit elterlichen Verpflichtungen, sondern auch kinderlose Befragte. Herr Land etwa hat seine Arbeitszeit auf 30 Stunden verringert, „weil es reizvoll war, auch mal zu gucken, doch’n bisschen mehr Freizeit zur Verfügung zu haben“. Er hat die guten Rahmenbedingungen in der Stadtverwaltung genutzt, denn insbesondere Freundschaften und Bekanntschaften mit der Erwerbsarbeit zu vereinbaren fällt ihm schwer: „Da muss ich sehr darauf achten, dann auch Kontakt zu halten, weil

in so 'ner Arbeitswoche, da bleibt wenig Zeit“. Insgesamt messen die Befragten dem Faktor Zeit also eine große Bedeutung für die Koordination verschiedener Lebensbereiche bei.¹¹ Neben der Dauer, der Lage und Verteilung der tatsächlichen Arbeitszeiten ist für die Beschäftigten dabei vor allem wichtig, dass die Arbeitszeiten planbar sind.

Die Frage, inwiefern die Erwerbsarbeit die sonstigen Lebensbereiche beeinflusst, ist dabei aber keinesfalls nur eine Frage der Zeit. Vielmehr thematisieren die Befragten auch andere Aspekte, die hier unter dem Stichwort „den Kopf frei haben“ zusammengefasst werden sollen. Beispielsweise berichtet Herr Ortenberg über die Auswirkungen seiner Erwerbsarbeit:

„Man muss auch ganz viel kommunizieren. Und ich mach das auch gerne und merke aber auch manchmal, das ich völlig leer bin abends (...) Ich hab das Problem, dass ich schwer abschalten kann (...). Also ich kann, wenn morgens der Wecker um sechs klingelt, schon 20 Sekunden später an die Arbeit denken. (...) Wenn ich morgens 'ne Stunde lang nicht an die Arbeit gedacht habe, das ist schon mal viel wert“.

Insbesondere Beschäftigte im sozialen Bereich und aus dem Personalwesen berichten, dass es ihnen zuhause schwer fällt abzuschalten. Herr Bertram meint: Der Job „darf nicht so stressig sein, dass ich den Kopf nur noch von der Arbeit zu habe.“ Er hat bewusst in eine andere Abteilung gewechselt, weil er sich in seiner vorherigen Position im sozialen Bereich nicht vorstellen konnte, wie dies mit einer eigenen Familie vereinbar sein könnte. Da war es, wie er sagt: „schwierig, aus der Arbeit raus zu kommen (...), da brauchte ich im Urlaub erst mal eine halbe Woche bis Woche bis ich überhaupt abgeschaltet hab“. Nun in seiner neuen Position hat er nach der Erwerbsarbeit noch den Kopf frei, um sich um seine Familie zu kümmern. Das bedeutet, dass er sich, wenn er zuhause ist, auf sein Kind einstellen kann. Für ihn heißt das: „Ich komme nicht nach Hause und bin noch irgendwie aufgebracht und gestresst und komme gar nicht wieder runter. Da würde die Gefahr bestehen, dass man das an der Familie raus lässt“. Auch Frau Petzhold, Mutter von zwei Kindern bewertet es positiv, in einem „klassischen Verwaltungsbereich“ zu arbeiten: „Im Personalbereich wäre das schon anders gewesen, da man die Konflikte mit Mitarbeitern eher mit nach Hause nimmt. Also wenn man jetzt irgendwelche fachlichen Sachen hat und Verträge, wo man nichts Persönliches mit verbindet, ist das leichter“. Diese Einschätzung teilt auch Frau Carstens aus dem Sozialamt, die Single ist und nach der Erwerbsarbeit schwer abschalten kann. Ihrer Meinung nach ist ihr Job schwer mit eigener Familie vereinbar. Frau Carstens sagt dazu:

„Ich muss ehrlich sagen, (...) diesen Job kann man nicht machen, wenn man zwei kleine Kindern zu Hause hätte. (...) weil es ist eben so, dass ich, wenn ich nach Hause komme,

einfach nicht mehr reden mag. Dann habe ich genug gehört und dann bin ich satt“ (685-689). „Denn wenn man sich der Probleme anderer Menschen sehr intensiv annimmt, hat man keinen Bock mehr noch von jemand anderes zu hören, dass es dem gerade schlecht geht. Da mag man dann privat nicht mehr so darauf eingehen“.

Allen Anforderungen und auch den eigenen Ansprüchen gerecht zu werden und das für sich persönlich richtige Gleichgewicht zu halten, ist nicht immer leicht. Auch eine durchgeplante Freizeit kann zum Stress werden. Dies macht der Wunsch von Frau Nötenberg deutlich: „Manchmal habe ich das Gefühl, ich möchte einfach mal gar *nichts* machen (...) auch weil ich festgestellt hab, dass ich das schon 'n bisschen verlernt habe. Wenn ich jetzt freie Zeit habe, kann ich gar nicht mehr so locker damit umgehen“. Auch andere Befragte wünschen sich einfach nur mehr Raum für sich und Ruhe.

Fazit

Die hier präsentierten ersten Auswertungsergebnisse bekräftigen zum einen die Notwendigkeit, die Diskussion um die Zukunft der Erwerbsarbeit nicht maßgeblich auf quantitative Aspekte zu beschränken, sondern Fragen der Qualität von Erwerbsarbeit dezidiert mit einzubeziehen. Auf diese Weise können Veränderungen, die sich im Zuge wandelnder Erwerbsarbeitsituationen ergeben, untersucht und bewertet werden, die mitunter deutliche Auswirkungen auf die Arbeitsinhalte, die physischen, psychischen und emotionalen Belastungen, das Arbeitsklima, aber auch die Arbeitszufriedenheit und die Möglichkeiten der Verwirklichung individueller Vorstellungen haben. So zeigen die Aussagen der Beschäftigten, dass diese aufgrund der mit der Verwaltungsreform erfolgten Umgestaltungen zwar nicht unmittelbar von Erwerbslosigkeit bedroht sind, ihre Erwerbsarbeit gleichwohl in unterschiedlicher Art und Weise unter Druck gerät. Zum anderen verdeutlichen die Ausführungen der Beschäftigten aber auch in prägnanter Weise den Einfluss der Struktur und Logik der Erwerbsarbeit auf andere Lebensbereiche. Damit untermauern sie die von uns ausgemachte Dringlichkeit, Erwerbsarbeit zukünftig im Zusammenspiel mit anderen Lebensbereichen zu betrachten.

Eine auf Erwerbsarbeit und Leben ausgerichtete Perspektive ist insbesondere aus geschlechtssensibler Sicht gewinnbringend, da somit die Voraussetzung geschaffen ist, Phänomene wie die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in den Blick zu nehmen. Eine solche Sichtweise trägt aber auch dazu bei, fragmentierte Perspektiven auf den Wandel von Erwerbsarbeit zu überwinden und Fragestellungen miteinander in Verbindung zu bringen, die zumeist nur gesondert voneinander betrachtet werden. Damit erschließen sich Möglichkeiten das Feld der Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik nicht einfach nur um den häu-

fig vernachlässigten Aspekt der Geschlechterproblematik zu erweitern, sondern dieses Feld in seinem aktuellen Wandel in einer genderkompetenten und zukunftsorientierten Weise neu zu vermessen.

Anmerkungen

- 1 Die Leitfadeninterviews wurden im Zuge einer Kooperation zwischen „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ und einer Stadtverwaltung geführt. In diesem Beitrag werden erste Ergebnisse von zehn der insgesamt 23 von Lena Correll geführten und ausgewerteten Interviews berücksichtigt. Entsprechend der knappen Mehrheit weiblicher Beschäftigter im Betrieb wurden sechs Frauen und vier Männer ausgewählt. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Kooperation auch Expertinnen- und Experteninterviews sowie Forschungswerkstätten durchgeführt (vgl. u.a. Lepperhoff/Scheele 2004). Den Beschäftigten sei an dieser Stelle herzlich für ihre Mitwirkung gedankt.
- 2 „Sozial ist, was Arbeit schafft“ wird in einem Gemeinsamen Beschluss der Präsidien von CDU/CSU 2003 festgestellt. „Fast jede Arbeit ist besser als keine“ ist der Grundtenor bei Wolfgang Streeck und Rolf Heinze (1999), aber auch der Bericht der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997) und der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002).
- 3 Hierzu haben wir an anderer Stelle gemeinsam mit Anja Lieb eingehendere Ausführungen gemacht (vgl. Correll u.a. 2004).
- 4 In anderen Zusammenhängen arbeiten wir an der Entwicklung des Konzeptes von Soziabilität, das aus einer kritischen Auseinandersetzung mit den Debatten um Vereinbarkeit heraus widersprüchliche Erwartungen, Anforderungen und Ambivalenzen der Arbeits- und Lebenswirklichkeiten thematisiert und dabei versucht, diese zu vereinbaren, aber eben nicht zu vereinheitlichen (vgl. Correll u.a. 2004, 265ff.).
- 5 Einen Versuch in diese Richtung hat in den vergangenen Jahren insbesondere die Projektgruppe Alltägliche Lebensführung unternommen (vgl. Projektgruppe Alltägliche Lebensführung 1995).
- 6 Insgesamt gilt es festzuhalten, dass nicht alle Beschäftigten gleichermaßen von den Umstrukturierungen betroffen sind und dass die Arbeitszufriedenheit in der Verwaltung trotz allem sehr hoch ist.
- 7 Alle Namen wurden verändert, um die Anonymität der Beschäftigten zu gewährleisten. Teilweise wurden die Zitate sprachlich geglättet, um eine bessere Lesbarkeit zu ermöglichen. Die zitierten Passagen wurden Interviewtranskripten entnommen.
- 8 Nur 6% der Männer im Westen Deutschlands und 5% im Osten Deutschlands geben an, Interesse an Teilzeitarbeit zu haben (Datenreport 2004, 509).
- 9 In jüngerer Vergangenheit wurden Männer mit hoher Familienorientierung zunehmend zum Untersuchungsgegenstand (vgl. z.B. Jürgens/Reinecke 1998, 134ff.; Rüling u.a. 2004).

- 10 Die Zahl der Menschen in Deutschland, die 65 Jahre und älter sind, hat von 1991 bis 1997 um 1,4 Mill. oder 12 % auf 13,5 Mill. zugenommen (Statistisches Bundesamt 1998).
- 11 Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Thema Arbeitszeit und Vereinbarkeit vgl. u.a. Auth 2004.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2004: Memorandum 2004. Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit – Reform statt Gegenreform. Köln.
- Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.), 1999: Bündnis für Arbeit. Opladen.
- Auth, Diana, 2004: Vereinbarkeitsorientierte Zeiten – eine neue Sicht auf Arbeitszeiten. Expertise für GendA-Netzwerk feministische Arbeitsforschung. Marburg: GendA Discussion Paper Nr. 11, www.gendanetz.de/files/document51.pdf.
- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.), 2004: Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit. Münster.
- Bäcker, Gerhard, 2003: Weniger Sozialstaat = mehr Beschäftigung? Anmerkungen zur aktuellen Debatte. In: WSI-Mitteilungen, 56. Jg., Heft 5, 300-305.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth, 1980: Das halbierte Leben. Männerwelt Beruf – Frauenwelt Familie. Frankfurt/M.
- BMWA, 2004: www.bmwa.bund.de/Navigation/Arbeit/arbeitsmarktpolitik.html, 15.08.2004.
- Bosch, Gerhard, 2002: Brauchen wir mehr Lohnungleichheit zur Erhöhung der Beschäftigungsquote? In: WSI-Mitteilungen, 57. Jg., Heft 55, 593-600.
- , 2000: Entgrenzung der Erwerbsarbeit – Lösen sich die Grenzen zwischen Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit auf? In: Minssen, Heiner (Hg.): 249-268.
- Correll, Lena/Janczyk, Stefanie/Lieb, Anja, 2004: Innovative Potentiale einer genderkompetenten Arbeitsforschung. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 255-277.
- Datenreport 2004, Bundeszentrale für politische Bildung. www.destatis.de/datenreport/d_datend.htm, 01.09.2004.
- Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hg.), 2002: Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel. Münster.
- Gerntke, Axel u.a. (Hg.), 2002: Hart(z) am Rande der Solidarität? Münster.
- Gottschall, Karin/Voß, Günter (Hg.), 2003: Entgrenzung von Arbeit und Leben. Zum Wandel der Beziehung von Erwerbstätigkeit und Privatsphäre im Alltag. München.
- Hausen, Karin (Hg.), 1993: Geschlechterhierarchie und Arbeitsteilung. Zur Geschichte ungleicher Erwerbschancen von Männern und Frauen. Göttingen.
- Henninger, Annette, 2004: Neue Perspektiven für die Arbeitsforschung. Konzepte zur Untersuchung der Verknüpfung von „Arbeit“ und „Leben“ bei Alleinselbstständigen. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 185-198.

- Jürgens, Kerstin/Reinecke, Karsten, 1998: Zwischen Volks- und Kinderwagen. Auswirkungen der 28,8-Stunden-Woche bei der VW AG auf die familiäre Lebensführung von Industriearbeitern. Berlin.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen, Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin: Broschüre Nr. A306, Bundesregierung.
- Kuhlmann, Ellen/Betzelt, Siegrid (Hg.), 2003: Geschlechterverhältnisse im Dienstleistungssektor. Dynamiken, Differenzierungen und neue Horizonte. Baden-Baden.
- Kurz-Scherf, Ingrid, 2004: „Hauptsache Arbeit“? Blockierte Perspektiven im Wandel von Arbeit und Geschlecht. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 24-46.
- Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra, 2004: Konzeption und inhaltliche Ausgestaltung der Forschungswerkstätten. Modellhafte Erprobung kooperativer Praxisforschung in der Stadtverwaltung Hannover. GendA Discussion Paper. Marburg.
- Manske, Alexandra, 2003: WebWorker. Arrangements der Sphären im Spannungsfeld von Vereinnahmung und Ergänzung. In: Gottschall, Karin/Voß, Günter (Hg.): 261-282.
- Minssen, Heiner (Hg.), 2000: Begrenzte Entgrenzung. Wandlung von Organisation und Arbeit. Berlin.
- Ostner, Ilona, 1978: Beruf und Hausarbeit. Die Arbeit der Frau in unserer Gesellschaft. Frankfurt/M.
- Pongratz, Hans/Voß, Günter G., 2000: Vom Arbeitnehmer zum Arbeitskraftunternehmer – Zur Entgrenzung der Ware Arbeitskraft. In: Minssen, Heiner (Hg.): 225-247.
- Projektgruppe Alltägliche Lebensführung (Hg.), 1995: Alltägliche Lebensführung. Arrangements zwischen Traditionalität und Modernisierung. Opladen.
- Rüling, Anneli/Kassner, Karsten/Grottian, Peter, 2004: Geschlechterdemokratie leben. Junge Eltern zwischen Familienpolitik und Alltagserfahrungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B19, 11-18.
- Senghaas-Knobloch, Eva, 1998: Von der Arbeits- zur Tätigkeitsgesellschaft. In: Feministische Studien, 17. Jg., Heft 2, 9-32.
- Statistisches Bundesamt, 1998: Mitteilung für die Presse, Statement von Präsident Johann Hahlen zum Pressegespräch „Leben und Arbeiten in Deutschland“, www.destatis.de/presse/deutsch/pm1998/mz_stat1.htm.
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G., 1999: Runderneuerung des deutschen Modells. In: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.): 147-166.
- Wagner, Alexandra, 2002: Zur Notwendigkeit der Diskussion über gesellschaftliche Leitbilder – Plädoyer für ein neues Normalarbeitsverhältnis. In: Gerntke, Axel u.a. (Hg.): 59-86.
- Wolf, Harald/Mayer-Ahuja, Nicole, 2002: Grenzen der Entgrenzung der Arbeit – Perspektiven der Arbeitsforschung, www.netzwerkarbeitsforschung.de

Margareta Kreimer/Katja Hartl

Verborgene Qualitäten Die Arbeit und ihre Organisation im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen¹

Einleitung

Der Sektor der haushaltsnahen Dienstleistungen erscheint aus der Sicht der offiziellen Ökonomie als ein im „Verborgenen“ ablaufender Bereich. Allerdings gilt diesem Bereich eine steigende Aufmerksamkeit sowohl aus der Wissenschaft, vor allem der Frauenforschung (vgl. z.B. Gather u.a. 2002), als auch aus der Politik, vorrangig weil die hier dominante „Schwarzarbeit“ den öffentlichen Haushalt und die Sozialversicherungssysteme belastet.

Bislang wird die Entwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen in der ökonomischen wie politischen Diskussion primär unter quantitativen Aspekten diskutiert. Besonders deutlich sichtbar wird dies im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, wenn die Erhöhung der Frauenerwerbsquote unter anderem über die Ausweitung haushaltsnaher Dienstleistungen (bzw. Reduktion der „Schwarzarbeit“ in diesem Bereich) erreicht werden soll. Konkrete Vorstellungen auf der nationalstaatlichen Ebene zur Ausweitung dieser Tätigkeiten berücksichtigen qualitative Aspekte in keiner Weise, sondern gehen von Teilzeitarbeit in einem Niedriglohnsektor aus, für dessen Entwicklung es der Lockerung von Zumutbarkeits- und Schutzbestimmungen sowie Lohnsubventionen bedarf. Die Qualität dieser Arbeitsplätze wird dagegen öffentlich kaum thematisiert. Flexible Teilzeitarbeit soll zur Lösung der Vereinbarkeitsproblematik beitragen, wobei allerdings völlig negiert wird, dass gerade das Vereinbarkeitsproblem nicht allein über quantitative Ansätze („Frauen arbeiten kurze Teilzeit“) bewältigt werden kann.

Das Ziel des Beitrages ist es, ausgehend von der österreichischen Situation² eines großen informellen Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen ohne nennenswerte öffentliche Förderungen die Frage der Qualität der ausgeübten Dienstleistungen sowie der dahinter stehenden Arbeitsverhältnisse zu untersuchen. Dabei konzentriert sich der Beitrag primär auf Hausarbeitstätigkeiten (Reinigung, Wäscheversorgung etc.), da Betreuungs- und Pflegetätigkeiten zwar auch in großem Umfang informell in Haushalten geleistet werden, aber in mehrfacher Weise einer anderen Logik unterliegen.³

Die Thematisierung von Qualität im Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen

In politischen Debatten, die nur auf das quantitative Ziel der Beschäftigungsausweitung abzielen, wird sogar eine Verschlechterung der Qualität dieser Beschäftigungsverhältnisse explizit in Kauf genommen.⁴ Haushaltsnahe Dienstleistungen werden als „Auffangbecken“ für gering qualifizierte Arbeitskräfte gesehen und damit auch als Niedriglohnsegment auf Dauer. Konsequenterweise ist dann die Rede von *einfachen* Dienstleistungen.

Diese These ist vor dem Hintergrund des empirischen Materials mehrfach zu hinterfragen: Die nachfragenden Haushalte haben qualitative Erwartungen und Ansprüche an die Dienstleistungen und die Dienstleisterinnen, die weder die Reduktion auf einfache Tätigkeiten noch auf ein Auffangbecken für Geringqualifizierte als zulässig erscheinen lassen.⁵

Die Expansion des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen blieb weitgehend aus, obwohl seit Ende der 1980er Jahre (vgl. Albach 1989) Beschäftigungspotentiale in diesem Bereich konstatiert werden. Meyer (1997) folgert, dass die Haushalte offenbar einen besonderen Grund brauchen, diese Tätigkeiten nicht selbst zu erledigen. Die Alternativen zur Auslagerung sind immer noch Eigenarbeit und – wenn die erforderlichen Ressourcen (Zeit, Beweglichkeit etc.) fehlen – die Reduktion von Hausarbeit (bzw. der eigenen Standards) und im Extremfall die Nichterledigung derselben (vgl. Geissler 2002). Dazu spielen Hemmungen, „andere meinen Dreck beseitigen“ (Weinkopf 2003, 142) zu lassen, bzw. die Wahrung der eigenen Intimsphäre eine Rolle.

Unübersehbar ist die Frauendominanz im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen: Nahezu alle Dienstleisterinnen sind Frauen, und wenn im Haushalt Frauen leben, sind sie in aller Regel die Auftraggeberinnen (Thiessen 2004, 122). Klenner und Stolz-Willig (1997) sehen eine Spaltung der Frauen in flexible „Leistungsträgerinnen“ und „Dienstbotinnen“. Gesellschaftliche Konflikte infolge der Vertiefung sozialer Unterschiede zwischen hochbezahlten Arbeitskräften und der „Dienstbotenklasse“ (vgl. auch Meyer 1997) entstehen.

Wenn von Beschäftigungsgesellschaften das Ziel verfolgt wird, Männer für haushaltsnahe Dienstleistungen zu gewinnen, so muss deren Tätigkeit „männlich“ oder „neutral“ definiert sein (Thiessen 2004). Agenturen müssten beispielsweise Reparatur- und Gartenarbeiten anbieten, als „Badezimmerreiniger“ wird sich kein Mann bewerben (Stoppacher 2003, 37).

In Bezug auf die Empirie sind haushaltsnahe Dienstleistungen noch immer ein „weißer Fleck“ mit einer langen Liste offener Fragen und Vermutungen sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite: Welche Haushalte fragen welche

Dienstleistungen nach, welche Ansprüche und Bedürfnisse haben sie? Wie sieht die konkrete Situation der Anbieterinnen aus, wie sind ihre Motivationen und Perspektiven? Wie kann die Qualität von Arbeit in diesem informellen, von Frauen dominierten Arbeitsbereich thematisiert und systematisiert werden?

Zur Bedeutung qualitativer Standards

Die *Nachfragenden* nach haushaltsnahen Dienstleistungen sind keine homogene Gruppe, sondern haben unterschiedliche Motive und Bedürfnisse:

- Bedürfnisse aufgrund körperlicher Einschränkungen, der Haushalt kann nicht mehr selbst versorgt werden (ältere und behinderte Menschen)
- Auslagerung von kontinuierlich anfallenden Tätigkeiten durch Personen „ohne Zeit“, die sich den Zukauf haushaltsnaher Dienstleistungen leisten können
- Auslagerung von diskontinuierlich anfallenden Dienstleistungen, die nicht selbst gemacht werden können, weil spezifische Fertigkeiten und/oder Zeit fehlen (z.B. Großputz, Fensterputzen)

Die vorhandenen Studien zeigen, dass die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen nicht von Erwartungen bezüglich der beruflichen Qualifikation der Anbieterinnen oder deren Ausbildung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen bestimmt wird (vgl. Höglinger/Berka 1994, Thiessen 2002, Mayer-Ahuja 2003).

Eine Erwartung ist jedoch klar gegeben: Gesucht wird nach weiblichen Haushaltshilfen, zum einen, weil vorausgesetzt wird, dass Frauen diese Arbeiten ohnehin können, hausarbeiterische Fertigkeiten also zur „weiblichen Grundausstattung“ zählen. Zum anderen wird zumindest von einem Teil der Nachfragenden (dann wenn jemand im Haushalt anwesend ist, während die Dienstleisterin arbeitet) Gefühlsarbeit „mitgekauft“, die wiederum typischerweise von Frauen erwartet wird. Ehrlichkeit, Sauberkeit, Zuverlässigkeit, Freundlichkeit und emotionelle Zuwendung der Dienstleisterin werden zu ihrer Qualifikation (vgl. Hochschild 1990, Dunkel 1988). Gerade weil diese Tätigkeiten spezifisch weibliches Arbeitsvermögen darstellen sollen, trägt die Zuweisung des Tätigkeitsfeldes an Frauen zur monetären Geringschätzung und geringen Bewertung von Haus- und Betreuungsarbeit, und letztlich auch von Frauenarbeit generell bei (Thiessen 2002, Mitterlehner 2002).

Die Frage, welche Qualitätsaspekte auf der Nachfrageseite eine Rolle spielen, lässt sich nur schwer beantworten. Mit Sicherheit wird die Qualität dieser Arbeit mit dem Geschlecht der Ausführenden verbunden, das Tätigkeitsfeld wird dadurch zu einem nahezu vollständig weiblichen Bereich.

Von Seiten der *Anbieterinnen* ist – im Unterschied zu sonstigen (Dienstleistungs-)Berufen – die Entscheidung für dieses Arbeitsfeld in der Regel keine ori-

ginäre, sondern eher eine Folge „besonderer Umstände“, da sie derzeit keine andere Arbeit ausüben oder finden können. Ihre Qualifikationen stellen kein homogenes Angebot dar, die Frauen kommen aus unterschiedlichen Berufen und Kontexten und sind häufig überqualifiziert. Höglinger/Berka (1994, 58) stellen auf der Basis von Interviews mit in- und ausländischen, formell und informell in österreichischen Haushalten beschäftigten Frauen fest: „Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten sind prinzipiell subsidiär, das heißt, wenn keine anderen Arbeitsplätze gefunden werden bzw. erreichbar sind, aber dennoch einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden muss, wird auch die Beschäftigung in einem Privathaushalt angenommen.“

Welche eher positiv einzuschätzenden Qualitätsaspekte lassen sich aus der Sicht der Dienstleisterinnen finden?

- Haushaltsnahe Dienste stellen ein offenes Betätigungsfeld ohne Zugangsbarrieren und Schließungsprozesse dar.
- Der Arbeitsplatz Haushalt ermöglicht und erfordert einen gewissen Grad an Selbstorganisation; „Managementfähigkeiten“ werden geschult (vgl. Kreimer/Hartl 2003).
- Die Arbeit kann innerhalb gewisser Grenzen, solange nicht zu viele Haushalte betreut werden müssen, zeitlich flexibel gestaltet werden.
- Insofern die Alternative zur Ausübung haushaltsnaher Dienste Nichterwerbstätigkeit darstellt, können die Entlohnung und damit die Anerkennung der sonst im eigenen Umfeld gratis erbrachten Arbeit erstrebenswert sein.

Die Liste der eher belastenden Aspekte ist durchweg länger, denn durch die spezielle Arbeitssituation in Privathaushalten entstehen für die Dienstleisterinnen „spezifische Problemfelder und vielfältige Konfliktpotentiale“ (Höglinger/Berka 1994, 59):

- Ganz generell handelt es sich um unattraktive Arbeitsinhalte, da nur jene Hausarbeitstätigkeiten ausgelagert werden, die wirklich nicht selbst gemacht werden wollen oder können (vgl. Weinkopf 2003, 140). Zudem haben fast alle Tätigkeiten mit der Beseitigung von Schmutz zu tun, was per se eine unattraktive Arbeit darstellt. Allerdings ist dies nicht nur eine Eigenschaft haushaltsnaher Dienstleistungen. Die Tätigkeit der Müllabfuhr beispielsweise ist dem „Schmutz“ bzw. dessen Beseitigung noch unmittelbarer ausgesetzt. Was haushaltsnahe Dienstleistungen von anderen ähnlich unattraktiven Tätigkeiten unterscheidet, ist das Fehlen jeglicher Kompensation für diese unattraktiven Aspekte. Hierfür dürften wiederum der Arbeitsort Privathaushalt und die Zuordnung zu den „weiblichen“ Alltagsarbeiten ausschlaggebend sein.
- Viele der Dienstleistungen sind mit körperlichen Belastungen, hohem Unfallrisiko oder hoher Schadstoffbelastung verbunden (Resch 2002).

- Psychische Belastungen entstehen durch differente Anforderungen einzelner AuftraggeberInnen. In informell arrangierten Arbeitsverhältnissen müssen die Anbieterinnen unterschiedliche Standards ohne formelle Klärungsmöglichkeit unter einen Hut bringen.
- Die Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen erfolgt überwiegend isoliert und ohne soziale Kontakte. Oft ist nicht einmal der/die AuftraggeberIn anwesend.
- Durch die Nähe zur Alltagsarbeit ist das Aushandeln des angemessenen Preises ein schwieriger Prozess.
- Die Verwertbarkeit der beruflichen Erfahrung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen in anderen Berufsfeldern ist nicht gegeben.
- In der Ausübung ihrer Tätigkeit dringen die Dienstleisterinnen zwangsläufig in die Intimsphäre der Nachfragenden ein, was von beiden Seiten als belastend empfunden werden kann und spezifische Probleme schafft (Blumberger/Dormayr 1998, 27).

Bei den belastenden Faktoren ließen sich einige durch die Einführung von Dienstleistungsagenturen lösen oder abschwächen. Insbesondere betrifft dies den Kontakt mit KollegInnen, Perspektiven in Bezug auf das Tätigkeitsfeld und die Bezahlung. Auch körperliche und psychische Belastungen können durch die Abklärung von Standards über Agenturen und arbeitsorganisatorische Hilfestellungen gemildert werden. Begrenzt veränderbar sind die unattraktiven Arbeitsinhalte (z. B. durch die Kombination von verschiedenen Tätigkeiten) und die körperlich hohen Anforderungen (Weinkopf 2003, 140).

Zur besseren Einschätzung der belastenden Faktoren von Arbeitsplätzen in privaten Haushalten wären entsprechende Forschungen zur Arbeitsbewertung und in Folge zu den Gestaltungsmöglichkeiten nötig (Resch 2002, 71ff.).

Formen der Qualitätssicherung und -standardisierung

Bei den Arbeitsverhältnissen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen handelt es sich in der Regel um prekäre Arbeitsverhältnisse im Niedrigstlohnsegment. Die konkreten Rahmenbedingungen der Beschäftigung hängen von der Gestaltung des Marktes und den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten ab (Blumberger/Dormayr 1998, Zukunft im Zentrum 1999). Während beispielsweise in Frankreich die Haushalte selbst die Arbeitgeberfunktion übernehmen, werden in Belgien Agenturen mit Hilfe eines Schecksystems (ALE-Schecks) gefördert, so dass die Nachfragenden Dienstleistungsstunden kaufen, also KundInnen bleiben.⁶ In Österreich ist der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen überwiegend informell arrangiert. Wie in Frankreich sind nur zwei AkteurInnen invol-

viert, die Nachfragenden treten jedoch als informelle AuftraggeberInnen auf, selten als ArbeitgeberInnen im rechtlichen Sinn.

Folgende Einflussfaktoren sind in einem primär informell arrangierten Markt von Bedeutung:

- *Grenzüberschreitungen in Bezug auf die (Il-)Legalität:* Die informelle Organisation kann nur solange bestehen, als keine Bestrafung⁷, aber auch keine gesellschaftliche Ächtung droht.
- *Das soziale Gewissen:* Die Erfahrungen von HomeService in Wien (Holzmann-Jenkins 1998) zeigen, dass KundInnen bereit sind, (etwas) mehr zu zahlen, wenn legale Arbeitsplätze geschaffen und/oder Langzeitarbeitslose beschäftigt werden. Allerdings setzt dies ein entsprechendes Angebot, d.h. die Existenz von Agenturen oder Pools voraus.
- *Einflussmöglichkeiten auf die Durchführung der Tätigkeiten, Beschwerdemöglichkeiten, Zugang zu Ersatzkräften:* Um Hausarbeit auszulagern, muss die AuftraggeberIn Anforderungen und Wünsche klären und Vereinbarungen über die Arbeitszeiten und den Lohn mit der Dienstleisterin treffen. Im informellen Markt muss alles bilateral geregelt werden, als Orientierungshilfe dienen lediglich Vorerfahrungen mit anderen Dienstleisterinnen oder Informationen aus dem privaten Umfeld. Dienstleistungspools stellen eine Erleichterung insofern dar, als Preis- und Leistungsstandards schon erarbeitet sind und nachgefragt werden können.⁸
- *Ablehnung bzw. Angst vor der ArbeitgeberInnenfunktion:* Die meisten Nachfragenden sind selbst oder waren im Berufsleben in einer ArbeitnehmerInnenfunktion und haben keine Erfahrung mit der „anderen Seite“. Ein solcher Rollenwechsel wird, wenn irgend möglich, vermieden. Der Umstand, dass sich haushaltsnahe Dienstleistungen im Privaten abspielen, also in der Intimsphäre der Nachfragenden, trägt zur Ablehnung einer offiziellen ArbeitgeberInnenposition bei. Auch hier würden Agenturlösungen eine Verbesserung darstellen.

Arbeitsmarktpolitische Bedingungen als Voraussetzung für Qualitätsstandards und die Sicherung von Qualität

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht stellen insbesondere das niedrige Lohnniveau und die Prekarität der Arbeitsverhältnisse, sichtbar durch die Unterschreitung der materiellen, (sozial-)rechtlichen und betrieblichen Standards der „Normalarbeitsverhältnisse“ (Mayer-Ahuja 2003), Herausforderungen dar. Es gibt daher kaum Anbieterinnen, die eine originäre Entscheidung für dieses Berufsfeld getroffen haben. Aus welchen Situationen heraus treten dennoch Frauen in dieses

Arbeitsmarktsegment ein? Wir gehen davon aus, dass es sich in den meisten Fällen um einen letztlich sehr individuellen Mix aus „Zwangslagen“, Beschränkungen und Hoffnungen handeln dürfte.

Die überwiegende Anzahl der Dienstleisterinnen in Privathaushalten arbeitet auf informeller Basis, ohne eigene sozialrechtliche Absicherung und ohne einen klaren arbeitsrechtlichen Status. Vor dem Hintergrund der vorhandenen Fallstudien lassen sich innerhalb dieser Gruppe der informellen Dienstleisterinnen verschiedene Lebenssituationen identifizieren:

- *Dienstleisterinnen, die mit dieser Tätigkeit ihr einziges Einkommen erzielen:* Diese Gruppe ist vermutlich recht klein und auf den städtischen Bereich konzentriert, häufig dürfte es sich um Migrantinnen handeln. Diese Frauen arbeiten in mehreren Haushalten, so dass sie insgesamt ein Einkommen erzielen, von dem sie (irgendwie) leben können, aber sie erwerben entweder gar keine oder – wenn sie bei ihrem Partner mitversichert sind – keine eigenen Ansprüche im Sozialversicherungssystem.
- *Dienstleisterinnen, die mit dieser Tätigkeit dazuverdienen:* Dies ist vermutlich die größte Gruppe innerhalb aller Anbieterinnen haushaltsnaher Dienstleistungen. Je nach dem Ursprung des „Primäreinkommens“ stehen hinter der Dazuverdienstperspektive durchaus unterschiedliche Lebenssituationen. Wenn das Primäreinkommen vom Partner stammt, handelt es sich häufig um Frauen, die nach Phasen der Kinderbetreuung oder familiärer Pflege über haushaltsnahe Dienstleistungen eine Dazuverdienstmöglichkeit suchen. Der Dazuverdienst kann aber auch zusätzlich zu einem eigenen Transfereinkommen (Arbeitslosengeld/Notstandshilfe; Sozialhilfe; Kinderbetreuungsgeld; Pension) erzielt werden. Darüber hinaus dürfte es noch Frauen geben, die zum geringen Arbeitseinkommen aus einer eigenen gemeldeten (Teilzeit-)Beschäftigung (z.B. Reinigungsfirma, Dienstleistungsagentur) dazuverdienen, um finanziell ihr Auskommen zu finden.⁹

Eine besondere Situation liegt für alle jene *Migrantinnen* vor, die keine Arbeitslaubnis haben. Für diese Frauen sind haushaltsnahe Dienstleistungen eine der wenigen Einkommensquellen. Sie nehmen im Vergleich zu österreichischen Putzfrauen längere Wege in Kauf und arbeiten in mehreren Haushalten gleichzeitig (Höglinger/Berka 1994). Die Arbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen wird von höher qualifizierten Migrantinnen als Übergangslösung betrachtet: Sie planen, so lange als Putzfrauen zu arbeiten, bis die Deutschkenntnisse für den eigentlichen Beruf ausreichen (vgl. Lutz 2000, Friese 1995).

Die unterschiedlichen Lebenssituationen der Dienstleisterinnen in Privathaushalten verlangen nach differenzierten Strategien, wenn es um die Entwick-

lung von Qualitätsstandards geht. Eine eindimensionale Lösung, wie sie beispielsweise der in Österreich geplante Dienstleistungsscheck¹⁰ darstellt, kann dieser Heterogenität nicht gerecht werden. Zuerst bedarf es jedoch der Erhebung entsprechender Daten, um von den vielen Vermutungen über die Bedingungen, aus denen heraus Frauen in diesem Sektor tätig sind, zu einem konkreten Bild zu kommen. Wenn die überwiegende Anzahl der informell Tätigen beispielsweise Migrantinnen ohne Arbeitserlaubnis sind, ergeben sich in Bezug auf Legalisierungsstrategien ganz andere Erfordernisse, als wenn es sich um „traditionelle“ Dazuverdienerinnen handelt, die über die Erwerbsarbeit des Partners „mit“ gesichert sind.

Angeht es um das große „Schwarzmarktes“ in Österreich ist die Überführung in offizielle und tendenziell existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse der notwendige erste Schritt beschäftigungspolitischer Strategien. Unter dem Aspekt der *Qualität von Arbeit und Arbeitsverhältnissen* darf die Beschäftigungspolitik jedoch nicht bei der Legalisierung stehen bleiben, sondern muss einerseits Strategien im Bereich der Professionalisierung entwickeln. Nur so kann es Perspektiven im Arbeitsfeld oder eine Durchlässigkeit zu benachbarten Feldern (z.B. in Österreich: Heimhilfen – soziale Dienstleistungen) geben. Professionelle Angebote können das Prestige und damit auch die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen erhöhen (vgl. Haberfellner u.a. 2000). Andererseits bedarf es einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bezug auf die Dienstleistung und die Arbeitsform.

Die Weiterentwicklung des Sektors – Innovation als Qualitätsaspekt?

Angeht es um die These des „Auffangbeckens für Geringqualifizierte“ in einem Feld „einfacher“ Dienstleistungen mag es überraschen, wenn parallel vom *Innovationspotential* des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen die Rede ist. Diese Widersprüchlichkeit zieht sich jedoch durch die gesamte Diskussion um diesen Dienstleistungsbereich. Anknüpfend an die Überlegungen zu den arbeitsmarktpolitischen Bedingungen für die Entwicklung und Sicherung von Qualität im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen möchten wir der Frage nachgehen, wo und inwieweit Innovationen vorstellbar sind.

Innovationspotential auf der Ebene der haushaltsnahen Dienstleistungen im engeren Sinn (Putzen, Bügeln) ist nur sehr begrenzt vorhanden (z.B. biologische Putzmittel, Unfallverhütung). Auch im Grenzbereich zur Pflege besteht sicherlich Innovationspotential im Sinne von Dienstleistungen, die unter gegebenen Be-

dingungen nicht angeboten werden, die aber massiv gebraucht würden: Rund-um-die-Uhr-Betreuungen und Nachtdienste sind notwendige, aber in Österreich bislang ausschließlich von (weiblichen) Familienangehörigen oder informell Beschäftigten erbrachte Arbeiten. Wenn dieser Bereich ausgebaut werden soll, so besteht jedenfalls Professionalisierungsbedarf.

Innovationen auf der Ebene der Dienstleistenden umfassen insbesondere deren Qualifizierung. Weinkopf (2003, 142f.) sieht Professionalisierung als Chance, um das Arbeitsfeld für Beschäftigte attraktiver zu gestalten und zusätzliche KundInnen zu gewinnen. Dies könnte mittels der Festlegung gültiger Qualitätskriterien, der modularen Qualifizierung der Beschäftigten und der Schaffung eines Berufsbildes geschehen. Dass damit auch Schließungsprozesse in Gang gesetzt werden, betrifft zumindest einen Teil der Beschäftigten, die diesen Bereich gerade aufgrund des freien Zugangs (keine Ausbildungsbarrieren) bewusst gewählt haben. Zur Erschließung eines neuen Marktes, der mittelfristig auch ohne oder zumindest mit geringeren Subventionen auskommen kann, gibt es aber keine andere Alternative (ebd.).¹¹

Innovation durch das Geschlecht würde der Festlegung haushaltsnaher Dienstleistung als reine Frauentätigkeit entgegenarbeiten. Alle Veränderungen, die auf einen erhöhten Männeranteil zielen, könnten auch für die hier tätigen Frauen qualitative Verbesserungen darstellen und wären in dem Sinn innovativ: Professionalisierung und Aufstiegsmöglichkeiten in andere Berufe (Haberfellner u.a. 2000), höhere Bezahlung und Ausweitung der Angebotspalette (Kreimer/Hartl 2003).

Innovationen auf der Ebene der Organisationsform sind zum einen über Dienstleistungsagenturen denkbar, zum anderen über die Förderung selbständiger Dienstleisterinnen.¹² Das Innovationspotential von Dienstleistungsagenturen für Österreich ist als groß einzuschätzen, da bislang Agenturen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen nur im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesiedelt sind und sich hier Widersprüche zwischen den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktförderung und den Anforderungen des Sektors ergeben: Beschäftigungsgesellschaften und sozialökonomische Betriebe sind als beschäftigungsfördernde Projekte konzipiert, die Transitarbeitsplätze bereitstellen – langzeitarbeitslose Personen sollen von diesen Arbeitsplätzen den Sprung (zurück) in die Arbeitswelt schaffen, aber nicht im Sektor bzw. Mitarbeiterinnen der Agentur bleiben. Dies widerspricht den Bedürfnissen von Nachfragenden wie auch Anbietenden. Erstere legen Wert auf ein Vertrauensverhältnis zur einzelnen Dienstleisterin und wollen möglichst keinen Wechsel,¹³ ein Teil der Anbietenden will auch längerfristig im Haushalt tätig sein. Es müssten Strukturen förderbar wer-

den, die langfristige Arbeitsverhältnisse ermöglichen und verstärkt in eine Vertrauensbeziehung zwischen Agentur und Kundschaft investieren.

Schlussfolgerungen

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden weitgehend im Verborgenen nachgefragt und angeboten und sind in doppeltem Sinn ein Frauenarbeitsmarkt: Die Arbeitsinhalte werden als „typisch weiblich“ Frauen zugeordnet und die institutionellen Rahmenbedingungen spiegeln die strukturellen Benachteiligungen von Frauen wider – die Dienstleisterinnen sind zu niedrigen Löhnen stundenweise oder in Teilzeit beschäftigt, die Arbeitsverhältnisse sind durchweg prekär.

Unsere Überlegungen zur Angebots- und Nachfrageseite zeigen, dass haushaltsnahe Dienstleistungen nicht ausschließlich einfache Dienstleistungen sind. Die Qualität der Dienstleistungen ist für Anbieterinnen und KundInnen daher eine zentrale, wenn auch oft vernachlässigte Frage.

Die als positiv bewerteten Arbeitsinhalte werden zwar von außen betont (wie Selbstorganisation, Haushaltsmanagement¹⁴), sind aber in Relation zu den belastenden Faktoren kaum bedeutend bzw. können diese sicherlich nicht wettmachen. Die im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen gemachten Erfahrungen und die dabei erworbenen Qualifikationen und Fertigkeiten sind praktisch nicht karriererelevant.

Das stark informell geprägte Umfeld haushaltsnaher Dienstleistungen entspricht aus unserer Sicht den Bedürfnissen und Erwartungen der Nachfragenden, die damit die „Privatheit“ dieser Arbeit gewahrt sehen. Dies hat Auswirkungen auf den Prozess der Etablierung von Qualitätsstandards und auf den Prozess der Überführung in steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Es ist schwierig, bei den Nachfragenden ein originäres Interesse an der Legalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen zu erwecken. Dazu bedarf es entweder öffentlichen Drucks (gepaart mit Sanktionsandrohungen) und/oder finanzieller Anreize.

Haushaltsnahe Dienstleistungen beinhalten auf unterschiedlichen Ebenen durchaus Innovationspotential, dessen Nutzung aus diesem „Schwarzmarktsektor“ einen (zwar anfangs vermutlich nur mäßig) attraktiven Arbeitsmarktbereich machen könnte. In Kombination mit Professionalisierungsstrategien und Durchlässigkeitskonzepten insbesondere in den Pflege- und Betreuungsbereich sind Weiterentwicklungen vorstellbar. Aber es liegt auf der Hand, dass dieses Innovationspotential nicht von selbst tragend wird – wie auch in allen anderen Wirtschaftsbereichen sind Innovationen nicht kostenlos zu haben.

Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen setzen voraus, dass die vorhandenen Erfahrungen aus anderen Län-

dern unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen aufgearbeitet werden. Bekannt und dokumentiert sind die Erfahrungen mit Dienstleistungspools in Deutschland. Für Österreich ist zu untersuchen, welche längerfristigen Möglichkeiten der Beschäftigungsförderung in und außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik denkbar wären.

Von frauenpolitischer Seite wird die mögliche Verfestigung traditioneller Geschlechterrollen als zentrales Argument gegen die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen angeführt. Zu untersuchen wäre, wie dieser – grundsätzlich richtigen – Befürchtung entgegengearbeitet werden könnte. Wie würde die zunehmende Beschäftigung von Männern in haushaltsnahen Dienstleistungen die geschlechtsspezifische Zuordnung und damit das *doing gender* dieser Tätigkeiten verändern? Welche Maßnahmen wären geeignet, ein ausgeglicheneres Geschlechterverhältnis herzustellen?

Bedarf besteht auch nach theoretischen und praktischen Konzepten, wie der Spaltung in „Dienstbotinnen“ und „Leistungsträgerinnen“ und damit steigender sozialer Ungleichheit entgegen gewirkt werden kann.

Es bleibt zu hoffen, dass es im Zuge der Erarbeitung von Strategien zur Entwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen zu einer intensiven Auseinandersetzung mit diesen offenen Fragen kommt.

Anmerkungen

- 1 Wir bedanken uns bei Monika Sträusslberger für ihre Mitarbeit, ihre umfassenden Recherchen und sachkundigen Kommentare.
- 2 Dieser Beitrag entstand im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Begleitung des österreichischen Equal-Projektes *Styrian Services*, das sich die Überführung informeller haushaltsnaher Dienstleistungen in sozialversicherungspflichtige selbständige Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt (vgl. Kreimer/Hartl 2003). Das Projekt startete 2003 und läuft bis Mitte 2005.
- 3 Im Bereich der Pflege gibt es einen sichtbaren *offiziellen* Arbeitsmarkt (Kinderbetreuung, soziale Dienste) verbunden mit geregelten Ausbildungsverläufen. Zudem wird das Angebot dieser Betreuungs- und Pflegedienstleistungen von der öffentlichen Hand gefördert.
- 4 In Deutschland betrifft dies diverse Stellungnahmen von Zukunftskommissionen (vgl. Thiessen 2002). In Österreich kann jedenfalls festgestellt werden, dass die Qualität der Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten in der bislang geführten Diskussion um einen Dienstleistungsscheck (vgl. Anm. 10) keine Rolle gespielt hat.
- 5 Erfahrungen aus den Dienstleistungsagenturen zeigen beispielsweise, dass KundInnen höfliche, pünktliche, zuverlässige und haushaltspraktisch erfahrene Dienstleisterinnen beschäftigen wollen (Bittner u.a. 1999). Zudem müssen die Dienstleisterinnen über

- Selbstorganisationstalent verfügen, um den unterschiedlichen Standards der Haushalte gerecht zu werden, wodurch ihre Arbeit kaum als *einfache* Tätigkeit bezeichnet werden kann.
- 6 Zu den Modellen der Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen im internationalen Vergleich vgl. Blumberger/Dornmayr (1998).
 - 7 Diese stellt den Extremfall dar, ist aber denkbar – siehe die deutsche Diskussion zur Bestrafung von illegal beschäftigten Dienstleisterinnen und ihrer ArbeitgeberInnen (vgl. Die Zeit 04/2004).
 - 8 Das Aushandeln darüber, wie die Dienstleistungen erfüllt werden sollen, was also die Norm des jeweiligen Haushaltes darstellt, bleibt auch im Fall von Agenturen primär der AuftraggeberIn und der einzelnen Dienstleisterin überlassen. Verallgemeinerbare Reinigungsstandards lassen sich auf Büroräume schwer anwenden, in Privathaushalten sind sie praktisch nicht anwendbar.
 - 9 Alle Frauen, die sich im Herbst 2003 für die Arbeit im von uns begleiteten Projekt Styrian Services (Kreimer/Hartl 2003, 46 f.) interessierten, waren „Dazuverdienerinnen“ zum Einkommen des Partners, zu Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung und zu eigener (Teilzeit-)Arbeit.
 - 10 Dienstleistungsschecks sollen die Beziehung zwischen KundIn, Dienstleisterin und Sozialversicherung vereinfachen und dadurch einen Anreiz zur Legalisierung darstellen. Die konkrete Ausgestaltung ist länderspezifisch sehr unterschiedlich. In Österreich hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit im Februar 2004 einen Vorschlag zur Einführung eines Dienstleistungsschecks unterbreitet (vgl. Die Presse vom 9. Februar 2004, 16). Demnach sollen KundInnen diese Schecks an öffentlichen Stellen einfach kaufen können, mit diesen dann die Dienstleisterinnen bezahlen, die die Schecks bei der Sozialversicherung einlösen. Dieses System soll 2005 eingeführt werden.
 - 11 Wenn Qualifizierungsprozesse und damit Professionalisierungsprozesse Schließungstendenzen des Arbeitsfeldes zur Folge haben, betrifft dies insbesondere die Gruppen der Dazuverdienerinnen und der Migrantinnen ohne Aufenthaltsberechtigung/Arbeitsbewilligung. Und es betrifft auf der Nachfrageseite jene Haushalte, die einkommensmäßig nicht „mitziehen“ können.
 - 12 Derzeit informell arbeitende Dienstleisterinnen sollen als sozialversicherte, selbständige Gewerbetreibende auftreten. Die Umwandlung der „Schwarzarbeit“ in ein freies Gewerbe basiert z.B. bei Styrian Services auf einem etwas über dem „Schwarzmarkt“-Preis liegenden Stundenpreis, der die Kosten der Legalisierung (Versicherung, Steuern) abdecken soll, dies aber nach unseren Ergebnissen nur unzureichend kann. Auch die Förderung von Unternehmen, wie im ABM Modell in Dänemark (Blumberger/Dornmayr 1998, 47), wäre denkbar, derzeit gibt es dazu jedoch keine bekannten Pläne in Österreich.
 - 13 In Österreich konzipiert der Arbeitsmarktservice Beschäftigungsverhältnisse im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen als Transitarbeitsplätze. Die Dienstleisterinnen müssen davor länger als ein Jahr arbeitslos gewesen sein, und die Beschäftigungsver-

hältnisse sind (meist auf ein Jahr) befristet. Dies widerspricht dem Wunsch zufriedener KundInnen, „ihre“ Dienstleisterin weiter zu beschäftigen. Mitunter folgt ein Rückschritt in informelle Beschäftigungsverhältnisse: Agenturen verlieren KundInnen, wenn beliebte MitarbeiterInnen ihr Arbeitsverhältnis beenden müssen, weil sie nicht mehr förderbar sind (vgl. Kreimer/Hartl 2003). Vermutlich arbeiten die Dienstleisterinnen in der Folge informell für die KundInnen.

14 Vgl. Interviews mit Leitern von Dienstleistungsagenturen (Kreimer/Hartl 2003).

Literatur

- Albach, Horst, 1989: Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft. München.
- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.), 2004: Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit. Münster.
- Behning, Ute (Hg.), 1997: Das Private ist ökonomisch. Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushalts-Dienstleistungen. Berlin.
- Bittner, Susanne/Strauf, Simone/Weinkopf, Claudia, 1999: Dienstleistungspools und Vermittlungsagenturen – Ergebnisse einer bundesweiten Befragung. Graue Reihe des Instituts für Arbeit und Technik. 1999-05. Gelsenkirchen.
- Blumberger, Walter/Dornmayr, Helmut, 1998: Dienstleistungen für private Haushalte. Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung. AMS Studie 5. Wien.
- „Die Presse“ vom 9.02.2004, 16.
- „Die Zeit“, Nr. 4, vom 15.01.2004, 2.
- Dunkel, Wolfgang, 1988: Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden. Gefühlsarbeit im Rahmen personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten. In: Soziale Welt, 39. Jg., Heft 1, 66-85.
- Fabel, Oliver/Nischik, Reingard M. (Hg.), 2002: Femina Oeconomica. Frauen in der Ökonomie. München, Mering.
- Friese, Marianne, 1995: „Die osteuropäische Akademikerin, die im westeuropäischen Haushalt dient.“ Neue soziale Ungleichheiten und Arbeitsteilungen zwischen Frauen. In: Modelmog, Ilse/Gräsel, Ulrike (Hg.): 171-194.
- Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria (Hg.), 2002: Weltmarkt Privathaushalt. Münster.
- /Meißner, Hanna, 2002: Informelle Erwerbsarbeit in privaten Haushalten. Ein blinder Fleck in der Arbeitssoziologie? In: Gather, Claudia u.a. (Hg.): 120-139.
- Geissler, Birgit, 2002: Die Dienstleistungslücke im Haushalt: der neue Bedarf nach Dienstleistungen und die Handlungslogik der privaten Arbeit. In: Gather, Claudia u.a. (Hg.): 30-49.
- Haberfellner, Regina/Schwarz, Irene/Maad, Christa, 2000: Beschäftigung, Familie und Gemeinschaftsaktivitäten: Ein neues Gleichgewicht für Männer und Frauen. Nationaler Bericht, Wien. In: European Foundation for the Improvement of Living and Working

- Conditions (eds.): *Employment, Family and Community Activities – A New Balance for Women and Men*. France.
- Hochschild, Arlie Russell, 1990: *Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle*. Frankfurt/M.
- Höglinger, Andrea/Berka, Gerhard, 1994: *Arbeit in Privathaushalten – Alte Probleme in neuer Zeit*. Studienreihe zum Internationalen Jahr der Familie 1994. Kammer für Arbeiter und Angestellte. Wien.
- Holzmann-Jenkins, Andrea, 1998: *Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme HomeService in Wien*. Sozialökonomische Forschungsstelle. Wien.
- Klenner, Christina/Stolz-Willig, Brigitte, 1997: *Arbeitsplatz Privathaushalt – Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance? Eine Replik auf Claudia Weinkopf*. In: Behning, Ute (Hg.): 153-170.
- Kreimer, Margareta/Hartl, Katja, 2003: *Wissenschaftliche Begleitung in der Vorbereitungsphase: Abschlussbericht*. EQUAL Projekt Styrian Services Modul 3. Unveröffentlichter Projektbericht. Graz.
- Lutz, Helma, 2000: *At your service Madame! Migrant Workers as Domestic Workers in Europe*. Paper presented at the International Conference „Gender and the Future of Work“, Universität Bremen, 30.06.-01.07.2000.
- Mayer-Ahuja, Nicole, 2003: *Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung seit 1973*. Berlin.
- Meyer, Traute, 1997: *Wider „Selbstbedienungsökonomie“ und „Brotverdienermodell“? Beschäftigungspolitische Chancen der Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland*. In: Behning, Ute (Hg.): 189-206.
- Mitterlehner, Ursula, 2002: *Hausarbeit zum Nulltarif, No fun, no money*. Graz.
- Modelmog, Ilse/Gräßel, Ulrike (Hg.), 1995: *Konkurrenz & Kooperation. Frauen im Zwiespalt?* Münster.
- Resch, Marianne, 2002: *Humane Arbeit im Haushalt?* In: Gather, Claudia u.a. (Hg.): 72-84.
- Stoppacher, Peter, 2003: *Begleitende Evaluierung der Entwicklungspartnerschaft Styrian Services*. 1. Zwischenbericht, November 2003. IFA Steiermark. Graz.
- Thiessen, Barbara, 2002: *Analyse prekärer Beschäftigung in Privathaushalten. Impulse für Ökonomie und Berufsbildung*. In: Fabel, Oliver/Nischik, Reingard M. (Hg.): 85-103.
- , 2004: *Von der Reproduktion zur Prokreation. Systematische Anmerkungen zu einem zentralen Topos der genderkritischen Arbeits- und Bildungsforschung*. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 117-136.
- Weinkopf, Claudia, 2003: *Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen*. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72. Jg., Heft 1, 133-147.
- Zukunft im Zentrum, Service-Gesellschaft für Beschäftigungs- und Qualifizierungsberatung GmbH – Berlin Service (Hg.), 1999: *Innovative Dienstleistungen für private Haushalte*. Materialband zum Workshop. Berlin.

III.

Qualität vor Arbeit – unter Druck?

Saskia Sassen

Strategic Instantiations of Gendering: Global Cities and Global Survival Circuits¹

Today's dominant account about economic globalisation in media and policy circles, as well as in much economic analysis, emphasizes hypermobility, global communications, the neutralisation of place and distance. Key concepts in that account – global information economy, instant communication, electronic markets – all suggest that place no longer matters and that the only type of worker that matters is the highly educated professional. This account privileges the capability for global transmission over the material infrastructure that makes transmission possible; information outputs over the workers producing those outputs, from specialists to secretaries; and the new transnational corporate culture over the multiple work cultures, including immigrant cultures, within which many of the “other” jobs of the global information economy take place. In brief, the dominant narrative concerns itself with the upper circuits of global capital, not the lower ones, and particularly with the hypermobility of capital rather than with what is place-bound.

In this type of account, the global migration of maids, nannies, nurses, sex workers and contract brides has little to do with globalisation. These are just women deciding to take a go at it. Their migrations and the jobs they do once they get there supposedly, then, tell us little about economic globalisation. Further, many of these types of migrations existed long before the current phase of economic globalisation.

This paper seeks to understand whether there are significant links between particular features of globalisation and of the current migration and trafficking of women for jobs that used to be part of the first world woman's domestic role (Ehrenreich/Hochschild, 2003). It will examine whether the conditions and dynamics brought on by globalisation are altering or re-inscribing these often old histories of migration and exploitation, as well as generating new ones. There are two distinct issues here: one is whether globalisation has enabled older processes which used to be national or regional to become global, and the other is whether it has produced new conditions and dynamics. What follows is, inevitably, a partial account and must be read as a conceptual architecture rather than a full description. I begin with a more general discussion of what we can think of as strategic instantiations of gendering in the global economy.

Theorising Gender in the Global Economy

What are the strategic sites where the gender dynamics of current processes of globalisation can be detected, studied and theorized? This is an important and difficult analytical task. As happened with earlier phases of economic internationalisation, the current scholarship on the global economy largely ignores the facts and modalities of gender dynamics.

It took a pioneering effort to begin to redress this for earlier phases of economic internationalisation (Boserup, 1970; Deere, 1976). The resulting scholarship shows us that in export-oriented agriculture this site is the nexus between subsistence economies and capitalist enterprise. In the internationalisation of manufacturing production it is the nexus between the dismantling of an established, largely male “labour aristocracy” in major industries with shadow effects on an increasing sector of developed economies, and the formation of an off-shore, largely female proletariat in new and old growth sectors. Off-shoring and feminising this proletariat has kept it from becoming an empowered “labour aristocracy” with actual union power and prevents existing, largely male “labour aristocracies” from becoming stronger. Introducing a gendered understanding of economic processes lays bare these connections.

Among the strategic sites in today's global economy are those linked to the new organisation of politico-economic power and the formation of global cities.² Among other features, global cities are key sites for the specialised servicing, financing and management of global economic processes. These cities are also a site for the incorporation of large numbers of women and immigrants in activities that service the strategic sectors. This is a mode of incorporation that renders these workers invisible, therewith breaking the nexus between being workers in leading industries and the opportunity to become – as had been historically the case in industrialised economies – a “labour aristocracy” or its contemporary equivalent. In this sense “women and immigrants” emerge as the systemic equivalent of the off-shore proletariat. Further, the demands placed on the top level professional and managerial workforce in global cities are such that the usual modes of handling household tasks and lifestyle are inadequate. This is a type of household that could be described as the “professional household without a ‘wife’” regardless of the fact that it may have a couple of man and woman or man and man or woman and woman, so long as they are both in demanding jobs. As a consequence we are seeing the return of the so-called “serving classes” in all the global cities around the world, made up largely of immigrant and migrant women (Sassen, 2001: 322f.; Hondagneu-Sotelo, 2001).

But the master images in the currently dominant account about economic globalisation in media and policy circles, as well as in much economic analysis, basically do not deal with these types of conditions. Detecting gender dynamics requires a shift in the focus to the *practices* that constitute what we call economic globalisation and global control: the top-level firms and the top-level households in charge of the work of producing and reproducing the organisation and management of a global production system and a global marketplace for finance, as well as the vast infrastructure of low-wage jobs and low-profit activities that service the former. A focus on practices draws the categories of place and work process into the analysis of economic globalisation and allows us to recapture people, workers, communities and more specifically, the many different work cultures, besides the corporate culture, involved in the work of globalisation. There is considerable articulation of firms, sectors, and workers who may appear as though they have little connection to an urban economy dominated by finance and specialised services, but in fact fulfil a series of functions that are an integral part of that economy. They do so, however, under conditions of sharp social, earnings, and, often, sex and racial/ethnic segmentation. The global city can be seen as one strategic research site for the study of these processes.

Global Cities and Survival Circuits

Analytically, we can anchor the current global migration of women for largely female-typed activities in two specific sets of dynamic configurations. One of these is the global city and the other a set of survival circuits emerging as a response to growing immiseration of governments and whole economies in the global south.³

Global cities concentrate some of the key functions and resources for the management and coordination of global economic processes. The growth of these activities has in turn produced a sharp growth in the demand for highly paid professionals. Both the firms and the lifestyles of their professionals generate a demand for low paid service workers. In this way global cities are also sites for the incorporation of large numbers of low paid women and immigrants into strategic economic sectors. This incorporation happens directly through the demand for mostly low-pay clerical and blue-collar service workers, such as janitors and repair workers. And it happens indirectly through the consumption practices of high-income professionals, which in turn generates a demand for maids and nannies as well as low-wage workers in expensive restaurants and shops. Low-wage workers get incorporated into the leading sectors, but they do so under

conditions that render them invisible, therewith undermining what had historically functioned as a source of workers' empowerment – being employed in growth sectors.

As for the second site, over the last decade we have seen a proliferation of new or renewed survival circuits built on the backs of women – as trafficked workers for low-wage jobs and the sex industry and as migrant workers sending remittances back home. A key aspect here is that through their work and remittances, women enhance the government revenue of deeply indebted countries and offer new profit making possibilities to “entrepreneurs” who have seen other opportunities vanish as a consequence of global firms and markets entering their countries or to long time criminals who can now operate their illegal trade globally. These survival circuits are often complex, involving multiple locations and sets of actors constituting increasingly global chains of traders and “workers”. To understand how globalisation actually relates to the globalised extraction of services that used to be part of the first world woman's domestic role requires that we look at globalisation in ways that are different from the mainstream view.

Towards an Alternative Narrative about Globalisation

Massive trends towards the spatial dispersal of economic activities and the neutralisation of place represent only half of what is happening. The other half is the territorial centralisation of top-level management, control operations and the most advanced specialised services. National and global markets as well as globally integrated operations require central places where the most complex tasks required by the global economy get done. Further, information industries require a vast physical infrastructure containing strategic nodes with hyperconcentration of facilities. Finally, even the most advanced information industries have a work process involving many different types of workplaces and workers.

Once this production process is brought into the analysis, we see that secretaries are part of it, and so are the cleaners of the buildings where the professionals do their work and the buildings where they live. An economic configuration very different from that suggested by the concept of the information economy emerges. We recover the material conditions, production sites, and place-boundedness that are also part of globalisation and the information economy.

There is a tendency in the mainstream account to take the existence of a global economic system as a given, a function of the power of transnational corporations and global communications. But the capabilities for global operation, coordination and control contained in the new information technologies and in

the power of transnational corporations need to be produced. The emphasis shifts, once again, to the *practices* that constitute what we call economic globalisation and global control: the work of producing and reproducing the organisation and management of a global production system and a global marketplace for finance.

Recapturing the geography of places involved in globalisation allows us to recapture people, workers, communities, and more specifically, the many different work cultures, besides the corporate culture, involved in the work of globalisation. The global city can be seen as one strategic research site for the study of these processes and of the many forms through which global processes become localised in specific arrangements, whether it is the new very high-income gentrified urban neighbourhoods of the transnational professional class or the work lives of the foreign nannies and maids in those same neighbourhoods.

Women in the Global City

Economic globalisation needs to be understood also in its multiple localisations, many of which do not generally get coded as having anything to do with the global economy. The global city is one of the key places for many of these localisations. Cities are a nexus where many of the new organisational tendencies of economies and societies come together in specific localised configurations. They are also the sites for a disproportionate concentration of all immigrants in the global north.

One of the localisations of the dynamics of globalisation is the process of economic restructuring in global cities which has generated a large growth in the demand for low-wage workers and jobs that offer few advancement possibilities. This, amidst an explosion in the wealth and power concentrated in these cities – that is to say, in conditions where there is also a visible expansion in high-income jobs and high-priced urban space. “Women and immigrants” emerge as the labour supply that facilitates the imposition of low wages and few benefits even when there is high demand and these are jobs in high-growth sectors. Access to “women and immigrants” breaks the historic nexus that would have led to empowering workers under these conditions, and, further, it legitimates this break culturally. The demographic transition becomes evident in such cities, where a majority of resident workers are today women, often women of colour, both native and immigrant.

Another localisation which is rarely associated with globalisation is the growing informalisation of an expanding range of activities. Informalisation re-introduces

the community and the household as an important economic space in global cities. I see informalisation in this setting as the low-cost (and often feminised) equivalent of deregulation at the top of the system. As with deregulation (e.g. as in financial deregulation), informalisation introduces flexibility, reduces the “burdens” of regulation, and lowers costs, in this case especially of labour. Informalisation in the cities of the global north – whether New York, London, Paris, Berlin – can be seen as a downgrading of a variety of activities for which there is an effective and often growing demand located inside these cities. Immigrants and women are important actors in the new informal economies of these cities. They absorb the costs of informalising these activities.

We see here a dynamic akin to a double movement: a shift to the labour market of functions that used to be part of household work, but also a shift of what used to be labour market functions in standardised workplaces to the household and, in the case of informalisation, to the immigrant community.⁴ This reconfiguration of economic spaces associated with globalisation in global cities has had differential impacts on women and men, on male-typed and female-typed work cultures, on male and female centred forms of power and empowerment.

These transformations contain possibilities, even if limited, for women’s autonomy and empowerment. With informalisation, the neighbourhood and the household re-emerge as sites for economic activity. This condition has its own dynamic possibilities for women. Economic downgrading through informalisation creates “opportunities” for low-income women and therewith reconfigures some of the work and household hierarchies that women find themselves in. This becomes particularly clear in the case of immigrant women who come from countries with rather traditional male-centred cultures.

There is a large literature showing that immigrant women’s regular wage work and improved access to other public realms has an impact on their gender relations. Women gain greater personal autonomy and independence, whereas men lose ground. Women gain more control over budgeting and other domestic decisions, and greater leverage in requesting help from men in domestic chores. Also, their access to public services and other public resources gives them a chance to become incorporated in the mainstream society – they are often the ones in the household who mediate in this process. It is likely that some women benefit more than others from these circumstances; we need more research to establish the impact of class, education and income on these gendered outcomes. Besides the relatively greater empowerment of women in the household associated with waged employment, there is a second important outcome: their greater participation in the public sphere and their possible emergence as public actors.

There are two arenas where immigrant women are active: institutions for public and private assistance and the immigrant/ethnic community. Immigrant women come to assume more active public and social roles which further reinforce their status in the household and the settlement process (Hondagneu-Sotelo, 1995; Mahler, 1996). Women are more active in community-building and community activism and they are positioned differently from men regarding the broader economy and the state. They are the ones that are likely to have to handle the legal vulnerability of their families in the process of seeking public and social services for their families. This greater participation by women suggests the possibility that they may emerge as more forceful and visible actors and make their role in the labour market more visible as well.

Here is, to some extent, a joining of two different dynamics in the condition of immigrant women in global cities described above. On the one hand they are constituted as an invisible and disempowered class of workers in the service of the strategic sectors constituting the global economy. This invisibility keeps them from emerging as whatever would be the contemporary equivalent of the strong proletariat of earlier forms of economic organisation, when workers' positions in leading sectors had the effect of empowering them. On the other hand, the access to wages and salaries, even if low, the growing feminisation of the job supply and business opportunities brought about with informalisation do alter the gender hierarchies in which they find themselves.

The other workers in the advanced corporate economy

In the day-to-day work of the leading sectors in global cities, a large share of the jobs involved are badly paid and manual, many held by immigrant women. Even the most advanced professionals will require clerical, cleaning, repair workers for their state-of-the art offices, and they will require truckers to bring the software but also the toilet paper. Although these types of workers and jobs are never represented as part of the global economy, they are in fact part of the infrastructure of jobs involved in running and implementing the global economic system, including such an advanced form of it as international finance.

High-level corporate services, from accounting to decision-making expertise, are not usually analysed in terms of their work process. Such services are usually seen as a type of output, i.e. high-level technical knowledge. Thus insufficient attention has gone to the actual array of jobs, from high-paying to low-paying, involved in the production of these services. A focus on the work process brings to the fore the labour question. Information outputs need to be produced, and

the buildings which hold the workers need to be built and cleaned. In my research on New York and other cities I have found that between 30% and 50% of the workers in the leading sectors are actually low-wage workers (Sassen 2001: 221ff.).

Further, the similarly state-of-the art lifestyles of the professionals in these sectors have created a whole new demand for a range of household workers, particularly maids and nannies. The presence of a highly dynamic sector with a polarised income distribution has its own impact on the creation of low-wage jobs through the sphere of consumption (or, more generally, social reproduction). The expansion of the high-income work force in conjunction with the emergence of new lifestyles has led to a process of high-income gentrification that rests, in the last analysis, on the availability of a vast supply of low-wage workers. High-price restaurants, luxury housing, luxury hotels, gourmet shops, boutiques, French hand laundries and special cleaning services are all more labour-intensive than their lower price equivalents. This has reintroduced – to an extent not seen in a very long time – the whole notion of the “serving classes” in contemporary high-income households⁵. The immigrant woman serving the white middle class professional woman has replaced the traditional image of the black female servant serving the white master. All these trends give these cities an increasingly sharp tendency towards social polarisation.

We are beginning to see the formation of global labour markets at the top and at the bottom of the economic system. At the bottom much of the staffing occurs through the efforts of individuals, largely immigrants, though we see an expanding network of organisations getting involved (as well as illegal traffickers, as I discuss in the second half of this paper). More directly pertinent to the professional households under discussion here are a growing range of global staffing organisations whose advertised services cover various aspects of day-care, including dropping off and picking up, as well as in-house tasks, from child minding to cleaning and cooking. Increasingly the emergent pattern is that the transnational professional class can access these services in the expanding network of global cities among which they are likely to circulate (Sassen, 2001: 171ff.).

The top end of the corporate economy – the highly paid professionals and the corporate towers that project engineering expertise, precision, “techné” – is far easier to recognise as necessary for an advanced economic system than are truckers and other industrial service workers or maids and nannies, even though all of them are necessary ingredients. Firms, sectors and workers that may appear as though they have little connection to an urban economy dominated by finance and specialised services can in fact be an integral part of that economy. They do so, however, under conditions of sharp social, earnings and, often, sex and racial/

ethnic segmentation. They become part of an increasingly dynamic and multi-faceted lower circuit of global capital that partly parallels the upper circuit of professionals and leading corporate service firms – the lawyers, accountants and telecommunications experts that service global capital.

Producing a Global Supply of the New Carers: The Feminisation of Survival

The immigrant women described in the first half of this paper enter the migration process in many different ways. For some it is family reunion, others come on their own. Here I am concerned with one specific set of processes which I see as deeply linked to certain features of economic globalisation today. These are migrations largely organised by third parties, typically governments or illegal traffickers. These women wind up in work situations that involve a far broader range of worlds than the ones described above, though they also include those jobs. What they share, analytically so to speak, with the women described above, is that they also are taking over tasks we have associated with the domain of the housewife.

The last decade has seen a growing presence of women in a variety of cross-border circuits. These circuits are enormously diverse but share one feature: they are profit- or revenue-making circuits developed on the backs of the truly disadvantaged. They include the illegal trafficking in people for the sex industry and for various types of formal and informal labour markets. And they include cross-border migrations, both documented and not, which have become an important source of hard currency for governments in home countries. The formation and strengthening of these circuits is in good part a consequence of broader structural conditions. Among the key actors emerging out of these broader conditions to give shape to these particular circuits are the women themselves in search of work, but also, and increasingly so, illegal traffickers and contractors as well as governments of home countries.

I conceptualise these circuits as counter-geographies of globalisation. They are deeply imbricated with some of the major dynamics constitutive of globalisation: the formation of global markets, the intensifying of transnational and trans-local networks, and the development of communication technologies which easily escape conventional surveillance practices. The strengthening and, in some of these cases, the formation of new global circuits is embedded or made possible by the existence of a global economic system and its associated development of various institutional supports for cross-border money flows and markets.⁶ These counter-geographies are dynamic and changing in their locational features: to

some extent they are part of the shadow economy, but it is also clear that they use some of the institutional infrastructure of the regular economy.

Crucial to the formation of a global supply of carers in demand in global cities is the fact of systemic links between the growth of these alternative circuits for survival, for profit-making and for hard-currency earning on the one hand, and major conditions in developing countries that are associated with economic globalisation on the other. Among these conditions are a growth in unemployment, the closure of a large number of typically small and medium-sized enterprises oriented to national rather than export markets, and large, often increasing government debt. While these economies are frequently grouped under the label “developing”, they are in some cases struggling or stagnant and even shrinking. (For the sake of brevity I will use *developing* as shorthand for this variety of situations.) Many of these developments have produced additional responsibilities for women towards their households as men have lost earnings opportunities and governments have cut back on social services that supported women and their family responsibilities.

One way of articulating this in substantive terms is to posit that a) the shrinking opportunities for male employment in many of these countries, b) the shrinking opportunities for more traditional forms of profit-making in these same countries as they increasingly accept foreign firms in a widening range of economic sectors and are pressured to develop export industries, and c) the fall in revenues for the governments in many of these countries, partly linked to these conditions and to the burden of debt servicing, have d) all contributed to raising the importance of alternative ways of making a living, making a profit and securing government revenue.⁷

The variety of global circuits that are incorporating growing numbers of women have strengthened at a time when major dynamics linked to economic globalisation have had significant impacts on developing economies, including the so-called middle-income countries of the global south. These countries have had to implement a bundle of new policies and accommodate new conditions associated with globalisation: Structural Adjustment Programmes, the opening up of these economies to foreign firms, the elimination of multiple state subsidies and, it would seem almost inevitably, financial crises and the prevailing types of programmatic solutions put forth by the International Monetary Fund (IMF). It is now clear that in most of the countries involved, whether Mexico or South Korea, Ghana or Thailand, these conditions have created enormous costs for certain sectors of the economy and of the population, and have not fundamentally reduced government debt.

All of these conditions have emerged as factors in the lives of a growing number of women from developing or struggling economies, even when the articulations are often not self-evident or visible – a fact that has marked much of the difficulty of understanding the role of women in development generally. These are, in many ways, old conditions. What is different today is their rapid internationalisation and considerable institutionalisation.

One effort analytically here – paralleling the analysis on the significance of “women and immigrants” in the global city – is to uncover the systemic connections between, on the one hand, what are considered as poor, low-earning and in that regard low value-added individuals, often represented as a burden rather than a resource, and on the other hand, what are emerging as significant sources for profit-making, especially in the shadow economy, and for government revenue enhancement. Women are by far the majority group in prostitution and in trafficking for the sex industry, and they are becoming a majority group in migration for labour. The employment and/or use of foreign-born women covers an increasingly broad range of economic sectors, some illegal and illicit, e.g. prostitution, and some in highly regulated industries, e.g. nursing.

These circuits can be thought of as indicating the, albeit partial, feminisation of survival, because it is increasingly on the backs of women that these forms of making a living, making a profit and securing government revenue are realised. Thus in using the notion of feminisation of survival I am not only referring to the fact that households and indeed whole communities are increasingly dependent on women for their survival. I want to emphasise the fact that also governments are dependent on women’s earnings in these various circuits, and so are types of enterprises whose ways of profit-making exist at the margins of the “licit” economy. Finally, in using the term circuits, I want to underline the fact that there is a degree of institutionalisation in these dynamics – they are not simply aggregates of individual actors.

Alternative survival circuits

It is in this context that alternative circuits of survival emerge and can be seen as articulated with more general conditions of economic decline and deeply indebted governments in the less developed world forced to make major cuts in general expenditures on health, education and development. This is a context marked by a systemic condition characterised by high unemployment, poverty, bankruptcies of large numbers of firms and shrinking resources in the state to meet social needs. Here I want to focus briefly on some of the issues in the trafficking

of women for sex industries and for work; the growing weight of this trafficking as a profit-making option; and the growing weight of emigrants’ remittances in the account balance of many of the sending states.

Trafficking involves the forced recruitment and/or transportation of people within and across states for work or services through a variety of forms, all involving coercion. Trafficking is a violation of several distinct types of rights: human, civil, political. Trafficking in people appears to be mainly related to the sex market, to labour markets, to illegal migration. Much legislative work has been done to address trafficking: international treaties and charters, United Nations resolutions and various bodies and commissions.⁸ Non-Governmental Organizations (NGOs) are also playing an increasingly important role.⁹

Trafficking in women for the sex industry is highly profitable for those running the trade. The United Nations estimates that 700,000 to 4 million women per year, producing a profit of US\$ 1.5 to 2 million at the beginning of the 1990ies and but reaching US\$ 8 to 9 billion in the year 2000 for criminal groups.¹⁰ These funds include remittances from prostitutes’ earnings and payments to organisers and facilitators in these countries.

Some of the features of immigration policy and enforcement may well contribute to making women who are victims of trafficking even more vulnerable and to giving them little recourse to the law. If they are undocumented, which they are likely to be, they will not be treated as victims of abuse but as violators of the law, insofar as they have violated entry, residence and work laws. The attempt to address undocumented immigration and trafficking through greater border controls over entry raises the likelihood that women will use traffickers to cross the border, and some of these may turn out to belong to criminal organisations linked to the sex industry.

The entry of organised crime in the sex trades, the formation of cross-border ethnic networks, and the growing transnationalisation in so many aspects of tourism suggest that we are likely to see a further development of a global sex industry. This could mean greater attempts to enter into more and more “markets” and a general expansion of the industry. It is a worrisome possibility especially in the context of growing numbers of women with few if any employment options. And such growing numbers are to be expected given high unemployment and poverty, the shrinking of a world of work opportunities that were embedded in the more traditional sectors of these economies and the growing debt burden of governments, rendering them incapable of providing social services and support to the poor.

Women in the sex industry become – in certain kinds of economies – a crucial link supporting the expansion of the entertainment industry and thereby of tourism

as a development strategy which in turn becomes a source of government revenue. These tie-ins are structural, not a function of conspiracies. Their weight in an economy will be raised by the absence or limitations of other sources for securing a livelihood, profits and revenues for respectively workers, enterprises and governments.

Conclusion

The global migration and trafficking of women is anchored in particular features of the current globalisation of economies in both the north and the south. To understand how globalisation actually relates to the globalised extraction of services that used to be part of the first world woman's domestic role requires that we look at globalisation in ways that are different from the mainstream view. Rather than confining the description of globalisation to the hypermobility of capital and to the ascendance of information economies, we need to recover the fact that specific types of places and work processes are also part of economic globalisation. This paper focused on two such concrete conditions. One is the globalising of often older survival and profit-making activities that contribute today to producing a global supply of low-wage women workers. The other is the growing demand for migrant nannies, maids, nurses and sex-workers in the global north, amounting to a sharp reorganisation of labour demand.

The growing immiseration of governments and whole economies in the global south has promoted and enabled the proliferation of survival and profit-making activities that involve the migration and trafficking of women. The same infrastructure which facilitates cross-border flows of capital, information and trade is also making possible a whole range of cross-border flows not intended by the framers and designers of the current globalisation of economies. Growing numbers of traffickers and smugglers are making money off the backs of women and many governments are increasingly dependent on their remittances. A key aspect here is that through their work and remittances, women enhance the government revenue of deeply indebted countries and offer new profit-making possibilities to "entrepreneurs" or to long time criminals. These survival circuits are often complex, involving multiple locations and sets of actors constituting increasingly global chains of traders and "workers".

But globalisation has also produced new conditions and dynamics. Strategic among these both for global corporate capital and some of the new labour demand dynamics that involve women from the global south are global cities.

Both in the global city and in these survival circuits, women emerge as crucial actors for new and expanding types of economies. It is through these supposedly

rather value-less economic actors that key components of these new economies have been built. Globalisation plays a specific role here in a double sense, contributing to the formation of links between sending and receiving countries, and, secondly, enabling local and regional practices to become global in scale. On the one hand, the particular dynamics that come together in the global city produce a strong demand for these types of workers, while the dynamics that mobilise women into these survival circuits produce an expanding supply of workers who can be pushed or are sold into those types of jobs. On the other hand, the technical infrastructure and transnationalism that underlie some of the key globalised industries are also making it possible for other types of actors to deploy their activities at global scales, whether money laundering or trafficking.

Annotations

- 1 This paper is based on the author's larger project on denationalisation. Instantiations is a construct, a theorisation embedded in a word, meaning how larger macro-level processes become concrete and operative in specific settings.
- 2 This discussion is based on Sassen, 1998, chapter one.
- 3 For a more detailed account of each of these configurations please see, respectively, "Towards a feminist analytics of globalization" in Sassen, 1998, and "Women's Burden: The Feminization of Survival". *Journal of International Affairs*, 2000.
- 4 I have developed this at length in Sassen, 1995.
- 5 Some of these issues are well illustrated in the emergent research literature on domestic service (see among others Hochschild, 2000; Pharenas, 2001; Ribas, 2004) and in the rapid growth of international organisations catering to various household tasks discussed here.
- 6 I have argued this for the case of international labour migrations (e.g. Sassen, 1998: chapters 2, 3 and 4; 1999a). See also e.g. Castro, 2000; Bonilla et al., 1999.
- 7 Among the components under a) and b) are the closure of a large number of firms in often fairly traditional sectors oriented to the local or national market, and the promotion of export-oriented cash crops which have increasingly replaced survival agriculture and food production for local or national markets.
- 8 See e.g. Chuang, 1998. Trafficking has become sufficiently recognised as an issue that it was also addressed at the G8 meeting in Birmingham in May 1998 (IOM, 1998).
- 9 The Coalition Against Trafficking in Women has centres and representatives in Australia, Bangladesh, Europe, Latin America, North America, Africa and Asia Pacific. The Women's Rights Advocacy Program has established the Initiative Against Trafficking in Persons to combat the global trade in persons. Other organisations are referred to throughout this article.
- 10 See generally Foundation Against Trafficking in Women (STV, <http://www.bayswan.org/FoundTraf.html>) and the Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW,

<http://www.gaatw.org>). See generally Altink, 1999; Kempadoo and Doezema, 1998; Shannon, 1995; Lin and Marjan, 1997; Lim, 1998.

References

- Altink, Sietske, 1999: *Stolen Lives: Trading Women into Sex and Slavery*. New York, London.
- Beneria, Lourdes/Feldman, Shelley (eds.), 1992: *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work*. Boulder, Co.
- Booth, William, 1999: Thirteen charged in gang importing prostitutes. *Washington Post* 21.8.1999.
- Bose, Christine E./Acosta-Belen, Edna (eds.), 1995: *Women in the Latin American Development Process. From Structural Subordination to Empowerment*. Philadelphia.
- Boserup, Ester, 1970: *Woman's Role in Economic Development*. London, New York.
- Bradshaw, York/Noonan, Rita/Gash, Laura/Buchmann, Claudia, 1993: Borrowing against the future: Children and third world indebtedness. *Social Forces*, Vol. 71, No. 3, 629-656.
- Castro, Max (ed.), 2000: *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?* Berkeley/California.
- Chuang, Janie, 1998: Redirecting the Debate over Trafficking in Women: Definitions, Paradigms, and Contexts. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 10 (Winter).
- Dayan, Hyla, 2002: Policy Initiatives in the U.S. against the Illegal Trafficking of Women for the Sex Industry. Department of Sociology, University of Chicago. On File with Author.
- Deere, Carmen Diana, 1976: Rural women's subsistence production in the capitalist periphery. *Review of Radical Political Economy*, Vol. 8, No. 1, 9-17.
- Ehrenreich, Barbara/Hochschild, Arlie, 2003 (eds.): *Global Women. Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy*. New York.
- Global Survival Network, 1997: *Crime and Servitude: An Expose of the Traffic in Women for Prostitution from the Newly Independent States*, www.globalsurvival.net/femaletrade.html, November 1997.
- Hondagneu-Sotelo, Pierrette, 1994: *Gendered Transitions*. Berkeley.
- International Office for Migrations (IOM), various years: *Trafficking in Migrants. Quarterly Bulletin*. Geneva.
- Judd, Dennis/Fainstein, Susan, 1999: *The Tourist City*. New Haven/Connecticut.
- Kempadoo, Kamala/Doezema, Joe, 1998: *Global Sex Workers: Rights, Resistance and Redefinition*. London.
- Lin, Lap-Chew/Marjan, Wijers, 1997: *Trafficking in women, forced labour and slavery-like practices in marriage, domestic labour and prostitution*. Utrecht: Foundation Against Trafficking in Women (STV)/Bangkok: Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW).

- Lim, Lin, 1998: *The Sex Sector: The Economic and Social Bases of Prostitution in Southeast Asia*. Geneva: International Labour Organisation.
- Mahler, Sarah, 1995: *American Dreaming: Immigrant Life on the Margins*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moser, Carolyn, 1989: The impact of recession and structural adjustment policies at the micro-level: low income women and their households in Guayaquil, Ecuador. *Invisible Adjustment*, UNICEF, Vol. 2.
- Munger, Frank (ed.), 2002: *Laboring Under the Line*. New York.
- Parrenas, Rhacel Salazar (ed.), 2001: *Servants of Globalization: Women, Migration and Domestic Workers 2001*.
- Sassen, Saskia, 2001: *The Global City: New York, London, Tokyo*. 2nd Edition. Princeton, New Jersey.
- , 2000: Women's Burden: Countergeographies of Globalization and the Feminization of survival. *Journal of International Affairs*, Vol. 53, No.2, 503-524.
- , 1999: *Guests and Aliens*. New York.
- , 1998: *Globalization and its Discontents: Essays on the Mobility of People and Money*. New York.
- Shannon, Susan, 1995: The State and the Global City: Notes Towards a Conception of Place-centered Governance. *Competition and Change*, Vol. 1, No. 1, 31-50.
- , 1999: The Global Sex Trade: Humans as the Ultimate Commodity. *Crime and Justice International*. May, 5-25.
- Wonders, Nancy A./Michalowski, Raymond, 2001: *Bodies, Borders, and Sex Tourism in a Globalized World: A Tale of Two Cities - Amsterdam and Havana*. *Social Problems*, Vol. 48, No. 4, 545-571.

Nina Ascoli, with an introduction by Bettina Musiolek¹

Understanding the Garment Industry's Informal Economy and the Challenges to be Addressed

Introduction: Informalisation in the global garment industry is a European issue

Working conditions below internationally-accepted standards of good practice are well documented throughout the global garment industry, and informalisation, described below, is a process that serves to promote exploitation of workers in this sector. This is an issue for both European consumers and workers to consider – it is possible that they are buying clothes produced with informal labour or might themselves be working informally to produce them. Take for example Germany as an entry point: 25 to 30 percent of Germany's garment imports originate from Central, Southern and Eastern Europe (EE). The overwhelming majority of these imports are orders placed by Western European textile and garment manufacturers, brand marketers or retailers.

EE's competitive edge is proximity, high qualification of workers, middle management with very low wages and especially the EU trade regime. This trade regime (association agreements between the EU and EE countries) favours what is called Outward Processing Trade (OPT), a re-import of assembled garments from these countries. When pre-cut or pre-fabricated garments travel from Germany to Romania for assembly, for example, and then back to Germany, no customs duties are paid. Had the garments been assembled in Romania from Romanian inputs (yarn, cloth, and accessories), the exporters would have to pay heavy tariffs. Obviously this arrangement protects the EU textile industry.

The result is that there are tens of thousands of sewing shops competing for orders from Western European manufacturers, brands and retailers. An additional result is that the textile industry has died out in the EE region and that most garment production relies on an extremely vulnerable, fragile, dependent system of production that will surely decrease when the relationship between the EE countries and the EU changes when they gain EU membership. These countries will be left with a fragmented textile/garment sector. Infrastructure gains will be small; OPT does not require major foreign investment, it is just about placing orders to make use of existing capacities.

Garment exports are meanwhile the leading export items of most countries in the region. The sector is one of the remaining major employers. However, the

wages earned in this branch are the lowest compared to all other sectors; survival wages, not a wage that allows workers and their families to live in dignity. This is the other side of OPT: it is not only an economic development deadlock for the Eastern European national economies that are involved and the individual companies that take part, but socially it is a disaster. Working conditions in the garment industry are appalling – comparable with the conditions found in this sector in Asia, Central America and Africa.

Reports from the EE region routinely include²:

- Non-registration of workers, no proof of employment in the form of labour contracts. Managers of organised and registered (often former state-owned) companies open up new companies just next door to their old ones, rehire the workers but without contracts and without other protections they had enjoyed in the old company.
- Labour contracts and payments that employers should make (in relation to taxes or social security contributions) are based on the legal minimum wage, though the workers might earn more. As a rule, the legal minimum wage is below the poverty threshold of 60% of the average wage.
- Excessive and sometimes forced overtime of up to 30 hours a week. Workers usually work six to seven days per week.
- Restrictions on the use of toilets, unhealthy and unclean workplaces, with bad ventilation and temperature control.
- No organisation or unionisation and intimidation of such efforts.

These are characteristics of what is known as informal work – low paid jobs with bad conditions in which people do not have the legal protections and recognition that workers are entitled to. It could be estimated that 50-70% of the workplaces in the garment industry in EE are informal. One of the factors that facilitates this is the EU trade regime that favours assembly production or OPT and encourages sourcing in the region but no investment or backward linkages. In the region, drawing the line between formal and informal work is particularly difficult because most informal work is done in former formal workplaces – in factories.

The trend toward informalisation is not limited to the EE region – it is global. Any effort to improve working conditions in the garment industry anywhere must address the challenges presented by the informal economy. A recent seminar was convened to bring together representatives of organisations supporting informal garment workers and those who advocate for improved working conditions, precisely to consider how best to take up these issues. Participants came from various Eastern European and “Southern” countries as well as from Western Europe and North America. The following is based on a paper prepared for this seminar.

What is the informal economy?

The term “informal economy”, replacing the previously used term “informal sector”, is used to refer to workers and companies that are not recognised or protected under legal and regulatory frameworks and are characterised by a high degree of vulnerability (ILO, 2002).³ Informal economy workers often have no wage agreements, earn little (not a living wage and often below legal minimum wage standards), are not paid on time, have no employment contracts, no regular working hours, are not covered by non-wage benefits (such as health insurance or unemployment benefits), and are not a priority for most governmental, political or labour organisations.

The term informal sector, first put into use by the ILO in the early 1970s and still commonly used, is now seen as misleading because it masks the diversity and complexity of these work arrangements and processes, and seems to imply (incorrectly) that such processes are limited to one sector or industry. The concept of a sector seems to suggest that there is a dichotomy between “formal” and “informal” while in reality, as the ILO notes (ILO, 2002: 8), a continuum exists, with linkages between formal and informal via subcontracting arrangements. It is also possible that formal employment situations can include workers operating in informal conditions (e.g. workers in a formal workplace that have no contract). As the Committee for Asian Women observes, “in more and more situations, workers in so-called informal employment work side by side under the same roof as workers in formal employment” (CAW, 2001a: 2).

The terms informal employment, unregulated, unprotected, excluded, atypical and precarious employment are also often used interchangeably to describe the situation of workers in the informal economy. Each term brings with it slightly different meanings, and usually the choice for one or the other is political.

The informal economy is global and is growing

The informal economy is growing and is not confined to certain regions or categories of countries.

“The informal economy has been growing rapidly in almost every corner of the globe, including industrialized countries. (...) The bulk of new employment in recent years, particularly in developing and transition countries, has been in the informal economy” (ILO, 2002: 5).

Much of the data collected at the national level only refers to those whose main job or only job is in the informal economy, leaving out those who have secondary jobs in the informal economy (a number thought to be quite large in some

countries). Sources of data also vary from country to country, and in many countries data on informal employment only covers urban areas or capital cities (Husmanns/Du Jeu, 2002).

The International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) reports that “25% of the world’s working population are active in the informal economy and generate 35% of global GDP” (ICFTU, 2004a: 1). The World Bank’s World Development Report of 2001 lists the informal sector share of non-agricultural employment at 57% in Latin America/the Caribbean, 78% in Africa, and 45-85% in Asia (Charmes cited in WIEGO, 2004b). But according to Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO), an organization that has done extensive work on the issue of informal economy data collection, official statistics probably underestimate the size and economic contribution of the informal economy (WIEGO, 2004b).⁴

To get a sense of the scale of the informal economy, consider that the number of home-based workers alone, most of whom are part of the informal economy, is estimated to be 300 million worldwide, according to HomeNet, the international solidarity network representing, organising and supporting home-based workers around the world. But there are many other types of workers and work arrangements in the informal economy.

The role of the informal economy in the garment industry

The trend toward informalisation is also seen to be on the rise in the garment industry. Manufacture of garments for domestic markets and those made for export can involve production in the informal economy.

As those producing for the global market seek to remain competitive, informalisation is a tool they use to cut costs. Globally, there is a trend towards reorganising garment production to be increasingly flexibilised and decentralised, through diverse forms of subcontracting. This might appear to be at odds with the current trend toward consolidation in the garment industry, with brand-name companies or retailers sourcing in fewer countries through fewer companies.⁵ However, orders are often fulfilled through subcontracting arrangements that make use of the informal economy. It is useful to think of garment production orders being funnelled through an hourglass – a great many orders are sent to an increasingly concentrated number of agents or multinational production companies; they in turn distribute these orders to a great number of suppliers, who in turn distribute work to what amounts to a large network of subcontractors. Many of these subcontractors operate in the informal economy, also in a number of different arrangements.

Different forms of informal work

In the garment industry informal economy workers can include home-based workers, whose employment relationship with an employer is not recognised or protected; those who run micro-enterprises, who face various barriers and constraints to setting up and operating formal enterprises; and those who work for them, as well as other arrangements.

Organisations discussing informal employment in Asia at a seminar organised by the Committee for Asian Women (CAW) in 2002 felt that an important distinction to make was between those working with identifiable employers, such as part-time workers, contract workers and dispatch workers (those employed by a recruitment agency for relay to temporary work positions within companies), and those working with non-identifiable or shifting employers such as home-based workers (including both “own-account” and contract workers). Own-account workers are one-person or family businesses with unpaid family workers.

It is important to understand that informal work in the garment industry can extend into regular, formally-operating factories and is not limited to informally operating workplaces, as is the case with homework.

Who are informal economy garment workers?

Informal economy garment workers are:

- often women (including women from different stages in their life cycle)
- often migrants (internal or from other countries, possibly not registered) or from minority populations
- sometimes former or current (formally employed) factory workers
- often unaware of how their work fits into (global) supply networks
- often unaware of legal rights or labour rights in their countries

There is no one “model” of an informal economy garment worker; this must be recognised when trying to develop strategies for organising in defence of their rights or campaigning in support of such organising efforts.

The fact that most informal economy workers are women and that many are migrants is discussed further below. These two characteristics have important implications for organising and campaigning efforts.

Gendered processes push women into the informal economy

In the informal economy in general women are over-represented: two-thirds of the active female population in developing countries work in the informal economy; in sub-Saharan Africa the proportion is as high as 84% (ICFTU, 2004b: 1).⁶

The garment industry is highly feminised⁷ and the same can be said of the garment industry's informal economy: Approximately 75% of the 11.2 million formally employed in the global garment industry are women. While it is difficult to estimate the size of the garment sector operating in the informal economy, “conservative estimates would suggest that the total number of women employed in the garment industry is nearer to 35 million” when those active in the informal economy are factored in (Shaw, 2002: 12).

Understanding the gender dynamics involved in pushing women into informal work is important; understanding their reality means looking at their situation through a “gender” lens. Developing strategies to support them in their struggle to improve their working conditions can only be done by addressing the gendered processes that help construct the framework (legal, social, economic) in which they live and work.

Generally speaking, the gendered ideas relating to flexibility are those that suggest that women are merely supplementary earners, not “real” workers, who will therefore accept lower wages and less formal working arrangements. As only part-time or temporary workers, whose “real” work is seen as being reproductive (i.e. the tasks assigned to mothers, wives and daughters, of caregiver and homemaker) it is often seen as culturally acceptable to propel women in and out of the productive workforce.

Gendered biases about whether or not married or pregnant women, or women with children should still be employed (because they have too many other responsibilities and cannot give 100% to their paid jobs, or will be entitled to increased benefits) have been manipulated to push these women out of the formal workforce when they are seen to be “less flexible” workers.⁸ For example, pregnancy testing has been used in the Philippines to prevent soon-to-be mothers from employment.⁹ In China pregnant footwear factory workers have been fired to avoid payment of benefits.¹⁰ Thus it is not unusual for women in the informal economy to be older women and mothers. In Indonesia, the ICFTU reports that “one major reason for employers employing women as casual labourers is because they are not liable to pay benefits such as maternity pay” (ICFTU, 2003: 6). Homeworkers in the garment industry in Dongguan, China were reportedly middle-aged, married, local women, some with factory experience. They became

homeworkers due to reproductive responsibilities: They had children or had to be at home to take care of family members (WWW, 2003: 15). These gendered biases also result in age discrimination. Because women of a certain age are seen to be more likely to have more reproductive duties, they are seen as less flexible. For example, women over 25 years will usually not be employed in labour-intensive industries in Indonesia and the Philippines, according to Pun (1995: 30). The same policy has been reported at footwear factories in China (Kernaghan, 2000: 48, 54).¹¹

Since the early days of female employment in export-oriented industries, women have been shown to contribute significantly to their family income. The importance of women's earnings is also true of women working in the informal economy. In some areas of Bulgaria and the Republic of Macedonia women working in the garment industry's informal economy are often the sole breadwinners for their families.¹²

But while women might be significant earners for their families, gender bias in some cases prevents them from being socially or legally recognised as such and makes them less able to access benefits male earners would be entitled to. For example, in South Korea women who are the main earners for their families are not recognised as such if their husbands live with them and are denied the benefits a breadwinner would be entitled to. Gender bias coupled with informalisation can be a powerful combination used to prevent women from accessing rights and benefits workers might be entitled to under national labour laws.

Gender-based discrimination as a tool for flexibility is real. Gendered processes and gender bias place obstacles in the path of women workers having opportunities (e.g. lack of time due to the other reproductive responsibilities) to access or shape agendas of traditional workers' organisations (e.g. trade unions). Gendered ideas also play a role in keeping women workers from receiving more training or opportunities for advancement.

Because of gendered harassment, women are less mobile (e.g. threats to their safety mean it is difficult to travel to and from work, especially at night) and this can be manipulated to make women more available for work (e.g. they live in or nearby factory premises or work in their homes). Gendered notions of acceptable behaviour in some cases make it acceptable for managers or supervisors to intimidate or behave abusively towards female workers (for example in Cambodia, as cited by Hall, 1999: 33).

Informal economy workers are often migrant workers

Migrant workers have played an important role in the garment industry for decades. This includes migrants from other countries (e.g. Burmese workers coming to Thailand to work in the Thai garment and sports shoe industries) and migrants from other parts of the same country (for example women from northern or western provinces of China travelling to the south east to work in the nation's booming garment and sports shoe industries). Migrant workers are often denied coverage by national labour laws due to their residency status. For example:

- In Poland (where undocumented workers from Belarus and Ukraine work in the informal garment industry) undocumented foreign workers are not covered by national labour law (Musiolek, 2004b).
- While people of foreign nationality can join a union in Turkey, workers have to be Turkish to be a member of a union's executive body and have to have at least ten years' work experience (ICFTU cited in SOMO, 2003: 5).
- In the United States many garment workers are undocumented immigrants and do not legally qualify for most welfare benefits (Foo/Bas, 2003).

The issues of migrants and gender are connected: There has been a trend toward increasing feminisation in migration. Migration of women in Asia (both internal and between countries) for example has increased "exponentially" during the past 20 years (Hugo in Sen, 1999: 2).¹³ Migrant women workers, because of their combination of flexibility due to gendered reasons and vulnerability associated with their migrant status are positioned as even more flexible workers.

Specific challenges facing workers in the informal economy

The following have repeatedly been cited in research into conditions in the informal economy as important issues to be taken up by labour rights advocates concerned with the informal economy.

No recognition or protection under legal and regulatory frameworks

Informal economy workers are not recognised under the law as workers and therefore receive little or no legal or social protection. They are either without contracts or are not in a position to push for the enforcement of contracts. Some workers, working in their own account unit or in a family enterprise, might be categorised as self-employed, and therefore not entitled to the rights or benefits stipulated for workers in an employee-employer relationship under national labour laws.

The lack of legal provisions to ensure the rights of people working in the informal economy can be linked to the legal status of the workers, but is also due to the legal status of their workplaces. According to the ILO (2002: 52) a critical reason why informal workers may not enjoy the rights accorded in labour legislation or are not covered by labour administration is because the enterprises they work in are not regulated. Illegal/unregistered workplaces, obviously uninspected and often not in compliance with health and safety standards, can be unsafe and even death traps for workers. Since informal economy workers and their families are usually excluded from legal provisions for compensation in the event of accidents, fires, poisoning, etc. they will be particularly hard hit by such tragedies.

Examples of the gaps in coverage for informal economy workers:

- In Turkey the Job Security Act does not cover workplaces with ten or fewer employees, though in 2000 for example such workplaces made up 25% of total employment. Much of the Turkish garment sector is thought to operate in unregistered workplaces¹⁴ (ICFTU and FWF cited in SOMO, 2003: 7).
- Cambodian labour law, though reportedly progressive, only covers workers in the formal sector who account for approximately 25% of the total labour force (Falkus/Frost, 2003: 9).
- In Hungary labour law only recognises rights at the enterprise level. Only workers in enterprises and with employment contracts can be represented by unions. Many workers are now employed under civil contracts rather than employment contracts, and in this way are not covered by labour law (Tuch in Mather, 2003: 9-11).

There have been some examples of legislation that has been passed that has the potential of improving the conditions of workers in the informal economy. For example the French law regarding temporary and short-term workers and the Canadian law regarding homeworkers which calls for a premium of 10% of the general minimum wage to be paid to homeworkers to compensate for incidental costs arising from working at home (WIEGO, 2004a).

Difficulties in organising

Workers in the informal economy may not be covered by freedom of association legislation. In some cases workers are not legally entitled to organise because they are not recognised as workers or because their workplaces are not recognised as workplaces. For example in Thailand the 1975 Labour Relations Act does not provide coverage to workers in enterprises employing less than 10 persons.¹⁵

Trade unions have limited experience in organising in the informal economy. A September 2003 study of 27 trade union confederations in 22 countries found that 59% had no experience in organising workers in the informal economy. The main reason was that these workers were not seen as a priority for the trade union; the union lacked the funds or staff to do this organising or did not see a financial benefit in taking it up (ICFTU, 2004: 10). Low wages also mean it is difficult for informal economy workers to pay union dues. Informal economy workers' rights activists have challenged unions in recent years to change their "mind set" when it comes to organising informal economy workers, calling upon them to drop their assumptions about organising and develop new creative approaches to reach out to informal economy workers with education and organising initiatives (see for example, Horn in: Mather, 2003: 15-17).

Workers in the informal economy however might also be sceptical of unions that did not prevent informalisation of their jobs in the first place (Bennett, 2003: 26). Fear is also a big factor that prevents workers from discussing the conditions of their work with others, including organisers.

Other challenges

Informal workers also repeatedly reported facing problems associated with low visibility, an unstable work situation, little access to or complete exclusion from public infrastructure, benefits and other resources. Additionally they have to rely on informal, often exploitative institutional arrangements, for information, markets, credit, training, or social security. Informal workers are more likely than formal workers to be poor.¹⁶

Is flexible and informal work always bad?

Flexibilisation through informalisation has alternatively been seen as good for women workers, for the very reason that it is flexible and therefore better accommodates their reproductive work, and bad for women workers because of the very negative characteristics of informal economy work, such as lower wages, isolation, fewer opportunities to organise, less leverage with employers, lack of legal coverage, etc.

Unions that are addressing the issue of informalisation often speak of turning the informal into the formal as a goal. But is it a given, for example, that eliminating homework is a campaigning goal? How can women workers maintain the aspects of "flexible" and "informal" that they want to maintain? This links back into the

importance of putting effort into understanding and addressing the gender issues involved in each particular context of the informal economy.

Some women homeworkers do report positive aspects of working at home. One woman interviewed about her work in a small atelier that she set up with three other former factory workers in Bulgaria reported that they preferred to work on their own because they did not have to deal with intimidating employers (CCC, 2001: 30).

The issue of choice in working in the informal economy seems to be at the heart of this debate. Pros and cons aside, in general people often enter the informal economy because of a need to survive, not out of choice (see Ahmedabad resolution, 2003). While some women might report “choosing” to work in the informal economy because it is a preferred out of the options available to them, when pressed for more information it is sometimes revealed that women who present such decisions as choices actually had little choice but to take up such work because of financial pressures.

Action is being taken to stop rights violations in the informal economy

Organising is seen as the key step in bringing about positive change for women workers in the garment industry's informal economy. While informal economy workers face great challenges, there are examples of women garment workers who have organised to improve their working conditions, either joining existing trade unions (e.g. the informal recruitment programme launched by Southern African Clothing and Textile Workers' Union, SACTWU) or forming their own organisations (e.g. the Self-Employed Women's Union, SEWU, also in South Africa) (Bennett, 2003). Probably the most well-documented example of women organising in the informal economy is that of the Self Employed Women's Association (SEWA) in India, which was founded in 1972. SEWA now has 700,000 members and is affiliated to international trade union federations in three sectors, including the ITGLWF.¹⁷

Since the 1990s several international networks have taken up the issues of women workers in the informal economy (ex. CAW, WIEGO, StreetNet, SEWA, HomeNet), lobbying for passage of the ILO's 1996 Convention on Homework, and supporting research and organising in the informal economy. Such organisations have articulated recommendations for further work in the informal economy in such documents as the Ahmedabad Resolution (drawn up during a gathering of 47 organisations from 23 countries in December 2003)¹⁸ and the Eastern

European Women's declaration on the informal economy, adopted by the ICFTU-CEE and NIS Women's Network in October 2003 (see ICFTU, 2004: 12). Solidarity campaigns have also been launched that specifically take up the issues of garment workers in the informal economy (e.g. Clean Clothes Code/Oxfam/Global Unions Play Fair at the Olympics Campaign).

There has been some discussion about whether or not codes of conduct (lists of labour standards that companies voluntarily pledge to adhere to in the workplaces where their goods are produced) can be a tool to push for improvements in working conditions for informal economy workers.

Labour rights campaigners in the context of the garment industry generally conclude that good codes have a potential to be useful tools in pushing for improved working conditions and worker empowerment, but only if used along with other tools and as part of a broader strategy. The better codes of conduct have always included provisions for security of employment (e.g. the CCC model code),¹⁹ which for example would mean that workers have the right to an “appointment letter” or other type of contract. One strategy for future campaigns could be to push for better understanding and enforcement of security of employment standards. How codes could be a tool of value to all workers in the many different work arrangements that characterise the informal economy needs to be more thoroughly explored.

Brill notes that in relation to home-based workers, the majority of codes make no specific mention of such workers and little is known about the impact of codes on home-based workers (2002: 122). Some codes have been explicitly developed to protect home-based workers. For example in Australia the broad-based Fair Wear campaign pressured retailers to sign up to a code of conduct that was based on the Textile, Clothing and Footwear Union of Australia (TCFUA) research on home-based work.

Conclusion

Activities to defend the rights of informal workers must be supported and extended – this will mean more research on informal economy garment production to better understand the different shapes it takes and why. Each specific context that feeds growing informalisation is due to a multitude of factors that have to be identified in order to be addressed.

The roles and responsibilities of different actors who shape dynamics throughout garment supply networks – for example multinational garment retailers and manufacturers based in Western Europe, production companies based in Eastern

Europe, direct employers of informal workers wherever they might be, those setting trade policies, such as the EU, and those who frame national labour laws – all need to be thoroughly outlined if real progress is to be made in dealing with the extensive rights violations in the informal economy.

Pushing for responsible action from lawmakers and better business practices must also be coupled with more support for informal economy worker organising as well as campaigning that supports organising. For those seeking solutions, a gender analysis must figure prominently into any strategy development as gender has been shown to be a key factor in facilitating informalisation. The processes at work in informalised garment production are complex and varied and therefore coordination and cooperation among rights advocates of all stripes (womens', labour, migrant worker) at the national, regional and international levels to develop strategies and set demands for all responsible parties will be crucial in ensuring that workers' rights are respected.

Annotations

- 1 This article was written by Nina Ascoly as a discussion paper for the seminar "Campaigning on informal labour in the global garment industry", September 2004, at the Ev. Akademie Meißen; for this book Bettina Musiolek has added some introductory remarks.
- 2 The first well-structured investigation into working conditions in the garment industry in the region was carried out by the Dutch Centre for Research on Multinational Corporations, SOMO, in 1997/1998. After that anecdotal evidence has confirmed the initial findings, and in 2003/2004 an action-oriented research project generated new data: garment workers were interviewed in Poland, Serbia/Montenegro, Romania, Bulgaria, FYRO Macedonia and Turkey.
- 3 The ILO views the informal economy as comprising marginalised economic units and workers who are characterised by serious deficits in terms of income security, job security, work security, representation security, skills reproduction security (2002, 7f.). Reducing these deficits in the informal economy, they believe, will promote the transition to recognised, protected, legal – and, therefore, "formal" – activities and ensure decent work. See the full ILO report for more elaboration on terms.
- 4 In 1997, the International Expert Group on Informal Sector Statistics (known as the Delhi Group) requested that WIEGO write a series of papers recommending improved concepts, measures and methods for data collection on the informal sector. This project generated five papers and several recommendations, a summary of which can be found at the WIEGO website www.wiego.org/textonly/areas5.shtml
- 5 In June 2003, several of the major global garment producers including Hugo Boss, Gap, JC Penney, Liz Claiborne and Wal-Mart, gathered together at the IAF World

Apparel Convention, reported that while they used to source from 50 or more nations, that number is now shrinking. They now source from fewer nations (approximately 30 to 40, though they predict that this number may soon be as low as 10) and from fewer and bigger suppliers (www.just-style.com: "World Apparel Convention focuses on quota freedom", retrieved on 08.07.2003). Increased consolidation of garment production is being predicted in the context of the phase-out of the Multi-Fiber Arrangement (MFA) at the end of 2004 (SOMO, 2004).

- 6 Again, WIEGO believes that official statistics, which underestimate the extent of activity in the informal economy, also underestimate the participation of women in the informal economy (WIEGO, 2004b).
- 7 "Natural" qualities are generally attributed to women that are supposed to predispose them to factory work, these include "(...) naturally nimble fingers, (...) naturally more docile and willing to accept tough work discipline, and naturally more suited to tedious, repetitious, monotonous work" (Elson/Pearson, 1981: 149). "In this model of work organisation, the global companies use women's labour because, to quote an industrial expert, 'women in the subcontracting units make the most flexible robots of all'" (Mitter, 1992: 3). Women workers are seen as more agreeable, and less likely to be knowledgeable or speak out in relation to their legal workplace rights, which in any case might be fewer than their male counterparts.
- 8 This phenomenon has been referred to as "natural wastage" (Elson/Pearson, 1981: 149).
- 9 This trend, once documented only in the EPZs, is now reportedly on the increase beyond the bounds of the zones. See Philippine Resource Center paper published as part of Women Working Worldwide research reports on subcontracting chains, September 2003.
- 10 For example at Lizhan Footwear Factory, Guangdong (Kernaghan, 2000: 54).
- 11 It should be noted that while these examples are of how gender plays a role in pushing older women out of formal and into informal employment, in some contexts young, single women also constitute a large segment of the informal economy workforce.
- 12 On average this is true for 60%, though in some areas estimates are as high as 90% (Musiolek, 2004a).
- 13 Sen observes that female migration was traditionally often related to marriage or was associational, however recent decades "have seen women migrating in larger number for work and by themselves, both domestically and internationally" (1999: 3).
- 14 Official Turkish Ministry of Labour and Social Security figures on the number of workers employed in the garment and textile sectors were set at approximately 518,000 in July 2002, however employee and employer associations estimate employment in the sectors is more than five times as much, perhaps as high as three million (FWF in SOMO, 2003, 7).
- 15 In Thailand workers were campaigning in 2001 for inclusion of the right of informal workers to unionise in the new labour relations bill (CAW, 2001a: 34).

- 16 See also the Report of the Regional Workshop on Women Workers in Informal Work, 6-8.11.2001, organized by CAW and HomeNet Thailand. During this meeting participants categorised the needs of women in the informal economy as follows: self-confidence and identity as workers; credit, economic, political, autonomy, multi-faced organising, redefinition of existing structures, solidarity, advocacy, challenging legal frameworks, organising for resistance and changes in policy, and research and information and other support needs of women workers (2001: 50ff.). For an overview of problems faced by Indonesian home-based workers, including Jakarta-area garment industry homeworkers, see Rudiono, 2002: 18. Several earlier studies have shown that in the view of women casual workers, their primary needs are greater regularity of work (and payment) and higher level of income (Baud, 1994, with reference to Beneria/Roldan, 1989).
- 17 For more on SEWA see their homepage, www.sewa.org; ICFTU, 2004: 14.
- 18 To read the resolution, see for example www.streetnet.org.za/English/ahmedresen.htm
- 19 The CCC model code is available at www.cleanclothes.org/codes/ccccode.htm

References

- AMRC, 1998: *We in the Zone*. Hong Kong.
- , 2003: *Asia Pacific Labour Law Review: Workers' rights in the New Century*. Hong Kong.
- Ascoly, Nina/Musiolek, Bettina/Zeldenrust, Ineke, 2001: Codes of Conduct and the Clean Clothes Campaign. In: Scherrer/Greven (eds.), 2001, 83-92.
- Bennett, Mark, 2003: *Organizing in the Informal Economy: A Case Study of the Clothing Industry in South Africa*. SEED Working Paper No. 37. ILO. Geneva.
- Brill, Lucy, 2002: Can codes of conduct help home-based workers? In: Jenkins et al. (eds.), 113-123.
- CAW, 2001a: *Our Voices ... will be heard: Report of the Regional Workshop on Women Workers in Informal Work – Organizing, Lobbying and Advocacy*. Bangkok.
- , 2001b: *Struggling to be heard: Asian Women in Informal Work*. Bangkok.
- , 2002: *Women workers in the informal economy*. Asian Women Workers Newsletter, Vol. 21, No. 1. Bangkok.
- , 2004: *Social Security for Women Workers in the Informal Sector*. Asian Women Workers Newsletter, Vol. 23, No. 1. Bangkok.
- CCC, 2001: *Inside Roska's Cooperative*. Clean Clothes, No. 14, 30, www.cleanclothes.org/news/newsletter14.htm
- , 2004: *Clean Clothes Campaign website page on the informal economy*, www.cleanclothes.org/campaign/homeworkmain.htm
- Elson, Diane/Ruth Pearson, 1981: *The Subordination of Women and the Internationalisation of Factory Production*. In: Young, Kate et al. (eds.), 144-166.

- Fair Labor Association 2003: *First Public Report: Towards Improving Workers' Lives*. Washington.
- FairWear, 2004a: *Winnie's Story – Making the Sussan Label*, www.fairwear.org.au
- , 2004b: *The Nguyen Family*, www.fairwear.org.au
- Falkus, Malcolm/Frost, Stephen, 2003: *Labour law and Workers Rights in Cambodia*. In: AMRC (eds.), 91-103.
- Foo, Lora Jo/Bas, Nikki Fortunato, 2003: *Free Trade's Looming Threat to the World's Garment Workers*. Sweatshop Watch Working Paper, 30.10.2003, www.sweatshopwatch.org/global/SWtradepaper.html
- Hall, John A., 1999: *Human Rights and the Garment Industry in Contemporary Cambodia*. Stanford University Law School. March.
- Husmanns, Ralf/du Jeu, Brigitte, 2002: *ILO Compendium of official statistics on employment in the informal sector*. STAT Working Paper, No. 1, ILO. Geneva.
- ICFTU, 2004a: *The informal economy: Women on the frontline*. Trade Union World Briefing, No. 2, March 2, www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991219020
- , 2004b: *Organising women in North Africa, to combat the ravages of globalization*. Uni In Depth, March 8, www.union-network-org
- ILO, 2000: *Labour practices in the footwear, leather, textiles and clothing industries*. Report for discussion at the Tripartite Meeting on Labour Practices in the Footwear, Leather, Textiles and Clothing Industries, Geneva, www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmlfi00/tmlfir.htm
- , 2002: *Decent work and the informal economy*. Report VI, International Labour Conference, 65th session, Geneva, www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf
- Jenkins, Rhys/Pearson, Ruth/Seyfang, Gill (eds.), 2002: *Corporate Responsibility and Labour Rights: Codes of Conduct in the Global Economy*. Earthscan. London.
- Kernaghan, Charles, 2000: *Made in China: The Role of U.S. Companies in Denying Human and Worker Rights*. May, National Labor Committee, New York.
- KWWAU, 2000: *South Korean Women Workers and Globalization*, Korean Women Workers Associations United, 15.10.2000. Seoul.
- Mather, Celia, 2003: *An East/South Encounter to Discuss Trade Union Organising in the Informal Economy: From Marginal Work to Core Business*, www.irene-network.nl
- Mitter, Swasti, 1992: *Flexibility and Women's Work: Clothing Industry in the First World and the Third World*. Paper presented at the SISWO on 29.09.1992, Amsterdam.
- Musiolek, Bettina, 2000: *Tools for Enforcing Labour Rights and Ensuring Corporate Social Responsibility in the Garment Sector: A South-East European Context*. In: South-East European Review of Labour and Social Affairs, Düsseldorf.
- , 2002: *Made in ... Eastern Europe. The new "fashion" colonies*. Berlin. Published by TERRE DES FEMMES e.V., www.cleanclothes.org
- , 2002: *Menschenwürdige Arbeit in informellen Beschäftigungsverhältnissen – MOE/GUS Region*. In: WSI-Mitteilungen, 55. Jg., Heft 7, 422-424.

- , 2001: Marginalisation through Integration? In: WIDE-Bulletin EU-Eastern Enlargement: empowerment or marginalisation? Problems and Chances for Women in the Economic Sector. Brüssel.
- NELP, 2004: Website of the National Employment Law Project/Webpage for the Immigrant Worker Project, www.nelp.org/iwp/index.cfm
- Pentland, 2002: Factory Dormitories in South China, London.
- Pun, Nagi, 1995: Theoretical Discussions on the Impact of Industrial Restructuring in Asia. In: Silk and Steel, 18-31.
- Rudiono, Ayuni and Dana, 2002: Home Based Workers in Indonesia – A Survey Report. Committee for Asian Women. Bangkok.
- Scherrer, Christoph/Greven, Thomas (eds.), 2001: Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labeling, Workers' Rights Clauses. Münster.
- Sen, Gita, 1999: Gendered Labour Markets and Globalisation in Asia. UNCTAD/UNDP Occasional Paper.
- Shaw, Linda, 2002: Refashioning Resistance: Women workers organizing in the global garment industry, Women Working Worldwide, Manchester.
- Silk and Steel, 1995: Asian Women Workers Confront Challenges of Industrial Restructuring, CAW, Hong Kong.
- Smith, Julie, 2002: Report on IRENE/WIEGO Seminar "Decent working conditions for informal economy workers" (5.-7.09.2002), www.irene-network.nl/workers_is/workeris.htm
- SOMO, 2003: Focus on Turkey. Bulletin on Issues in Garments and Textiles, No. 3, Amsterdam, www.somo.nl
- , 2004: The Phase-out of the Multifiber Arrangement. SOMO Bulletin on Issues in Garment and Textiles, No. 5, April. Amsterdam, www.somo.nl
- Wang, Fang-Ping, 1998: The Status Quo and Suppressive Mechanisms of the Government and Employers in Taiwan's EPZs. In: AMRC, 27-32.
- WIEGO, 2004a: Labour Laws and the Informal Economy. Fact Sheet, www.wiego.org/main
- , 2004b: The Informal Economy. Fact Sheet, www.wiego.org/textonly/fact1.shtml
- WWW, 2003: Garment Industry Subcontracting and Workers Rights, Report of Women Working Worldwide Action Research in Asia and Europe 2003. Manchester. www.cleanclothes.org/campaign/homeworkmain.htm
- Young, Kate/Wolkowitz, Carol/McCullagh, Roslyn (eds.), 1981: Of marriage and the market: women's subordination internationally and its lessons. London.

Julia Lepperhoff

Mit zweierlei Maß – Arbeitsmigration aus der Perspektive feministischer Arbeitsforschung*

Im Folgenden soll die Qualität von Arbeitsmigration und ihre politische Steuerung aus der Perspektive feministischer Arbeitsforschung einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Dabei soll gezeigt werden, dass die Migrationspolitik auf nationalstaatlicher ebenso wie auf EU-Ebene vorrangig ökonomischen Erfordernissen unterliegt, die von Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt sind.¹ Die Steuerung von Migration, die in dieser Logik für das „Funktionieren“ des nationalen bzw. europäischen Wirtschafts- und Arbeitsraumes eine hohe Bedeutung hat, unterliegt dabei einem ausgeprägten *gender bias*.

Zudem soll verdeutlicht werden, dass die Qualität von Arbeitsmigration nicht nur durch die Qualität der Arbeitsverhältnisse und -bedingungen bestimmt ist, sondern die feministische Arbeitsforschung stärker als bislang den rechtlichen und sozialen Status von MigrantInnen in die Analyse einbeziehen muss. Die vernachlässigte Dimension politischer und sozialer Rechte und das mangelnde Inklusionspotenzial der europäischen Migrationspolitik stellen dabei zentrale Anknüpfungspunkte für eine Verbesserung der Qualität von Arbeitsmigration dar.

Der Entstehungskontext der europäischen Migrationspolitik

Ökonomische Erfordernisse waren und sind bis heute das bestimmende Moment der auf Arbeitsmigration zielenden europäischen Migrationspolitik. Dadurch sind Möglichkeiten einer regulierten, aber gleichzeitig inkludierenden Zuwanderungspolitik weitgehend verschlossen.

Bereits an der Gründungsgeschichte der Europäischen Union ist erkennbar, dass diese weniger als politischer Zusammenschluss konzipiert war, sondern vorrangig der Institutionalisierung eines gemeinsamen Marktes und dem Aufbau einer Wirtschaftsgemeinschaft diene. In der Konstituierungsphase der Europäischen Gemeinschaft war eine gemeinsame europäische Migrationspolitik zunächst gar nicht intendiert. Es bestand lediglich das Anliegen, eine Liberalisierung der *Binnenmigration* zu ermöglichen, die zunächst ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen und damit bis in die 1970er Jahre auch nur für Erwerbstätige angestrebt wurde (vgl. Märker 2001). Der freie Transfer von Kapital, Waren,

* Ich danke Rainer Benthin für die hilfreichen Kommentare und Hinweise.

Dienstleistungen – und Personen (Arbeitnehmerfreizügigkeit) – war für die Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes grundlegend.

Eine europäische Zusammenarbeit in Zuwanderungsfragen bildete sich hingegen erst ab Mitte der 1970er Jahre heraus und intensivierte sich im Kontext des Abbaus der Binnengrenzen durch das „Schengener Abkommen“² (1985) und der Etablierung eines gemeinsamen Binnenmarktes (1992)³. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Steuerung von Migration und Asyl eine ausschließlich nationalstaatliche Angelegenheit. Angesichts der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Abschaffung von Kontrollen an den Binnengrenzen sowie der gleichzeitigen Zunahme von Wanderungsbewegungen entstand jedoch eine vollkommen neue Situation: Die Zuwanderungspolitik eines jeden einzelnen EU-Mitgliedstaates hatte nun Auswirkungen auf *alle* Mitgliedstaaten. So beförderte schließlich die allmähliche Erosion nationalstaatlicher Souveränität das gemeinsame Bekenntnis zu einer schrittweisen Europäisierung der Zuwanderungspolitik, das mit dem Amsterdamer Vertrag (1997) sowie auf dem Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs in Tampere (1999) bekräftigt wurde. Nichtsdestotrotz unterliegt die Zuwanderungspolitik auf der EU-Ebene jedoch nach wie vor starken nationalstaatlichen Einschränkungen. Bis heute werden Entscheidungen über Migrations- und Asylpolitik nach dem Einstimmigkeitsprinzip vom Ministerrat der Europäischen Union getroffen. Das derzeitige Entscheidungsverfahren, das das Europäische Parlament nur partiell integriert, bringt dabei nicht nur ein – gerade aus Perspektive der feministischen Europaforschung (vgl. Abels/Bongert 1998, 10; Allroggen 2002) – vielfach kritisierendes Demokratiedefizit mit sich, sondern befördert auch eine Entscheidungsfindung auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners. Dieser kleinste gemeinsame Nenner liegt aber eher auf der Durchsetzung von repressiv-exkludierenden denn auf inkludierenden Strategien: Der vorherrschenden Politik von Abwehr und Kontrolle (insbesondere im Bereich illegaler Migration) sowie die selektive Förderung bzw. Begrenzung von (un)erwünschter Arbeitsmigration werden Maßnahmen zur dauerhaften Integration auf dem Arbeitsmarkt oder Initiativen zur Ausdehnung von BürgerInnenrechten untergeordnet.

Migrationspolitik als Arbeitsmarktpolitik

Migration wird in der Europäischen Union (sowohl auf national- wie auf supranationaler Ebene) vorrangig auf demografische und ökonomische Bedarfe der einzelnen Mitgliedstaaten reduziert und an diesen ausgerichtet. In diesem Kontext wird – überwiegend auch von BefürworterInnen einer liberalen Migrationspolitik – ausgeführt, dass die EU-Mitgliedstaaten auf Einwanderung angewiesen seien. Damit wird einer Argumentation gefolgt, die Migration als ökonomischen

Sachzwang und als funktionale Reaktion auf aktuelle wirtschaftliche und sozialstaatliche Probleme in den Mitgliedstaaten begreift.

Verwiesen wird in diesem Zusammenhang vor allem auf die demografische Entwicklung innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In fast allen europäischen Ländern sind rückläufige Geburtenraten und ein (in den Beitrittsländern in geringerem Umfang) anhaltender Anstieg der Lebenserwartung festzustellen, die zu einer Verschiebung der Altersstruktur in den europäischen Gesellschaften führen. So lagen die Geburtenraten der EU-15 Länder im Jahre 2002 durchschnittlich bei 1,47; die neuen Mitgliedstaaten wiesen mit wenigen Ausnahmen sogar Geburtenziffern von 1,4 oder noch darunter auf (Europäische Kommission 2004, 9). Dieser Trend wird – gekoppelt mit der Alterung – langfristig zu einem deutlichen Bevölkerungsrückgang in den Staaten der Europäischen Union führen.⁴

In der vorherrschenden Diskussion gilt dieser Bevölkerungsrückgang zum einen als hoch problematisch für die Entwicklung des Arbeitsmarktes, da – so die Befürchtung – ein drastisches Absinken des Erwerbspersonenpotenzials die künftige ökonomische Leistungsfähigkeit gefährden würde. Für Deutschland gehen die Prognosen zum Beispiel von einer Schrumpfung des bisherigen Erwerbspersonenpotenzials innerhalb der nächsten 50 Jahre um ungefähr ein Drittel aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2002). Damit steht unter anderem ein gravierender Mangel an Arbeitskräften vor allem im (hoch) qualifizierten Bereich bevor (vgl. Hönekopp 2003b; Zuwanderungsrat 2004, 183f.). Zum anderen sieht man angesichts dieser Entwicklung auch den Fortbestand der sozialen Sicherungssysteme in Gefahr. Unabhängig davon, ob es sich bei den Sozialsystemen der Mitgliedstaaten um beitrags- oder steuerzentrierte Systeme handelt, werden sinkende Einnahmen zur Finanzierung der sozialen Sicherung einem durch die Verschiebung der Altersstruktur erhöhten Ausgabendruck in den Renten-, Pflege- und Gesundheitssystemen gegenüber stehen.

Vor diesem Hintergrund wird Migration als eine weitere „Stellschraube“ zur Regulierung der demografischen Entwicklung und zur Abschwächung der hier nur kurz skizzierten Problemlagen betrachtet. Gemäß der Logik der aktuellen Debatte kann Migration auf der Basis des unterlegten Effizienzdenkens aber nur dann begrüßt werden, wenn diese einen hohen demografischen und wirtschaftlichen Nutzen aufweist.

Die Marktförmigkeit der nationalstaatlichen und europäischen Migrationspolitik soll im Folgenden an zwei Beispielen verdeutlicht werden: Erstens wird die Zuwanderungspolitik im Hinblick auf (hoch) qualifizierte und geringer qualifizierte MigrantInnengruppen skizziert und zweitens wird die Politik gegenüber

den mittelosteuropäischen Beitrittsländern in den Blick genommen, die einerseits im Zuge der EU-Osterweiterung die ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit einschränkt und andererseits durch nationalstaatliche Regelungen die selektive Aufnahme von Saison- und Pendelarbeit ermöglicht. Dabei soll der Blick zugleich darauf gerichtet werden, dass die oben skizzierte Arbeitsmarktorientierung der Migrationspolitik einem ausgeprägten *gender bias* unterliegt.

„Arbeitsmigration light“

Im „Europa der Fünfzehn“ sind seit einigen Jahren zwei scheinbar gegenläufige Entwicklungen erkennbar. So stehen sich strukturelle Erwerbslosigkeit einerseits und ein sich künftig wohl noch verschärfender Arbeitskräftemangel andererseits gegenüber. Dabei führt der erst allmählich in das öffentliche Bewusstsein tretende Arbeitskräftemangel im Bereich (hoch) qualifizierter Erwerbsarbeit dazu, dass gegenwärtig in zahlreichen Mitgliedstaaten politische Anstrengungen unternommen werden, eine begrenzte Einwanderung von (hoch) qualifizierten ExpertInnen zu forcieren.

Insbesondere während des Hightech-Booms zu Beginn dieses Jahrzehnts wurde für den IT-Bereich verstärkt auf eine exklusiv definierte, „unbürokratische“ Zuwanderung von hoch Qualifizierten gesetzt. Neben weiteren EU-Ländern wie z.B. Frankreich, Österreich, Großbritannien, Irland oder Dänemark wurde auch die Bundesrepublik aktiv, indem sie im Jahre 2000 die so genannte „Green Card“ einführte. Wenngleich Zuwanderung durch die „Green Card“ nur in relativ kleiner Größenordnung stattfand und bis Mai 2004 insgesamt lediglich 16.442 Personen eine „Arbeitserlaubnis für ausländische IT-Fachkräfte“ zugesichert wurde (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004, 7), war diese Politik doch ein Startsignal für staatlicherseits geförderte und regulierte „Arbeitsmigration light“.⁵ Frauen stellen dabei seitdem nur ein gutes Zehntel aller Green-Card-BesitzerInnen (ca. 12%), da aufgrund der bestehenden geschlechtsspezifischen horizontalen und vertikalen Arbeitsmarktsegregation vergleichsweise wenige Frauen im BewerberInnen-Pool sind und keine gezielte Gleichstellungspolitik mit der Green-Card-Regelung verknüpft wurde.

Diese Politik, die auf eine gezielte Anwerbung hoch qualifizierter MigrantInnen setzt, ist unterlegt – und laut *Sassen* in diesem Band sogar konstituiert – durch eine parallel verlaufende Ausweitung des Niedriglohnssektors, die zu einem großen Teil im Bereich so genannter einfacher Dienstleistungen stattfindet. Diese Arbeitsverhältnisse, deren Qualität europaweit besonders unter Druck steht, weisen einen – in der feministischen Arbeitsforschung inzwischen hinlänglich bekann-

ten – *gender bias* auf (vgl. auch *Satilmis* in diesem Band). Einen besonders drastischen Gegenpol zur Hightech-Branche bildet dabei die Arbeitsmigration im expandierenden Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, durch die unter anderem hoch qualifizierte Besserverdienende Reinigungs-, Betreuungs- und Pflegetätigkeiten auslagern können (vgl. Scheele 2002; Stolz-Willig/Wiethold 1999). So basieren diese oft informell geleisteten Tätigkeiten zu einem zwar nicht exakt quantifizierbaren, aber durchaus nicht zu unterschätzenden Teil auf der Arbeit von legalen und illegalen MigrantInnen.⁶ Zieht man aus den Ergebnissen der in den südlichen EU-Staaten durchgeführten Legalisierungskaktionen für illegale ZuwanderInnen Rückschlüsse auf den Umfang der in privaten Haushalten tätigen illegalen MigrantInnen, muss gegenwärtig von einer recht großen Personengruppe ausgegangen werden: So war z.B. im Jahr 2002 etwa die Hälfte der in Italien legalisierten 700.000 MigrantInnen in Privathaushalten beschäftigt; in Spanien waren es im Jahre 2001 von 350.000 Antragstellenden immerhin ein Drittel (vgl. Zuwanderungsrat 2004, 46). Für Deutschland liegen lediglich die Zahlen der gemeldeten geringfügigen Beschäftigung in Privathaushalten vor, die im Gefolge der neuen Mini-Job-Regelung um 69,1% auf 47.054 geringfügig Beschäftigte angestiegen ist. Dabei beträgt der MigrantInnenanteil an diesen Beschäftigungsverhältnissen lediglich 12,9% (Bundesknappschaft 2004, 20). Die Mehrzahl dieser Arbeitsverhältnisse ist jedoch ohnehin im Bereich der Schattenwirtschaft angesiedelt und nicht erfassbar. Schätzungen für Deutschland gehen von 3 Millionen privaten Haushalten aus, die regelmäßig eine Putz- oder Haushaltshilfe beschäftigen und bei denen die sozialversicherungsfreie Beschäftigung dominiert (vgl. Schupp 2002, 65). Wie hoch sich dabei der MigrantInnenanteil tatsächlich darstellt, bleibt offen; er liegt jedoch zweifellos höher, als es die offizielle Statistik zur geringfügigen Beschäftigung in privaten Haushalten nahe legt.

Ungeachtet der tatsächlichen Größenordnung von Arbeitsmigration im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen muss die Qualität der Arbeitsverhältnisse im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen als besonders prekär eingeschätzt werden (vgl. *Kreimer/Hartl* in diesem Band). Zum einen wird Frauen die Eignung für Tätigkeiten in diesem Arbeitsbereich hauptsächlich aufgrund ihres Geschlechts unterstellt und ein „weibliches Arbeitsvermögen“ vorausgesetzt (Odierna 2000, 72; Lutz 2002, 170-171). Zum anderen spielt auch die ethnische Herkunft der Migrantinnen eine wichtige Rolle auf dem „Arbeitsmarkt Privathaushalt“, wobei häufig von spezifischen Nationalstereotypen (Sauberkeit, Freundlichkeit, Kinderliebe etc.) auf die fachliche Qualifikation geschlossen wird (vgl. Odierna 2000; Hochschild 2002). Somit entstehen neuartige Ungleichheitsverhältnisse, in denen sich geschlechtliche und ethnische Ungleichheiten ineinan-

der verschränken und gegenseitig verstärken. Diese bleiben jedoch – im Gegensatz zu den prekären Arbeitsverhältnissen und Arbeitsbedingungen von erwerbstätigen männlichen Migranten im Niedriglohnsektor der Bau- oder Landwirtschaft und der dort ebenfalls expandierenden Schattenwirtschaft – unsichtbar. Die „Ethnifizierung des Arbeitsmarkts“ (Castro Varela 2003) verläuft somit nicht zuletzt entlang der Geschlechterlinie.

Diese Geschlechterlinie spiegelt sich auch auf der nationalstaatlichen bzw. europäischen Ebene wider. So werden Frauen in erster Linie mit dem Familiennachzug in Verbindung gebracht und nicht als autonome Akteurinnen und Erwerbstätige wahrgenommen (vgl. für Deutschland: Schneider 2004, 93). Zugleich ist der Aufenthaltstitel von Frauen – und damit die Möglichkeit zum Erwerb – oftmals an das Aufenthaltsrecht des Ehemannes geknüpft. Werden Migrantinnen doch als Erwerbstätige wahrgenommen, trägt zum Teil (auch) die EU mit ihrer arbeitsmarktbezogenen Integrationspolitik zur Reproduktion von geschlechtlichen und ethnischen Stereotypisierungen bei. So werden z.B. im Rahmen der von der EU geförderten Qualifizierungsprogramme wie NOW (New Opportunities for Women) oder INTEGRA, das auf sozial benachteiligte Gruppen und MigrantInnen abzielt, Migrantinnen vorzugsweise als Pflege- und Reinigungskraft ausgebildet (Castro Varela 2003, 22).⁷

Insgesamt ist festzustellen, dass die Rede von der „Festung Europa“ also nicht für alle MigrantInnen gilt: Um hoch qualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten besteht bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Wettbewerbssituation zwischen den EU-Staaten. Diesem kleinen Teil von (zumindest im Erwerbsbereich) integrierten ArbeitsmigrantInnen steht ein großer und noch anwachsender Anteil von marginalisierten DienstleisterInnen gegenüber. Dabei weist Hillmann (2002, 578) zu Recht darauf hin, dass diese Spaltung des MigrantInnen-Arbeitsmarktes Ausdruck allgemeiner Ungleichheitsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt sowie der seit einigen Jahren verstärkten Flexibilisierungsprozesse ist.

„Freizügigkeit als Einbahnstraße“ – Die EU-Osterweiterung

Die Osterweiterung der Europäischen Union, die im Mai 2004 vollzogen wurde, ist mit Blick auf die wirtschaftliche Integration, d.h. den Waren- und Kapitalverkehr, schon länger Realität (vgl. Hönekopp 2003a). Die Arbeitnehmerfreizügigkeit hingegen, die als Grundfreiheit der EU und zugleich als ein konstitutives Element für die Etablierung des europäischen Wirtschaftsraums gilt, wurde in den Beitrittsländern nur mit Einschränkungen eingeführt.⁸ So bestand im Rahmen der 2+3+2-Regelung – insbesondere auf Betreiben der unmittelbar an die

Beitrittsländer angrenzenden Staaten Österreich und Deutschland – für die EU15-Staaten die Option, die Arbeitnehmerfreizügigkeit „aus arbeitsmarktpolitischen Gründen“ zu blockieren und nur schrittweise zuzulassen (Fassmann/Münz 2003, 31). Mit Ausnahme von Irland nahmen diese Möglichkeit alle Länder aus dem Kreis der EU15 in Anspruch (Die Zeit 19.08.2004, 19). Die Folge ist zumindest eine vorübergehende Spaltung der EU-BürgerInnen in ArbeitnehmerInnen erster und zweiter Klasse.

Schon einmal wurden siebenjährige Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit eingeführt: bei der Süderweiterung der EU durch den Beitritt von Griechenland (1981), Portugal und Spanien (1986).⁹ Dabei erwies sich die von medialer und politischer Inszenierung beförderte Befürchtung, dass die alten EU-Staaten unter einem Ansturm „billiger Arbeitskräfte“, dem Zusammenbruch der Sozialsysteme und steigender „Ausländerkriminalität“ kollabieren, letztlich als unbegründet, da die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den damaligen Beitrittsländern die Hauptmotive für eine Migration abschwächte. Schätzungen gehen davon aus, dass bei den mittelosteuropäischen Staaten eine vergleichbare Entwicklung zu erwarten ist (vgl. z.B. European Integration Consortium 2000). Zwar sind die mittelosteuropäischen Staaten wirtschaftlich schwächer als die südlichen EU-Staaten in den 1980er Jahren; durch EU-Förderprogramme wie PHARE (Hilfsprogramm der Gemeinschaft für die mittel- und osteuropäischen Länder) und durch den Zugang zum Binnenmarkt ist aber eine ähnliche Verbesserung des Arbeits- und Lebensstandards zu erwarten.

Trotz der Begrenzung der Freizügigkeit ist es aber keineswegs so, dass in der EU keine BürgerInnen aus den mittelosteuropäischen Staaten arbeiten. Diese Ermöglichung von Arbeitsmigration erfolgt jedoch zu anderen Konditionen: Sie findet im Kontext bilateraler Verträge und Vereinbarungen als Saison- und Pendelarbeit von osteuropäischen ArbeitsmigrantInnen in klar begrenzten Wirtschaftszweigen statt. Die Mehrzahl aller in den EU-Mitgliedstaaten erwerbstätigen Personen (80%) aus den mittelosteuropäischen Staaten arbeitet dabei in Deutschland und Österreich. In Deutschland waren im Jahre 2002 allein 360.000 Personen als Saison-, Werkvertrag-, Grenz- und „neue“ GastarbeitnehmerInnen in der Landwirtschaft sowie im Bau-, Hotel- und Gaststättengewerbe tätig (Hönekopp 2003a, 2).

Während die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf der Basis der Freizügigkeitsgrundsatzes mit deutlich umfassenderen Rechten verbunden ist, wird eine gezielt betriebene, selektive Arbeitsmigration in Arbeitsverhältnisse des Niedriglohnbereiches hinein ermöglicht, die sich durch eine geringe Qualität der Arbeitsbedingungen und faktische Rechtlosigkeit im Aufenthaltsland auszeichnet. Auch

diese Arbeitsverhältnisse sind zu einem großen Prozentsatz von Frauen besetzt, die in den frauentypischen Niedriglohnbereichen tätig sind.

Insgesamt wird dabei der so genannte Wanderungsdruck aus den mittelosteuropäischen Staaten durchaus unterschiedlich bewertet, Fassmann/Münz (2003, 25) gehen für Europa von einem Potential von rund 4 Millionen Ost-West-MigrantInnen aus, welches aber vielleicht gar nicht ausgeschöpft wird. Konsens besteht allerdings dahingehend, dass zukünftig der Löwenanteil der Arbeitsmigration im Bereich der gering qualifizierten Arbeitskräfte zu verorten ist, da (hoch) qualifizierte Erwerbspersonen nach einer wirtschaftlichen Konsolidierung der mittelosteuropäischen Länder eher eine Erwerbstätigkeit auf den heimischen Arbeitsmärkten aufnehmen werden.¹⁰

Zusammenfassend lässt sich die EU-Politik als eine Zuwanderungspolitik „wider Willen“ charakterisieren, in der die Migrationspolitik einer zweifachen Verkürzung unterliegt. Zum einen wird Migrationspolitik vorrangig auf Arbeitsmarktpolitik reduziert. Zum anderen wird im Rahmen dieser ausschließlich arbeitsmarkt-orientierten Zuwanderung mit zweierlei Maß gemessen. Das entscheidende Kriterium für die derzeitige Zuwanderungspolitik ist dabei die Einsetzbarkeit und Flexibilität der Personen als Arbeitskraft, die wiederum in großem Maße von ihrem bisherigen sozialen Status und damit auch vom Geschlecht abhängig ist.¹¹

Im Weiteren soll kurz skizziert werden, wie diese Form der Migrationspolitik mit konstituierenden Elementen der politisch-institutionellen und sozialen Ordnung Europas korrespondiert, um mit einem Plädoyer für eine inkludierende europäische Migrationspolitik zu schließen.

Plädoyer für eine inkludierende Migrationspolitik

Bei der Frage nach dem gemeinsamen institutionell-normativen Kern im Arbeitsraum Europa stößt man mit Blick auf die EU15-Staaten zunächst auf die *Staatsform nationalstaatlich verfasster Demokratien*. Diese waren – historisch betrachtet – der Rahmen für die Zuerkennung politischer Rechte (Wagner/Zimmermann 2003, 243). In diesem Modell sind politische Rechte untrennbar an den Staatsbürgerstatus gebunden, der jedoch seinerseits wiederum nur innerhalb einer territorialen nationalstaatlichen Einheit verliehen wurde.

In der feministischen Politikwissenschaft ist vielfach darauf verwiesen worden, dass diese Form der Inklusion untrennbar mit Formen der Exklusion verbunden ist (vgl. Holland-Cunz 2004; Wilde 2004). Dieser Ausschluss gilt für Frauen, denen politische Rechte (aktives und passives Wahlrecht) und damit ihr vollwertiger formaler StaatsbürgerInnenstatus erst spät zuerkannt wurden, aber er gilt

darüber hinaus auch bis in die Gegenwart für Angehörige mit einer anderen Staatsangehörigkeit als der des Aufenthaltslandes. In diesem Zusammenhang zeigt Barbara Holland-Cunz (2004) mit Verweis auf Erna Appelt, dass die Ausgrenzung der Anderen konstitutiv ist für die Formierung des kollektiven Wir. „Die Konstruktion der *Fremden* gehört zu den Bausteinen nationalstaatlicher Demokratien. Da die Konstruktion eines *kollektiven Wir* die Konstruktion der als *Kollektiv* konstruierten *anderen* voraussetzt, ist die Abgrenzung gegenüber Fremden, d.h. Fremdenfeindlichkeit in gewisser Weise *normal*, die Norm“ (Appelt 2001, 21; zit. nach Holland-Cunz 2004, 133). Entsprechend dieser Logik werden MigrantInnen angesichts ihrer Nicht-Zugehörigkeit zum Nationalstaat keine politischen Rechte wie das Wahlrecht zuerkannt.

In engem Zusammenhang mit der politischen Ordnung nationalstaatlich verfasster Demokratien steht auch das europäische *Sozialmodell*, das im Vergleich zu anderen Formen institutionalisierter Sozialstaatlichkeit ein sehr hohes Inklusionspotenzial aufweist, das zudem eng an die Dynamik wirtschaftlichen Wachstums gekoppelt ist (vgl. Aust u.a. 2002). Auch hier lässt sich zeigen, wie Inklusionsprozesse zugleich Ausschluss hervorbringen können: Während auf der normativ-ideellen Ebene soziale Rechte einen universalen Charakter aufweisen, waren diese Rechte in der gesellschaftlichen Praxis der europäischen Staaten auf spezifische Gruppen bezogen, die durch den männlich konstruierten Staatsbürger (in staatlichen Systemen sozialer Sicherung) bzw. den ebenfalls männlich definierten Normalarbeitnehmer (im Sozialversicherungssystem) verkörpert wurden.

Die feministische Sozialstaatsanalyse hat in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam gemacht, dass dieses Modell sozialer Rechte für Frauen (und gegenwärtig auch zunehmend für Männer) nur eingeschränkte Gültigkeit hat. Zugleich handelt es sich auch um ein Modell, in dem mit neuen Globalisierungs- und Zuwanderungsprozessen exkludierend umgegangen wird. Während in steuerfinanzierten Systemen die Staatsangehörigkeit wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme zahlreicher sozialstaatlicher Leistungen ist und damit ein Ausschluss der MigrantInnen von eben diesen Rechten einhergeht, orientieren sich Versicherungssysteme an der Erwerbstätigkeit. So konnten z.B. in der alten Bundesrepublik „GastarbeiterInnen“ durch die Partizipation am Erwerbsleben von sozialen Rechten profitieren. MigrantInnen wurden damit lange Zeit zwar kaum durch die Staatsangehörigkeit, dafür aber in der Regel durch das Sozialrecht integriert (vgl. Conrad 2003, 61). Auch in erwerbszentrierten Systemen ist es jedoch möglich, Ausschluss herzustellen, indem z.B. die Definition der Erwerbsarbeit als vorübergehend (z.B. in Form von Saisonarbeitnehmerverhältnissen) oder als geringfügig erfolgt (z.B. im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen), wie dies

gegenwärtig zunehmend der Fall ist. Für die Gruppe der „neuen ArbeitsmigrantInnen“, deren Beschäftigungsverhältnisse vorübergehend, prekär und oftmals illegal sind, hat soziale Inklusion über Erwerbsarbeit somit nur sehr begrenzt Bestand.

Mit Blick auf die Ebene der konkreten Policies soll abschließend betont werden, dass Arbeitsmigration kein „naturwüchsiger Prozess“ ist, sondern politisch stark durch nationalstaatliche und europäische Regelungen gesteuert wird. Vor dem Hintergrund eines geschlechtersegmentierten und ethniserten Arbeitsraums Europa, der für einen Großteil von MigrantInnen mit dem Ausschluss von wesentlichen politischen und sozialen Rechten einhergeht, sollte daher im Rahmen einer europäischen Migrationspolitik verstärkt eine inkludierende Zuwanderungsstrategie entwickelt werden.

Dabei liegt gerade in der transnationalen Dimension der Europäischen Union eine Chance, die rechtliche und soziale Situation zugunsten von ArbeitsmigrantInnen zu verbessern und ihre Chancen auf demokratische Teilhabe und qualitativ gute Erwerbsarbeit neu zu organisieren. Hierzu gehören die Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungs-Richtlinie von 2000 in nationales Recht und eine Reform der Aktionsprogramme zur Erwerbsintegration von MigrantInnen ebenso wie die Initiative für ein europäisches Zuwanderungsgesetz und ein europäisches Bürgerrecht für alle in der EU lebenden Personen. Die mit dem Maastrichter Vertrag eingeführte Unionsbürgerschaft, die innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ein Aufenthaltsrecht garantiert und Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen einführt, stellt hierbei einen ersten positiven Anknüpfungspunkt für eine noch zu erweiternde transnationale Staatsbürgerschaft dar (vgl. Holland-Cunz 2004, 148).

Die Analyse von Arbeitsmigration im Kontext der feministischen Arbeitsforschung sollte somit nicht bei der Untersuchung der Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen von MigrantInnen und damit bei der Qualität ihrer Erwerbsarbeit stehen bleiben. Vielmehr sollte sie auch die Dimension politischer und sozialer Rechte stärker einbeziehen und prüfen, welche Formen des Ausschlusses in der nationalstaatlichen wie der europäischen Migrationspolitik reproduziert werden.

Anmerkungen

- 1 Arbeitsmigration, die nach dem Familiennachzug den größten Teil der auf Europa konzentrierten Wanderungsbewegungen darstellt (vgl. FR vom 21.04.2004, 27; Zuwanderungsrat 2004, 31), wird in Abgrenzung zur politischen Migration als eine Form der Wanderungsbewegung verstanden, die vor einem ökonomischen Hintergrund

(wirtschaftliche Perspektivlosigkeit oder Erwerbslosigkeit im Herkunftsland) erfolgt und mit dem Ziel der Aufnahme einer Erwerbsarbeit in den Zielländern verbunden ist. Migration wird so „zur privaten Lösung eines öffentlichen Problems“ (Hochschild 2003, 81), nämlich der im globalen Maßstab zunehmenden sozialen Ungleichheit. Dabei setzt sich die Gruppe der ArbeitsmigrantInnen (abgesehen von der EU-Binnenmigration) sowohl aus legalen MigrantInnen aus Drittstaaten als auch aus einer wachsenden Zahl von illegalen Flüchtlingen zusammen.

Auf der politischen Ebene ist daher zu unterscheiden zwischen einer (oftmals noch national bestimmten) Zuwanderungspolitik zur Regulierung der Arbeitsmigration und einer Zuwanderungspolitik, die Migration aus humanitären oder politischen Gründen ermöglicht bzw. verwehrt und die im Weiteren vernachlässigt wird (Asylpolitik).

- 2 Das Schengener Abkommen (1985) und sein Durchführungsabkommen (1990), das zunächst auf zwischenstaatlicher Ebene abgeschlossen wurde, brachte eine allmähliche Europäisierung der Zuwanderungspolitik in Gang: Bis heute haben fast alle Mitgliedstaaten dieses Abkommen unterzeichnet; ein Großteil der Regelungen wurde in Gemeinschaftsrecht überführt. Politisch ist mit der Öffnung nach innen zugleich eine Abschottung nach außen verbunden, die u.a. in einer verstärkten Kontrolle der Außengrenzen und einer restriktiveren Asylpolitik zum Ausdruck kommt.
- 3 Der Vertrag von Maastricht (1993), mit dem aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Europäische Union wurde, basiert auf einem „Drei-Säulen-Modell“. Migrationspolitik, die in den Bereich von Justiz- und Innenpolitik (3. Säule) fällt, bleibt dabei zwar im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten, zielt aber durch eine verstärkte zwischenstaatliche Zusammenarbeit perspektivisch auf eine „Vergemeinschaftung“ der Migrationspolitik. Die erste Säule der europapolitisch zentralen Politikfelder umfasst den Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik; die zweite Säule konzentriert sich auf die Außen- und Sicherheitspolitik.
- 4 Ohne Zuwanderung in den EU15-Staaten wäre die Bevölkerung in einigen Mitgliedstaaten bereits in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends zurückgegangen, so z.B. auch in Deutschland (Europäische Kommission 2004, 9).
- 5 Die Nichtausschöpfung des Kontingents von maximal 20.000 zu vergebenden „Green Cards“ bis Ende 2004 wird zum einen auf die Konjunkturschwäche zurückgeführt, zum anderen aber auch auf die unattraktiven Bedingungen für Antragstellende aus Nicht-EU-Staaten (Befristung der Arbeitserlaubnis auf bis zu fünf Jahre, einjährige Wartezeit für die Arbeitserlaubnis von EhepartnerInnen) (vgl. Zuwanderungsrat 2004, 132).
- 6 Vielfach sind diese – ähnlich wie ihre ArbeitgeberInnen – beruflich gut qualifiziert, können aber jenseits ihres Herkunftslandes nicht ausbildungsadäquat arbeiten.
- 7 Ein weiteres Feld, das in diesem Beitrag gänzlich außer Acht gelassen wird und in dem Frauen auch als Erwerbstätige betrachtet werden, ist der Bereich der „Sexarbeit“, in dem die Erwerbsarbeit weitgehend qua biologischem Geschlecht definiert ist.
- 8 Ähnliche Einschränkungen gelten gegenwärtig auch noch für die Dienstleistungsfreiheit (Höhnekopp 2003a, 1).

- 9 Perspektivisch wird Ähnliches bei dem anvisierten EU-Beitritt der Türkei zu erwarten sein.
- 10 Interessant ist, dass im Zuge der EU-Osterweiterung die mittelosteuropäischen Staaten, die ehemals Transitländer waren, nun selbst zu Zielländern der Migration werden.
- 11 Besonders augenfällig ist die Doppelbödigkeit der gegenwärtigen Migrationspolitik im Falle illegaler Einwanderung: Während einerseits Teile des Arbeitsmarkts auf illegaler Einwanderung fußen, werden illegale MigrantInnen andererseits zunehmend kriminalisiert und bleiben von arbeitsbezogenen und sozialen Rechten ausgeschlossen.

Literatur

- Abels, Gabriele/Bongert, Elisabeth, 1998: Quo vadis, Europa? Einleitung. Stand und Perspektiven feministischer Europaforschung. In: *femina politica*, Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, 7. Jg., Heft 2, 9-19.
- Allroggen, Ulrike/Berger, Tanja/Erbe, Birgit (Hg.) (2002): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union. Hamburg.
- Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.), 2002: Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere. Opladen, Wiesbaden.
- Aust, Andreas/Leitner, Sigrid/Lessenich, Stephan, 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur Präexplanationsdiagnostik. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 43. Jg., Heft 2, 272-301.
- Bundesknappschaft, 2004: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. März 2004.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2004: Green Card für ausländische IT-Fachkräfte. Forschungsbericht im Auftrag des BMWA. www.bmwa.bund.de/Redaktion/Inhalte/Pdf/br-greencard.property=pdf.pdf
- Castro Varela, María do Mar, 2003: Zur Skandalisierung und Re-Politisierung eines bekannten Themas. „Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt“. In: Castro Varela, María do Mar/Clayton, Dimitria (Hg.): 8-29.
- /Clayton, Dimitria (Hg.), 2003: Migration, Gender, Arbeitsmarkt. Neue Beiträge zu Frauen und Globalisierung. Königstein/Taunus.
- Conrad, Christoph, 2003: Die Sprachen des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan (Hg.): 55-69.
- Die Zeit, 2004: Verkehrte Welt. 19. August 2004, Nr. 35, 19.
- Europäische Kommission, 2004: Die soziale Lage in der Europäischen Union. Kurzbericht. Brüssel.
- European Integration Consortium, 2000: The Impact to Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Berlin, Milano.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer, 2003: Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die Ost-West-Wanderung. In: *WSI-Mitteilungen*, 56. Jg., Heft 1, 25-32.

- Frankfurter Rundschau, 2004: Themenschwerpunkt Arbeitsmigration. 21. April 2004, Nr. 93, 27-29.
- Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hg.), 2002: Weltmarkt Privathaushalt. Bezahlte Hausarbeit im globalen Wandel. Münster.
- Gottschall, Karin/Pfau-Effinger (Hg.), 2002: Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen.
- Hillmann, Felicitas, 2002: Zuwanderung und Arbeitsmarkt – alter Zopf mit neuem Muster? In: *WSI-Mitteilungen*, 55. Jg., Heft 10, 578-585.
- Hochschild, Arlie Russell, 2003: Love and Gold. In: *femina politica*, Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, 12. Jg., Heft 1, 77-92.
- Hönekopp, Elmar, 2003a: Die Osterweiterung der EU. Arbeitskräftewanderung und Entwicklungen des Arbeitsmarktes. In: *Ausländer in Deutschland*, 19. Jg., Heft 3, 1-7.
- , 2003b, Arbeitsmarktentwicklung, Einwanderungsbedarf und Einwanderungssteuerung in Deutschland. In: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 29. Jg., Heft 1, 59-70.
- Holland-Cunz, Barbara, 2004: Demokratie – StaatsbürgerInnenschaft – Partizipation. In: Rosenberger, Sieglinde K./Sauer, Birgit (Hg.): 127-148.
- Lessenich, Stephan (Hg.), 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/M., New York.
- Lutz, Helma, 2002: In fremden Diensten. Die neue Dienstmädchenfrage als Herausforderung für die Migrations- und Genderforschung, Gottschall, Karin/Pfau-Effinger (Hg.): 161-182.
- Märker, Alfredo, 2001: Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 8, 3-10.
- Odierna, Simone, 2000: Die heimliche Rückkehr der Dienstmädchen. Bezahlte Arbeit im privaten Haushalt. Opladen.
- Rosenberger, Sieglinde K./Sauer, Birgit (Hg.), 2004: Politikwissenschaft und Geschlecht. Wien.
- Scheele, Alexandra, 2002: Von „Yetties“ und „flinken Servicekräften“. Zur geschlechtlichen Ausgestaltung des Dienstleistungssektors. In: Gottschall, Karin/Pfau-Effinger (Hg.): 249-266.
- Schneider, Silke, 2004: Einwanderungsland Deutschland: auch für Frauen? In: *femina politica*, Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, 13. Jg., Heft 2, 92-95.
- Schupp, Jürgen, 2002: Quantitative Verbreitung von Erwerbstätigkeit in Privathaushalten Deutschlands. In: Gather, Claudia/Geissler, Birgit, Rerrich, Maria S. (Hg.): 50-70.
- Statistisches Bundesamt, 2002: Projektion des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland 1996-2040. Wiesbaden.
- Stolz-Willig, Brigitte/Wiethold, Franziska, 1999: Auf konfliktreichen Wegen zu neuer Arbeit. Gegen naive Vorschläge und billigen Konsens. In: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.): 167-179.

- Wagner, Peter/Zimmermann, Bénédicte, 2003: Nation. Die Konstituierung einer politischen Ordnung als Verantwortungsgemeinschaft. In: Lessenich, Stephan (Hg.): 243-266.
- Wilde, Gabriele, 2004: Politik und Recht. In: Rosenberger, Sieglinde K./Sauer, Birgit (Hg.): 211-227.
- Zuwanderungsrat, 2004: Jahresgutachten. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Katalin Koncz

Women in the Hungarian Labour Market and Requirements of the European Union

Hungary has been a member of the European Union since May 2004. To become a more competitive and dynamic economy, Hungary has to move towards EU tendencies in employment setting in the new European Employment Strategy, which was launched in 1997 at the Luxembourg summit. Knowing the alignment of the European Union concerning the equal chance of gender, a lot of efforts have to be made towards fulfilling the EU criteria, especially concerning the Gender Mainstreaming strategy. This strategy emphasises the importance of taking the effects on gender into consideration in all decisions and programmes.

There are some similarities and some essential differences between the Hungarian female employment characteristics in comparison with the average of the EU. All factors of the social position of women – with the exception of unemployment rates – are worse in Hungary than in the present EU countries. Numerous disadvantages characterise the Hungarian labour market, in the social sphere and family life alike.

General Developments in Employment

Transitional Changes and the Labour market

Since the regime change the labour market has been undergoing dramatic changes and employment conditions for women have become unfavourable. The level of employment has fallen (Table 1) and the level of unemployment has risen during the transition. In 2002, the proportion of women in employment was 45%. While the level of employment among women ageing 25 to 54 years has been higher than in the EU15 and the USA, the opposite has been true for women below 25 and over 55 years (European Commission, 1999: 11).

A substantial decline in female employment has taken place, both among women of active working age and those over the retirement age. At the beginning of the transformation 85.7% of women (aged 15-54) were active earners (includes those on parental leave). This ratio fell to 72.2% by 1995, and dropped as low as 69.7% by 2001 (Hungarian Statistical Office, 2002)¹.

Unemployment is not the only reason behind this tendency. It is also related to several measures aimed to encourage outflow from the labour market since the fall of communism. For instance early retirement has been introduced, mothers raising over three children can now stay at home with a modest income, the

Table 1: *Employment Rates by Gender, all population (1930-2001) in %*

Years Gender	1930	1941	1949	1960	1970	1980	1990	2001
Women	22.0	24.1	24.9	32.8	38.6	39.9	37.4	31.6
Men	65.0	67.0	65.4	63.9	58.6	55.3	50.4	41.3

Source: Calculation on the basis of the Hungarian Statistical Office, 2002a: 63.

Notes: These data are Census data. The data from other sources are not comparable².

childcare allowance plays a role in protecting women from unemployment and an increasing number of young people stay longer in the educational system; all contributing to this decrease.

One of the major factors influencing the level of female employment is the exclusion of female pensioners from the labour market. The number of employed female pensioners was 223,000 in 1986 and 56,000 in 2001 (Hungarian Statistical Office, 2002). The employment rate of the female population aged 55-64 was 18.5% in 2002 in comparison with 29.1% in the European Union (European Commission, 2003: 231).

During the same period, there has been a strong growth in women's activity rates in the European Union. Female employment has been growing, the proportion of women has increased in the European Union and the majority of newly created jobs in Member States were occupied by women. Despite these facts, the labour market situation of the EU is worse than that of the USA and Japan. In 2002, the employment rate of women (as a percentage of the working-age population) was 64.3% in the EU15, 71.9% in the USA and 68.2% in Japan. The unemployment rate of women was higher in the European Union (7.7%) than in the USA (5.8%) or in Japan (5.4%) (European Commission, 2003: 15).

Low share of part time employment

One of the most significant differences in employment characteristics in Hungary in comparison with countries of the European Union is the extreme low proportion of part time workers. While in the European Union 30% of women work part time, in Hungary this figure is only 5.1%. The majority of new jobs created over the last few years have been part time jobs: 71% of newly created men's jobs and 85% of women's jobs were part-time. Part time work remains mainly an employment form for women, only 5% of men work part time (European Commission, 1998: 67).

In Hungary the employment of women (and men) has remained inflexible. Full time employment dominates, part time employment is neglected and other forms of employment (e.g. job-sharing) are limited. Part-timers among working-age active earners have always been marginal in Hungary. In the 1980s when the shortage in labour was extended, the number of part-timers was the highest, their proportion was less than 9% of all active earners (Koncz, 1984). The majority of part time workers were pensioners. In Hungary there are no barriers against part time employment, either in legislation, from the demand side or from the supply side. Employers and employees call for part time jobs in surveys. The gap between intention and reality can be only explained by the real attitudes of respondents emphasised in a research study carried out in France in the early 1980s. The decision of employers is influenced in Hungary by the high labour supply; they can satisfy their demand by cheap and easily attainable labour in the market. Part time jobs require some organisation, which employers are reluctant to involve themselves in. The low level of incomes restricts women's demand for part time jobs. Because of the high inflation rate and the low real wages the women's full salary is needed for living even at a low level of standards. In some households women are the sole active earner, because of the high unemployment rate of men in some regions of Hungary in particular. Because of these facts, women do not choose part time jobs unless they have no other possibilities (compulsory part time employees).

The flexibility of workplaces should be tackled in the near future in Hungary, to create better conditions for combining work with household duties. It is important to emphasise the discriminatory nature of part time jobs and limit the discrimination in these jobs. They reinforce the segregation of the labour market; they offer generally low status, low levels of remuneration, limited promotion opportunities and a low level of social protection.

Unemployment: A Relatively New Phenomenon

Large-scale unemployment was an unknown phenomenon in Hungary in the past four decades. It began in parallel with the transformation of the economy. In January 1990 the number of unemployed was insignificant, then it grew continuously until 1994, when the trend started to change (Table 2).

In 2002, 5.6% of the labour force was unemployed in Hungary. This ratio is lower than that in countries of the European Union. On average, the unemployment data of these countries show a substantially higher unemployment rate among women than among men (9.9%, 8.0%). A very special characteristic appears

Table 2: Unemployment Rates by Gender in %

Years \ Gender	1990	1991	1992	1993	1995	1997	1999	2000
Women	0.4	1.7	7.4	12.5	11.2	10.9	9.7	9.6
Men	0.5	2.3	9.1	15.2	12.7	11.7	9.6	9.3

Source: Hungarian Statistical Office, 2000: 17, 19.

Notes: These data are labour account data. The data from other sources are not comparable³.

in the women's unemployment trend in Hungary, namely women's unemployment rates are lower than that of men. In 2002, 41% of all registered unemployed were women.⁴ The explanation of this unusual phenomenon can be found mainly in peculiarities of the structural reorganisation which took place after the regime change. This time the reduction of employees was realised in those sectors where the proportion of female active earners is low (e.g. in heavy industry). The overrepresentation of women is not typical among young women looking for their first job either.

Sectoral Differences

After the economic transformation, a very positive structural reorganisation took place in Hungary. The employment structure by sectors tends to be similar to the average of the European Union. Despite this radical change, the proportion of women is lower in services (71.9% in 2002 compared to 84.2%) and higher in industry than in EU countries (24.5% compared to 12.7%) (European Commission, 2003: 209, 231).

The proportion of women decreased in agriculture, mainly because of the privatisation process: agricultural small businesses rely on limited labour. In 2002, the proportion of women in agriculture was 3.6% (3.1% in the EU 15 – European Commission, 2003: 209, 231). Female employment in industry as compared with total female earners has dropped too, to a lesser degree than in agriculture. Similarly to the international tendency, the proportion of women has increased in the service sectors. Almost three quarters of female active earners work in different service fields. The feminisation process within the tertiary sector has strengthened during the transitional period.

Unequal labour market positions of women and men

The labour market position of women has been less favourable than that of men in all periods and it has worsened during the transitional period. The disadvantages of women manifest themselves in different phenomena:

- Female labour plays a secondary role in the labour market, acting as a reserve. The secondary role of female employment has been strengthening during the transitional period.
- Women are often forced to interrupt their career to bring up children.
- Their promotion is more restricted than that of men, the glass-ceiling effect works.
- Segregation of the labour market lowers the prestige of female posts and leads to an unfavourable counter-selection.
- Women are employed at the lower levels of the income hierarchy and their income in the same position is generally less than that of men.
- The opportunities of women to defend their interests are weaker and have worsened in the transitional period.

The persistence of the glass-ceiling effect

Women are in a disadvantageous position concerning leadership positions, in both policy and the economy. They are hampered in promotion because of unequal conditions for women and men. The interruption of paid work, insufficient aid for household duties and the traditional division of labour within the family prevent the equality of women in paid work. In a number of cases, the promotion barriers prevent vertical mobility of women. They enter segments of the labour market which offer unfavourable conditions and find job opportunities, as a rule, at the lower levels of the employment hierarchy. The female employment structure can be characterised by a pyramid. This means that the proportion of women is high at the lower level of the employment hierarchy and low at the top. In 2001, one third of women (half of men) in white-collar jobs held a leading post (Hungarian Statistical Office, 2002). The proportion of women is higher in the lowest positions. In Hungary less than 3% of top managers are women. In the following section it becomes clear that the class-ceiling effect works despite the high educational level of women.

Educational level and qualification of women

During recent decades the educational level of women has increased significantly all over the world, in Hungary approaching that of men. In 2001, 34.7% of women and 30.3% of men aged 18 and older had finished upper secondary schools and higher education. The proportion of women with a diploma is lower (9.4%) than that of men (10.3%).

Table 3: Proportion of Women and Men with Higher Education (Diploma), 1930-2001

Years \ Gender	1930	1960	1970	1980	1990	2001
Women	0.2	0.9	1.9	3.9	6.8	9.4
Men	2.1	3.1	4.5	6.4	8.4	10.3

Source: Hungarian Statistical Office, 2002: 55.

The situation is more favourable where the employed segment of the population is considered, since here women achieve much higher levels of education than men. In 2001, 43.9% of employed women and 31.6% of employed men had finished at least secondary school (not including three-year apprentice schools). More women in the work force had third level graduation (12.7%) than men (11.9%). But there is a big difference concerning the proportion of active-earner women with college graduation (54.4%) and that of university graduates (38.7%). There were significant differences by generations: the educational level of young women exceeded that of men.

This relatively strong educational background could be expected to create favourable conditions for women on the labour market. But educational background does not readily translate into skilled or professional occupational attainments and economic security for Hungarian women. The majority of blue-collar women are semi skilled and unskilled workers. According to my own calculation, more than three quarters of men have some kind of vocational qualifications, compared with only 44% of women. Girls typically choose grammar schools (two thirds of grammar school students are girls), while boys tend to continue their studies in apprentice schools (near to four fifths of students).

There is marked *segregation by gender* of various occupations. At apprentice schools 91.3% percent of students in the textile industry were girls in 2002, 98.1% of those in the clothing industry and 77.5% of students in trade. At the vocational secondary schools 91.9% taking health qualifications, 80% taking postal qualifica-

tions and 74.2% taking commercial qualifications were girls. At the third level the share of women is extended for kindergarten teachers (96.4%), teachers for children with disabilities (92.7%), teacher's training lower grade (87.8%), and teacher's training higher grade (71.0%) and in health (92.2%). (Hungarian Statistical Office, 2003: 223, 229, 243) The segregation of gender in the school system follows the pattern of segmentation of the labour market, prepares and reinforces the feminisation process.

Extensive Segregation of the Labour Market

The expansion of women's employment is accompanied *in the long term by two opposing tendencies*. On the one hand, women are taking an increasing amount of jobs previously reserved for men (masculine jobs) into their hands, while on the other, as a result of their mass inflow, steadily more professions come into prominence (feminised jobs). The scale of feminisation depends finally on when and which tendency becomes dominant with what force in female employment (Koncz, 1987).

Gender segmentation of the labour market, its segregation by professions is an important characteristic of the labour market. Most of the typical women's and men's professions are closed; entry for the other sex is limited. Professional mobility between the segments is a strongly one-way process; women are moving towards the masculine careers, the opposite phenomenon rarely occurs. This phenomenon creates and stabilises the feminisation of the expanding number of professions. The cause of feminisation is a counter-selective mechanism, which finds expression in *the prestige loss and the relative wage disadvantage of the feminised jobs*.

The proportion of women employed in feminised sectors⁵ decreased from the beginning of industrialisation (the first statistics concern 1891 – 88.1%) to 1949 (42.8%), when the trend changed and the scale of feminisation began to rise until 1990 (65.5%)⁶. The segregation of the labour market is considerable: 79.9% of female active earners worked in feminised sectors, 76.9% of their male peers in masculine sectors (Koncz, 1994).

The equilibrium-creating function of female employment is not confined to the fact that the female labour supply adjusts itself to the prevailing demand for labour – as is usually assumed and discussed in the relevant literature. Female labour plays an essentially more important role in the transformation process of the employment structure. Technical, economic and social development is accompanied by the continued transformation of the employment structure. In

this regularly renewing process, new skills and new occupations are born; the old ones are transformed, or cease to exist. The prestige rank of professions is modified. Working people in a better labour-market position (men) can apply, with a chance of success, to obtain jobs of a higher social prestige.

Males and females are regrouped partly by new entrants, partly by re-allocation of employees. The better-than-average possibilities induce the more mobile workforce – men – to change jobs. The conditions of mobility are better for men than for women; a greater proportion of men is skilled and usually has a qualification enabling them to cope with the higher requirements of a more modern technology. Many of them take part in the system of on-the-job training, of further education and retraining, being less burdened with household obligations, are less reluctant to take on work farther from their place of residence, are more inclined to break away from what they are used to and to adjust to new circumstances. For women, however, of whom few have professional qualifications, who enter the world of paid work directly from the household and do not take on work far away from their home, it is the professions with less favourable conditions that offer massive job opportunities. This is why they move – for the lack of a better solution – towards such jobs.

The change in the employment structure is *transmitted* through the labour market mechanisms. As a result, sectors employing a relatively large proportion of women offer less favourable than average wage and income conditions, and vice versa. The feminisation of a career begins when, following technical, economic and social changes, the social prestige of the given career begins to fall. It can be proved that the quality deterioration – also noticeable in the long run – of occupations offering less favourable conditions and losing their prestige begins to make itself felt.

Occupational segregation is kept up by the mechanisms of the labour market, which is transmitted and reinforced by the socialisation process. The occupations employing a large proportion of women – that is the feminised careers – are conceived and fixed in social consciousness as occupations destined for women from the very outset. Socialisation transmits and reproduces the values established in the course of the division of labour, which is realised in practice by girls' career orientation. According to Hungarian and international experience, the majority of girls – even despite the intensive propaganda and vocational guidance – tend to choose occupations traditionally held to be feminine.

Until the transformation of the former communist countries *the feminisation process was a one-way process*: in consequence of the extension of female employment more and more professions became feminised. The feminised

professions had lost their prestige and did not attract any more male employees. After the regime change, with the extension of the market economy, the demand for some professions increased significantly (e. g. professions in the financial and banking sphere) which has resulted in a change in prestige rank of professions. The wages and prestige of these professions began to rise and men tend to move towards these – previously feminised – professions. This tendency justifies the functioning of the labour market mechanisms mentioned above.

Income differences

Women are paid 50 to 80 per cent of men's wages overall in the world. Earning and income differences can be analysed from two different points of view:

- (1) how are women located in the income hierarchy?
- (2) how much is the difference in the same position and for the same value of work?

Most women are occupied at the lower levels of the income hierarchy. While the earnings of three quarters of women are below average, this is the case for only one third of men. In 1989, in the material branches the white-collar women earned 55% of men's salaries; the blue-collar women 67%. The gender gap tends to be decreasing, for example in 1998 women's gross incomes were 73.3% of that of men in manual jobs and 63.6% in non-manual jobs. On the basis of statistics from 2002, women received 80% of men's gross income (Hungarian Statistical Office, 2003b: 102).

Owing to their objective position, to their restricted possibilities and to the persistence of tradition, women's wages and incomes lag behind those of men throughout their professional careers. In addition, *the differences grow with the time spent in work*. Both objective factors – such as the quantity of the work done and its demand for vocational skills, the structure of female employment – and subjective factors – discrimination against women, evaluation of jobs – find expression in this pay differential. The current system of wages sets higher value on men's capabilities, and wage differentials acknowledge their undoubtedly worse working conditions and recognise men's knowledge and experience. Traces of earlier distinctions still survive in public opinion, and workplace collectives, and often even women themselves, are inclined to overestimate men's work – as breadwinners – as against women's work.

The social role of women leads to a double burden

Women play a special role in reproduction and, for this reason, the spread of female employment is doubling their workload. To enable them to fill both these roles, society must create conditions that permit them to be reconciled; must develop childcare institutions, mechanise households and organise services to facilitate housework. The social division of labour, which requires women to play two roles, means that most women carry too great a burden to participate actively. Including the time they spend commuting between home and work, many women work 12 to 14 hours daily. The two roles – either of which could require full time work – can be accomplished only at the expense of their free time and by neglecting the role they could play outside of the home.

Hungary provides an inadequate system of support for women trying to fulfil their double social role. Economic need pushes women to the labour market for more than eight hours a day. Other unfavourable conditions for reconciling the two roles of women include the lack of choice between paid work and domestic work, lack of flexible employment for women with small children, lack of help with household chores and high prices. Although the mechanisation of the household has greatly increased during past decades, the recent decline in living standards has meant that people have more difficulty replacing outdated appliances.

The conditions of institutional childcare are worsening; crèches and kindergartens are closing down due to financial problems. During the past decades the entry of women into the labour market has been a particularly *asymmetrical process*. Although the majority of women joined the labour force, their responsibilities within the family were not reduced proportionally. Men did not take an equal share in the work to be done in the family and the household. Women spend three times as long daily looking after their children and working in and around the home than men. In the past, traditions inhibited the transformation of the division of labour within the family. A large part of female work – according to my own calculation 40 percent of their work – *cannot be measured*, is not remunerated and is not reflected in statistics. The slowly developing democratisation of the family has been halted by economic stagnation and the deterioration of living standards. This situation is strengthened by the conservative views of Hungarians regarding the division of labour within the family. Public opinion still holds that the traditional division of labour between the sexes is related to differences in women's and men's abilities.

Consequences: The Perspective of Female Employment in Hungary in Relation to the EU Employment Strategy

It can be seen from the nature of the tasks listed that employment policy is only successful in a coordinated system of social, demographic, education and family policy, the centre of which must be the social reproduction of the population and the efficient use of available labour potential. In a market economy the employment of women (and of men) is determined first by demand for labour. In order that employment adjusted to the demands of economy does not come into conflict with equal opportunities for both genders, a flexible employment system is needed, one capable of adjusting with the least amount of tension.

This requires development of female employment in connection with *EU Employment Strategy*.

(1) It is expedient to create the possibility and the conditions for choice *between work within and outside the social sphere*, through the development of the system of various sources of incomes and social benefits, which will result in a redistribution of labour between the social and the household sphere.

The real possibility of choice assumes

- the guarantee of the possibility of jobs in the social sphere for those who want them, and a more co-ordinated system of conditions required for these job opportunities (schooling, retraining, childcare institutions, service network), and
- an alleviation of the material pressure to undertake work depending on the number of children in the family through welfare policy measures that give more effective support to families with children than is currently offered, which approaches a true possibility for choice.

(2) *The extension of flexible forms of employment* (for men and women) will help in redistribution of labour in keeping with the demands of the economy and the family. This requires flexible forms of employment, an elimination of the current barriers and sufficient interest on the part of employers and employees. It is necessary to eliminate the discrimination of part-timers.

(3) Unemployment is an inevitable concomitant phenomenon of the market economy, and an *active labour market policy* should be applied (continued) to the unemployed. It is important to reverse the trend towards early retirement.

Creation of the conditions for alternative choices between employment and household, as well as between concrete forms of employment, along with the

flexible shaping and regulation of conditions in keeping with the demands of the economy makes it possible for employment to adjust to current labour market and family demands at the same time, thus creating the objective basis for coordinating the double task of women.

Annotations

- 1 Data from the EU Commission (2004: 27) include women between 15 and 64 years for monitoring the female employment rate. According to this, the female employment rate was 50.9% in 2003 (men: 63.5%) compared to an average female employment rate in the ten new member states of 50.2% (men: 61.6%).
- 2 In 2002, the employment rates of 15-64 women was 50.0% in Hungary, 55.6% in the EU15 (European Commission, 2003, 209 and 231).
- 3 In 2002, the unemployment rates of 15-64 women was 5.2% in Hungary, 8.7% in the EU15 (European Commission, 2003, 209 and 231).
- 4 The number of unemployed women is always inaccurate because of their special social role and its effect on the activity of women. If women lose their job or finish education, they can stay at home or take maternity leave. That is why a great proportion of women are not registered as unemployed.
- 5 The proportion of women within the sector or profession is more than 50%.
- 6 There are not recent data.

References

- European Commission, 1998: Equal Opportunities for Women and Men in the European Union. Annual Report 1997. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg.
- , 1999: The Future European Labour Supply. Office for Official Publications of the European Community: Luxembourg.
- , 2003: Employment in Europe 2003. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg.
- , 2004: Employment in Europe 2004. Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Office for Official Publication of the European Communities. Luxembourg.
- Employment, 2002: The Future for Women. A documentation of the EU-Conference 3.-4.11.1998. Ars Electronica Center Linz.
- Hungarian Statistical Office, 1998: Jövedelemarányok a nemzetgazdaságban. (Ratio of incomes in national economy), August, Budapest.

- , 2000: A nemzetgazdaság munkaerőmérlege 2000. Január 1. (Labour account of Hungary 1 January 2000).
- , 2002: Népszámlálás 2001. 6. Területi adatok (Census 2001, 6. Territorial data. 6.2.1. Summary. I.). Budapest.
- , 2003a: Magyar Statisztikai Évkönyv, 2002. (Statistical Yearbook of Hungary 2002). Budapest.
- , 2003b: Nők és férfiak Magyarországon, 2002. (Women and Men in Hungary 2002). Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium (Ministry of Employment Policy Labour). Budapest.
- Koncz, Katalin, 1984: A részmunkadidős foglalkoztatás elmélete és gyakorlata. (The theory and practice of part-time employment.) Karl Marx University of Economics, Department of Labour Economics, Budapest.
- , 1994: A bővülő női foglalkoztatás ára: a pályák elnőiesedése. (The price of increasing female employment: the feminization of professions). *Társadalmi Szemle* (Social Review), Vol. XLIX. No. 8-9., 122-132.
- , 1999: Nők a munkaerő-piacon a rendszerváltást követően. (Women in the labour market after the regime change.) *Munkaügyi Szemle* (Labour Review), Vol. XLIII., No. 1., 22-27.

Renata Siemieńska

Women's Work in Poland in the Time of Economic and Political Transformation

The main focus of this paper is the situation of men and women on the labour market in Poland analysed in a broader context of objective and subjective conditions. However, I will limit myself to an analysis of the Polish labour market situation, not discussing the problem of reconciliation of family and work, migration from and to Poland and its impact on the structure of the Polish labour force, unemployment etc.

The basic theses of the paper are as follows: The processes of democratisation and changes of the economic order which started at the beginning of the 1990s are taking place in the context of specific past experiences and local (Polish) expectations, as well as under wider conditions (basic demands of a democratic system, free market economy, restructuring of the Polish economy related also to globalisation processes, EU standards etc.). The observed changes in behaviour and attitudes related to women's presence in the public sphere are to some degree consistent with those in the traditionally democratic countries; there are substantial discrepancies with regard to the frequency of their occurrence, particularly in comparison with some western countries.

There are several important changes framing women's presence on the Polish labour market today.

Macro-economic transformation

Changing demand and supply for the labour force caused by:

- changing profile of the Polish economy from centrally steered to regulated by free market mechanisms, which has become a hybrid "mixed economy" consisting of a number of inefficient state companies inherited from the past regime and a growing private sector (the majority of people actually work in the private sector);
- changing proportions among different sectors of the national economy; reduction of heavy industry, growing service sectors, "sinking" health care sector;
- shrinking "welfare state" shown as inconsistent with the liberal concept of the state backed by the majority of political parties and groupings.

Cultural transformation

- challenge to the former positions of women and men in the sphere of public life (on the labour market, in politics), on the basis of traditional and non-traditional premises, leads to differentiation and lack of coherence of expectations and behaviour among members of various social groups (more progressive attitudes and declining number of employed people);
- visible differentiation of the concept of the place of women and men in society; the differentiating factors are mainly education and age;
- inequality of men's and women's status embedded in cultural patterns.

Social transformation

- changes in the social structure (increased social diversity) associated with greater cultural differences between social and professional groups and the men and women belonging to them;
- changes in private life (family type, division of duties etc.) consistent with those observed in countries experiencing "the second demographic transition" (in accordance with the concept of *van de Kaa*); the phenomenon typical not only for majority of the "old" EU member states;
- slow erosion of men's privileged position in the public (labour market, politics) and private spheres.

Political transformation

- public debate on women's issues (discrimination, sexual harassment, equalisation of men's and women's status, women's access to top positions in politics, the economy etc.
- adoption of quota system in elections by some political parties.

Theoretical perspective: Democratisation as a prerequisite for a new gender contract

Researchers have reached the following conclusion on relations between the democratisation processes and changes in the systems of values that support the equal status of women and men and the actual equalisation of these statuses: "Although democratic institutions existed long before gender equality, at this point in history, growing emphasis on gender equality is a central component of the process of democratisation (...). Support for gender equality is not just a consequence of democratisation. It is part of a broad cultural change that is transforming industrialized societies and bringing growing mass demands for

increasingly democratic institutions” (Inglehart et al., 2003: 91). The creation of democratic institutions as such does not mean that the number of women in public life within the confines of elected bodies and in positions acquired by nomination will automatically increase. Cross-cultural analyses show that the level of economic development is important here – in many democratic countries it is higher than in non-democratic countries. As a rule, economic development is associated with an increase in the education level, which, on the other hand, results in a change in the system of values, including the perception of the need for equalisation of women’s and men’s status. Pressure from societies or some groups in this direction can be observed in many countries. However, this does not mean that the elites are eager to accept such changes (Siemieńska, 2000a). Thus their implementation in social life, both in the private and public spheres, requires – apart from perception of the need for realisation of this rule – the shaping of a democratic infrastructure: the existence of adequate institutions, norms, rules of the collective action “game” which make it possible.

At the same time, the experiences of Poles within the last dozen years have been very diverse. For many, these include a deterioration in economic conditions and pauperisation, an increased sense of uncertainty with regard to the future, unemployment; for only a few, growing rich very quickly. At the same time, people with the highest income are usually educated people. Higher education has become the aspired object for a significant part of the young generation as a key to a fast career (higher social position, prestige, money). Therefore, in the case of this last group we can talk about a “rat race” which consumes their whole energy and shapes the whole organisation of their lives (postponing the issue of setting up a home, deciding against having children etc.). Both women and men participate in this race. However, not on an equal basis.

The 14 years since the beginning of the political and economic changes have been a period of clashing concepts of the role of women in the transforming society, while all small and large parties, political groups, as well as institutions and groups defined as non-political have presented their own concepts and tried to influence their realisation. These activities are not taken up in an empty space. They clash with the – often very different – expectations of various groups. It is impossible to refer to a single vision of the role of women common to the whole of society. Moreover, both the visions created by various groups and institutions and accepted by some social groups are confronted with the real, changing situations of private and political life.

While the issue of what Polish women should be like is relatively widely discussed, the place of men – although being no less important – is taken up

rather rarely. Moreover, it is not possible to talk reasonably about a redefinition of women’s roles in the sphere of public life, whether aspired to or taking place, if we avoid the question of the need to change men’s role. It is also impossible to seriously consider changes in the postulated and real roles of men and women in public life without an analysis of normative roles and those realised by them in the public sphere.

The above remarks are of general character and pertain to all societies. However, in Poland, as well as in other Central and Eastern European countries, members of society face a problem they had not initially perceived, because their ideas with regard to a democratic system and free market economy were originally vague, as were their expectations regarding changes in the situation of men and women. Research conducted at the beginning and in the middle of the nineties showed that these ideas kept changing, confronted by observations and individual experiences (Siemieńska, 1997). In 1991, “equal rights for women” were perceived by 62.9% of the population as an important feature of democracy, while in 1994 this percentage amounted to only 53.2%. It was similar with other features; fewer people believed other features mentioned in the question (political liberties, greater social equality, more decision-making on the local level, less corruption etc.) to be imminent features of democracy. As before, people still believed that democracy meant the existence of a multiparty system, and even more people than earlier believed it meant moral freedom (Siemieńska, 1997).

The appearance of equal rights for women and men as an element of the first “political” factor (in a factor analysis) in 1991 should be treated as a broadening of the conviction on the need for equality of rights, rather than specific support for equalling out the chances for both genders. Such an interpretation is supported by the results of recent studies, when the answers to questions on the rights of women and men in specific situations (scarcity of jobs on the labour market, duties of women and men with respect to the family) showed that a significant proportion of men and women were in favour of different treatment of both genders (Siemieńska, 1997, 2003).

Therefore, it is a question of a perhaps broken down social contract and the appearance of (a) new social contract(s) of gender relations between men and women of different social groups, elites and masses and government and the society (or some of its segments) in the public and private sphere. I define the social contract for the purpose of this paper as “agreement among members of a group that they shall be subject to particular binding conditions; usually denotes agreements concerned with the powers and duties of an institutionalised system of political rule and administration” (Hoult, 1977: 295).

As has been emphasised by many (e.g. Pateman, Phillips, Bourdieu), the existing legal regulations, norms and cultural patterns are not gender neutral, they reflect the relations of power and subordination between women and men. Carol Lee Bacchi (1999) underlined that the selection of problems treated publicly is determined by specific political or ideological premises – not necessarily by their importance for members of specific social groups.

Economic transformation as a context of changing gender roles

The processes of structural changes presently taking place is not solely limited to a change in the structure of ownership. Simultaneously, a change of the profile of the economy is occurring, which is pushed by several factors. Poland's attempt to enter the European structures with their different mechanisms, price structures, legal regulations and living conditions also prompts changes which have an impact on the shape of the Polish economy. Furthermore, the economic effectiveness is at present determined mainly by the market, in contrast to the previous period, even though protectionist measures continue to be applied in the case of certain branches. In the last few years the recession also played an important part.

A change in the state's role under the new conditions and a limitation of its protective functions, which result both from the different philosophy of the system and from the limited financial possibilities of the state, are an additional factor influencing the situation of various groups, including specific consequences for women. The latter is the result of the generally observed regularity that the economically weaker groups are the ones that suffer more when the situation deteriorates further. Analyses of the economic situation of women in the period of communist regime clearly showed that their situation was worse than that of men, despite the fact that the authorities continuously stressed equality between the genders, and even both women and men believed that there was "too much equality", which resulted in the excessive burdening of women with double duties of taking care of the house and working.

Women and men on the labour market

The Polish constitution (adopted in 1997) enforced by the Labour Code (January 2002) stresses strongly equality of men and women in all spheres of life, including the right to work, equal treatment in the labour market and equal pay. The analysis of the situation demonstrates that the principles are not implemented and there is a lack of sanctions for those who do not obey them. The Polish parliament is

unwilling to adopt the bill on the equal status of men and women, despite the few projects which have been submitted.

A generally observed phenomenon in countries undergoing system transformations is the dramatic drop in production and the appearance of rapidly growing unemployment. Even though the symptoms of economic collapse appeared before 1989, unemployment was carefully concealed by employing more workers than necessary. The authorities in these countries made a great effort to fulfil one of the basic promises of the communist system – enough jobs for all the citizens.

Changes in the Polish socio-economic and political system after World War II also changed the position of women in society and perceptions of women's status and aspirations. The centrally planned system created numerous opportunities for the exploitation of women as a new source of labour. Of every 100 married women, 13 worked in non-agricultural jobs in 1950, 42 in 1960, 68 in 1970, and about 74 in 1989. Following World War II, the authorities attempted to increase or decrease the number of women in paid employment in accordance with the country's economic growth rate. Childcare facilities and paid maternity leave were either increased or limited by the state in various periods, depending on the economic goals adopted and financial means available. The manner in which women were mobilised through social, political and economic pressure, together with overt propaganda emphasising gender equality and difficult everyday conditions, created the double burden of family and paid work. This duality consequently gave rise to the feeling of having "too much equality". Under the conditions of a newly created free-market economy after 1990, the number of kindergartens etc. dramatically decreased.

The 2000 European Commission annual report "Equal Opportunities for Women and men in the European Union" states that the high level of employment is only an effect of a higher level of women's employment in the period preceding the transformation of the political and economic system. This is inconsistent with the available statistical data. In the 1990s the percentage of employed women in Poland kept increasing systematically. In 1990, women made up 45.5% of the labour force, in 1995 – 46.7%, in 2000 – 47.7%, and in 2002 – 48.1% (Statistical Yearbook for the Republic of Poland, 2003, XLI). However, during the same period (1992-2002) the employment rates for women and men dropped significantly; even faster for men (from 61.4% to 50.7%) than for women (from 46% to 38%). The decreasing officially reported employment rate is partly compensated by significant informal employment due to the boom of the latter as a part of the process of restructuring and the high cost of labour.

Public and private sectors

The proportions of individuals employed in the public and the private sectors are changing, with those employed in the private sector on the increase. In 1991, the private sector employed (including individual farms) 55.5% of all employed, and the public sector the remaining 45.5% (Statistical Yearbook of the Central Office of Statistics 1993). In the year 2000, this changed respectively to 73.3% of all employees in the private sector and 26.3% in the public sector. In the second quarter of 2004 the respective figures were 69.1% and 30.9%, showing an increase in the public sector due to the recession, when the companies in the private sector fire many employees to survive. In the private sector, women made up 44.7% of all employed, and 53.6% in the public sector.

Polish women tend to prefer work in the public sector because of its relatively high job security and – on average – lower number of working hours compared to conditions in the private sector. Also, the public sector offers more traditionally feminised work places. Among part time employees, women constitute a majority (59.1%). However, the group is small (3.4%) in terms of the total working population.

Despite women's higher levels of educational attainment over a long period, they are still underrepresented in top managerial positions in both sectors. In 1990, women made up 44.9% of employers and own-account workers, while in 2000 this figure was slightly above 46.5% (Statistical Yearbook, 2001). However, companies owned by women are usually much smaller or family businesses (Lisowska, 2004). Moreover, this category includes individuals persuaded by employers to take advantage of this form of employment to decrease their own costs of employment (social insurance in Poland increases the employment costs for the employer by more than 40%). In 2004, women constituted about 35% of the self-employed, as was previously the case (Monitoring of the Labour Market, 23.09.2004).

Employed women's salaries in Poland constitute about 80% of those of men. This disparity in pay between men and women was similar before the system transformation. The difference is especially visible among the most educated. Also, large differences exist among feminised and non-feminised branches of the national economy.

The economic breakdown also resulted in greater increases in unemployment among women than among men. However, an improved performance of the national economy does not mean: (1) an immediate decrease in unemployment, (2) the same consequences for men and women in this respect.

During the third quarter of 2001, the unemployment rate among women was 19.7%, and among men 16.3% (Monitoring of the Labour Market, 2001). During the third quarter of 2003 this figure was higher; 20.6% and 18.3% respectively (Monitoring of the Labour Market, 2003), despite an improvement in the Polish economy in the second half of 2003. Compared with the second quarter of 2003, in the third quarter of the year the number of unemployed women went up, whereas male unemployment fell. The same phenomenon was observed in 2004 when the unemployment rate was 19.8% among women and 18.5% among men (Monitoring of the Labour Market, 23.09.2004). The trends can be explained by further changes in the profile of the economy and increasing organisational efficiency of companies during the recession decreased demand for labour, even after the economic situation improved. We might also assume that more women than men are pressed to work in the informal sector, to decrease labour costs for employers. Exact calculations of the size of the informal sector do not exist; according to different estimates, one third of unemployed people work in the informal sector.

The risk of unemployment is particularly high among poorly educated people. For long time in the 1990s, recipients of higher education (on university level) had a protected position on the labour market (the rate of unemployment among them was about 3%). Since 2000 they have constituted growing a category among the unemployed (in 2000: 4.8%, in 2003: 8.8%). Women constitute about 60% of students in higher education institutions, thus one can observe a process of devaluation of education on the labour market and women, despite gaining greater cultural capital, to use Bourdieu's term, will not benefit from this capital to the same degree as previously, when men were more educated than women.

Education as a factor determining success on the labour market today and tomorrow

Education nowadays constitutes an important asset on the globalised labour market. Besides demand for highly skilled labour in developed countries, this need also exists in other countries which are becoming part of the cross-border labour market of particular states. The increase in the education level of whole societies and individuals is facilitating growth of their economies and individual chances on the labour market. However, it is a question of who – men or women – are actually more educated and whether the role of education is/will be the same for men and women in the future.

Table 1: Activity Rate, Employment Rate, Unemployment Rate of Men and Women by Level of Education in 2002 (in %)

Rates Education	Activity Rate	Employment Rate	Unemployment Rate
Men – total	62.6	50.7	19.0
Tertiary	81.2	76.0	6.4
Post-secondary	80.9	69.1	14.5
Secondary:			
- vocational	75.4	63.8	15.4
- general	51.4	39.4	23.4
- Basic vocational	74.7	58.1	22.2
Lower secondary, primary and incomplete primary	33.0	24.5	25.8
Women – total	48.0	38.1	20.6
Tertiary	78.8	72.2	8.3
Post-secondary	76.4	63.6	16.5
Secondary:			
- vocational	64.4	51.5	20.0
- general	46.3	35.1	24.3
- Basic vocational	59.4	43.5	26.8
Lower secondary, primary and incomplete primary	19.2	14.4	24.8

Source: Statistical Yearbook of the Republik of Poland 2003. Warsaw: CSO: 145, 163.

Similarities and dissimilarities of women's situation on the Polish labour market and in EU countries

Comparing data for the middle of the first decade of the 2000s, it becomes clear that: (a) female and male employment rates in Poland are lower than the EU average, and have been decreasing from the beginning of the 1990s, (b) female and male unemployment rates are higher than the EU average, and are growing while in the EU rate is in decline and (c) a comparison with the EU average is problematical because of large differences among EU countries.

According to the 2000 European Commission annual report "Equal Opportunities for Women and Men in the European Union", only a few countries have

come close to the EU-target of achieving a 60-percent employment rate on the European labour market in 2010. In Spain and Italy the rates were particularly low (about 38 %), as well as in Greece. The highest employment rates at the time were in Denmark – 71.6 %, and Sweden – 68.9%. However, a comparison of data over time for different countries shows a tendency for employment rates to increase. Members of the Polish elites were less often aware those in Western Europe or the United States of factors making it difficult for women to break through the "glass ceiling", in other words, to reach top decision-making positions in politics and economy (Siemieńska, 2000b, 2004). The roots of this perception lie in the past. In post-communist countries there are particularly strong conservative attitudes towards women's and men's inequality. Communist propaganda emphasised the equality between men and women on the labour market, women's opportunities to succeed at work and the absence of a conflict between household duties and professional life. Furthermore, people of Catholic countries such as Poland are more conservative in this respect (Inglehart, 1997; Inglehart/Norris, 2003).

Attitudes in Polish society toward women's roles and their roots in cross-cultural perspective

At present, the percentage of women among all employees in some countries of Western and Central Europe is similar, and sometimes even higher in the latter. However, this situation emerged in different ways in the two groups of countries, which to some extent influenced the shaping of definitions of men's and women's roles (Siemieńska, 1997).

It is possible to single out two basic types of professional mobilisation of women after World War II: "externally controlled", more typical for countries of Central and Eastern Europe during the last fifty years, and "internally controlled", which describes the situation in countries of Western Europe and many non-European countries during this time. In the first model, a typical change in the behaviour of women occurred as a result of pressure from political authorities, which also controlled the distribution of economic resources. Changes in awareness, getting away from the traditionally defined social roles in favour of the non-traditional model based upon partnership of men and women, took place at a very low pace. A dominant belief was that there was a need to create of conditions that would allow performance of traditionally defined roles, that there was "excessive equality" between men and women. In the second model, changes took place in women's way of thinking about their place and role in social life, and these were a significant factor in encouraging them to search for a job outside

their homes and families. Neither of these models appeared anywhere in its “pure” form. However, the dominance of each model in specific groups of countries led to significant differences in the concepts of the desirable roles of men and women between the members of post-communist societies and Western European countries at the end of the eighties and at the beginning of the nineties.

The World Values Survey (1995-97, unpublished) shows that attitudes were similar in post-communist countries and at the same time different from most western countries. In the countries of Eastern and Central Europe (except for Poland, where the equivalent percentage amounted to 79%), in 1997, 90% or more inhabitants believed that a woman should have children in order to perceive herself as a full woman. In most of the societies examined, the percentage of supporters of this belief was lower, and in the Scandinavian countries, where a particularly high amount disagrees with this opinion, only 29% supported this view.

The definition of a women’s role assuming that a woman has to have children in order to become a true woman has been rejected strongly for years by the feminist movement of Western European and North American societies. However, there are significant differences between the countries that have no communist past, partially due to Catholicism. For instance, in Portugal, the view quoted above is as common as in Eastern and Central Europe. The average percentage of respondents accepting this opinion in the 43 compared countries amounted to 53%. The differences between those who agree and those who disagree with this opinion in separate age cohorts are rather small in all post-communist countries. A similar situation can be observed in the countries of Latin America. On the other hand, in Western Europe, differences between the age cohorts were much greater, although this also depended upon the country (Inglehart et al., 2004). This great support for the traditional concept of the role of women in the Central and Eastern European countries during the period occurred when the communist system was rejected at the beginning of the 1990s (Siemieńska, 1996). It was a great hope that democracy and the free market economy would automatically improve the standard of living, which proved untrue. The concept changed to some extent during the following years under the influence of new experiences, thanks to which the Poles realised that implementation of this concept was clearly contradictory to the possibility of satisfying several needs perceived as important. This is a significant fact, since young people are now at the age of making decisions with regard to implementation of specific family models. The introduction of the communist system, which caused the citizens to feel that they could not follow a family model in accordance with their beliefs, was reflected in an

insignificant difference of opinions on the subject between women and men. On the other hand age, that is, membership in different generations with various experiences, became one of the main factors differentiating the opinions of society. Young people were more eager to modify their concepts of social roles. Other important factors differentiating opinions with regard to the concept of a women’s role include membership in a given social class, as well as orientation towards values (Siemieńska, 1996).

A study conducted in the second half of the nineties shows that in most Western, Central and Eastern European countries, the belief that a woman should have a child in order to reach fulfilment decreased at the beginning of this decade. Thus the reproductive function of women, which made their professional activity significantly harder, no longer plays a role as a factor limiting women’s decisions with regard to finding a job. At the same time, the attitude towards the presence of women on the labour market is changing as well. The percentage of people in the western countries who believe that women as well as men have the right to work, even when jobs are scarce, is increasing. This opinion is shared more often by western societies, although not to the same extent everywhere, than by inhabitants of the post-communist countries. Women and men are changing their opinions, although the latter are less eager to accept gender equality.

Conclusions: Who benefits during the process of transformation? Men or women?

Despite the complex changes in the economy, well known characteristics of differences between men and women on the labour market are maintained: gender segmentation, a stable wage gap between women and men, men’s higher positions in workplace hierarchies, also demonstrated by their higher income. More frequent and longer unemployment of women also belongs to the patterns of differences observed in many countries. The gender difference in education shows that in the future women will still be mainly occupied in the previously feminised sectors. However, they will be much better educated. Although women will exceed men in this respect, it will not automatically give them access to power in the economic or political sector.

However, the changes observed in the nineties in the concept of male and female roles in the family show that they are largely dependent upon the level of education. Therefore, women, as they complete university education more often than men, more often disagree with the traditional woman’s role concept. At the same time, among men, the level of education is not so strongly associated with

the change in the concept of male and female roles. They are more traditional. On the other hand, the belief that women should work and that employment of women has no negative impact on children is very common among persons with low education levels, who therefore more often face financial difficulties. There is a significant similarity between the attitudes of men and women with regard to the necessity of women having children and gender equality on the labour market. Participation of women as decision-makers in political life arouses more objections than their presence on the labour market, showing clearly that although many societies have accepted the latter, they still perceive politics as a male area of activity. At the same time, the belief that women lack the necessary skills and psychological predispositions is more often shared by men than by women. Men perceive politics, quite rightly, as the source of power, that is, access to a specific type of capital (using the terminology of Bourdieu, 1984), which provides influence over the determination of rights and obligations of citizens (women and men) and their implementation.

The evolution of attitudes towards women's place in society, getting rid of unrealistic expectations which accompanied the formation of the new political system and strengthening democratic institutions were all conducive to the formation of a women's lobby, which played an important role in increasing women's political representation especially before the parliamentary elections in Poland in 2001 and supports new legislation concerning women's position on the labour market and fighting the restrictive anti-abortion laws.

Thinking about who has lost and who has gained, taking into consideration men and women who occupy various social positions, it can be stated that the new conditions have become a great challenge for both; however, this challenge differs in the case of men and women. Women show more readiness to adapt to the changes occurring and the newly emerging expectations. They study more often than men, they are more mobile. However, they also fall victim to discriminatory practices on the labour market more often than men. At the same time, men are facing a completely new, unknown situation, in which their superiority – which used to be unquestionable – is being challenged. It is unquestionable that men are the ones who have worked their way up (especially in terms of financial careers) under the new circumstances, almost completely filling the lists of the richest people in Poland. Men occupying top positions in politics and the economy decide who will get positions in hierarchies of work places and politics, wages and, in other words, what and how much women will get in the private and public spheres of life. Women were expected to be thankful if they are promoted; to accept the proposed and implemented solutions, not having enough

power to abolish them. In the new situation, some women have announced openly that they are feminists and they do not agree with the established order, often supporting their declarations with non-traditional behaviour. Others distance themselves from the feminist labels and declare their aversion to feminism, while they are often persistent in entering the areas of activity that used to be reserved for men. They sometimes demand a place for themselves in politics or on the labour market, they exert pressure, previously unknown to Polish men, in order to enforce changes, at the same time rejecting the existing solutions in the sphere of private life (the family and traditional relations within it). At the same time, a large group of women, especially uneducated women, is now deprived of the securities offered by the previous system and is unable to cope with this situation. This is similar with regard to a large number of men, who, in the new situation, are unable to play role of the head of the family, the main or basic breadwinner, and their position in the sphere of the accepted cultural patterns is clearly becoming lower, since it is no longer based upon the obviousness that results from traditions.

In this situation, when women often possess greater cultural capital, problems of gender discrimination become subject to public discourse, the mutual relations between women and men, often based upon inconsistent systems of values, result in conflicts and negotiations that are more visible among people with higher education levels, although not exclusively. The supporters of tradition argue with each other and reject changes in the concept of women's roles and actual behaviour. However, the consistency between the direction of changes of values and attitudes pertaining to the private and public spheres of life in Poland, observed for the last few years, strengthened by similar changes on the labour market and politics in comparison with those in the developed countries, shows that the process of change initiated will be continued in a post-industrial society, which, also in Poland, is a question of the near future.

The emerging changes in the sphere of values and attitudes show that the democratic system in the political sphere and the free market system in the economic sphere will cause Poland and other East European countries assimilate with Western countries, regardless of their past. Undoubtedly, this will be a process lasting several years. The cultural roots of individual countries will also play a significant role. According to Huntington (1996), these roots can be derived from the dominant religions of individual geographical areas, even if some of the cultures are presently characterised by a substantial level of secularisation. Thus the implementation of the rule of equal status of women and men will be influenced by a number of factors derived from the more or less recent past,

specific to individual countries and regions, as well as by factors of global character in the spheres of the economy and culture, supporting and enforcing new behaviour and attitudes.

References

- Bacchi, Carol Lee, 1999: *Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems*. London.
- Bourdieu, Pierre, 1984: *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*. Cambridge.
- Czapiński, Janusz/Panek, Tomasz (eds.), 2004: *Social Diagnosis 2003. Conditions and Quality of Poles' Life*. Warsaw.
- Domsch, Michel E./Ladwig, Desiree H./Tenten, Eliane (eds.), 2003: *Gender Equality in Central and Eastern European Countries*. Frankfurt/M.
- Hoult, Thomas F., 1977: *Dictionary of Modern Sociology*. Totowa New Jersey.
- Huntington, Samuel P., 1996: *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*. New York.
- Inglehart, Ronald, 1997: *Modernization and Postmodernization*, Princeton.
- Inglehart, Ronald/Norris, Pippa, 2003: *Rising Tide*. Princeton.
- Inglehart, Ronald (ed.), 2003: *Human Values and Social Change*. Leiden, Boston.
- Inglehart, Ronald/Norris, Pippa/Welzel, Chris, 2003: *Gender Equality and Democracy*. In: Inglehart, Ronald (ed.): 91-116.
- Inglehart, Ronald/Basanez, Miguel/Diez-Medrano, Jaime/Halman, Loek/Luijkx, Ruud, 2004: *Human Beliefs and Values. A cross-cultural sourcebook based on the 1999-2002 values surveys*. Mexico-Buenos Aires.
- Lisowska, Ewa, 2004: *Business Initiative of Polish Women*. In: *Gender and economic Opportunities in Poland? Has Transition left Women Behind? The World Bank Report No. 29205*. Warsaw.
- Monitoring of the Labour Market, 2001.
- Monitoring of Labour Market 23.09.2004.
- Pateman, Carol, 1987: *Feminist Critiques of the Public/Private Dichotomy*. In: Phillips, Anne (ed.), 103-127.
- Phillips, Anne (ed.), 1987: *Feminism and Equality*. Washington Square, New York.
- Siemieńska, Renata, 1996: *Kobiety: nowe wyzwania. Starcie przeszłości z teraźniejszością*. (Women: New Challenges. Clash of the Past and the Present). Warszawa: Instytut Socjologii-Uniwersytet Warszawski.
- (ed.), 1997: *Wokół problemów zawodowego równouprawnienia kobiet i mężczyzn*. (About Problems of Occupational Equality of Women and Men) Warszawa: Foundation of Promotion of the European Law – Wyd. Naukowe “Scholar”.
- , 1999: “Elites and Women in Democratising Post-Communist Societies”. *International Review of Sociology*, Vol. 9, No. 2, 197-219.

- , 2000a: *Nie moga, nie chca czy nie potrafia? O postawach i uczestnictwie politycznym kobiet w Polsce* (They Have No Opportunities, They Do Not Want, They Are Unable, Do They? About Attitudes and Women's Political Participation in Poland). Warsaw.
- , 2000b: *Elites Value Orientations*. In: Vianello, Mino/Moor, Gwen (eds.) *Gendering Elites. Economic and Political Leadership in 27 Industrialised Societies*. London, New York.
- , 2003: *Gender and Careers of Highly Skilled in Poland*. In: Domsch, Michel E./Ladwig, Desiree H./Tenten, Eliane: 205-230.
- , 2004: *Values*. In: *Women and Men in Political and Business Elites: A Comparative Study in the Industrialized World*. *Current Sociology. Monograph 1*, Vol. 52, No. 3, 429-458.
- Statistical Yearbook of the Central Office of Statistics 1993, Warsaw.
- Statistical Yearbook for the Republic of Poland 2003, Warsaw.
- Vianello, Mino/Moor, Gwen (eds.), 1990: *Gender Inequality. A Comparative Study of Discrimination and Participation*. London.
- World Values Survey 1995-97, unpublished.

Hannelore Buls

Frauen – mit Recht in bezahlte Arbeit Die neue Subsidiarität am Arbeitsmarkt

Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich hauptsächlich um einen frauenpolitischen, gewerkschaftlichen Erfahrungsbericht, der auf der Analyse und kritischen Begleitung aktueller Arbeitsmarktpolitik für Frauen in Deutschland basiert. Der Aspekt der Qualität wird im Folgenden vor allem im Hinblick auf den *Zugang zum Arbeitsmarkt* interpretiert. Implizit ist damit der Zugang zu Arbeitsplätzen des ersten Arbeitsmarktes, die Ausübung des erlernten Berufes, Beschäftigungssicherheit, Lohnhöhe und Lohnsicherheit sowie angemessene Begrenzung von Flexibilität und Mobilität gemeint. Bei der Betrachtung des Arbeitsmarktes an sich geht es zunächst nur um die *Möglichkeit*, die eigene Qualifikation oder andere qualitative Bestandteile durch Abschluss eines Arbeitsvertrages anwenden zu können. Damit bewege ich mich außerhalb der Anwendung von Arbeitsqualität im Betrieb, bei der andere qualitative Aspekte, z.B. wie sich die berufliche Praxis der Einzelnen verändert oder ob Qualifikationen verwertbar sind¹, betrachtet werden.

Aus Anlass der aktuellen Hartz-Gesetzgebung² wird im Besonderen der Aspekt des Zugangs zum bzw. des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt durch die Implikationen von „Mehr Markt in der Arbeitsmarktpolitik“ als Kriterium für Beschäftigungsqualität in diesem Sinne betrachtet. Dabei gehe ich der Frage nach, ob die Zumutung *jeder Arbeit* diesem Anliegen entspricht.

Zunächst nimmt der Aufsatz eine Einordnung der Arbeitsmarktpolitik in die Politikentwicklung vor, stellt Zusammenhänge zu verschiedenen Einflussfaktoren dar und beschäftigt sich anschließend mit europäischen Vorgaben und Beispielen sowie der Politikmethode des Gender Mainstreaming und mit der aktuellen Arbeitsmarktgesetzgebung. Insbesondere die neuen Regelungen im Sozialgesetzbuch II (SGB II) werden daraufhin beleuchtet, welche Konsequenzen sie für Frauen haben werden. Der angewandte Maßstab ist die eigenständige Existenzsicherung für Frauen, zu der auch die soziale Sicherung zählt. Das im Titel angesprochene „mit Recht in bezahlte Arbeit“ soll deutlich machen, dass Frauen einen Anspruch haben auf Chancengleichheit und die dazu erforderliche Frauenförderung sowie auf die gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben, eigenständige Existenzsicherung und Lebensführung. Gemeint ist aber auch, dass die Möglichkeit, diesen Anspruch erfüllen zu können, zur Zeit rechtlich neu bestimmt wird. Der frauenpolitische Qualitätsanspruch an eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen wird anhand der Forderungen der ver.di-Frauen kurz dargestellt. Dem

wird gegenübergestellt, dass durch die aktuelle Politik die Zugangsmöglichkeiten für Frauen zum Arbeitsmarkt beeinflusst werden und sie trotz ihres Erwerbsanspruches ins Private, in die Familie und in die so genannte Eigenverantwortlichkeit abgedrängt werden. Damit wird die Entwicklung in Richtung eines Subsidiaritätsbegriffs vorangetrieben, der die großflächige Verlagerung sozialer Lasten ins Private beinhaltet. Die Abkehr von der Chancengleichheit und der dazu erforderlichen Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik und die Hinwendung zur Gleichstellung im Sinne des § 1 SGB II bedeuten ebenfalls einen Rückschritt in diesem Sinne, weil hier zumindest billigend in Kauf genommen, wenn nicht sogar beabsichtigt wird, dass gleiche Maßnahmen auf ungleiche Bedingungen bei Männern und Frauen treffen und deshalb ungleiche Wirkungen erzielen.

Die abschließende Zusammenfassung beinhaltet auch eine Zuspitzung auf gewerkschaftlich und frauenpolitisch motivierte Anforderungen an künftige Politik.

Zur Entwicklung der aktuellen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Beteiligung der Gewerkschaften

Die Regierungspolitik des Wahlsommers 2002 brachte eine neue Dimension in die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Mit der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit („Hartz-Kommission“) setzte sie nicht nur auf einen radikalen Umbau des Sozialstaates, sondern auch auf eine neue Art von Politikentwicklung, die unter Einbindung von Verbänden, der Wirtschaft und der Opposition stattfand. Außerhalb des üblichen parlamentarischen Weges wurden politische Grundsätze festgelegt, die dann, so auch Kanzler Schröder, „eins zu eins“ umgesetzt werden sollten. Politikberatung hat es zwar schon immer gegeben, dieser direkte Umsetzungsvorsatz aber war neu.

Die Gewerkschaften, insbesondere auch ver.di wegen der direkten Mitarbeit in der Kommission, ernteten von vielen Seiten Kritik, weil sie sich daran beteiligten. Dies ist sehr ernst zu nehmen in Bezug darauf, welche Rolle Gewerkschaften in Sozialfragen aktuell und künftig einnehmen sollten. Nachdem der Prozess aus gewerkschaftlicher Perspektive längere Zeit verfolgt wurde, ist aber festzustellen, dass eine Beteiligung auch in dieser „Kommissionspolitik“ dringend erforderlich war und ist, weil hier – wie auch danach in der „Rürup-Kommission“ – die (neue) „Philosophie“ für Gesetzentwürfe und Regierungshandeln in kleinem Kreis festgelegt wird (vgl. Buls 2003a). Durch die Beteiligung in der Hartz-Kommission ist es nicht nur gelungen, wenigstens ansatzweise die Sicht der Beschäftigten am Arbeitsmarkt in die Kommissionsarbeit einzubringen, sondern auch Änderun-

gen in Bezug auf das zugrunde liegende Familien- und Frauenbild im Hartz-Konzept sowie die Präambel zur Chancengleichheit (Hartz-Kommission 2002, 4) durchzusetzen.

Mit der Regierungserklärung „Agenda 2010“ vom 14. März 2003 wurde deutlich, dass mit Hartz I und II nur ein Anfang im Sozialabbau gemacht wurde. Die aktuelle „Reform“-Politik betreibt Polarisierung, indem denjenigen, die am jeweiligen System bereits positiv partizipieren, ein Zugewinn ermöglicht wird und denjenigen, die schon schlechter gestellt sind, weitere „Einsparungen“ zugemutet werden. Spätestens hier wurde deutlich, dass die „Krise des Sozialstaates“, die unter anderem zum Anlass auch für die Hartz-Reformen genommen wurde, nicht nur finanzielle Gründe hat: Der Grundkonsens über das, was der Sozialstaat leisten kann und sollte, ist ins Wanken geraten und muss neu hergestellt werden. Davon sind insbesondere auch Frauen in Bezug auf Rollenverständnis und Teilhabe betroffen.

Die Diskussion um „Mehr Markt im modernen Sozialstaat“ und die Rolle von Gender Mainstreaming

Der Sozialstaat soll in der sozialdemokratischen Tradition, der auch die Gewerkschaften in der Vergangenheit gefolgt sind, vor allem zwei Prinzipien gerecht werden: Dem Prinzip der Freiheit – unter Einschluss des Marktprinzips, das heißt des Rechts auf Privateigentum und auf Erwerbsfreiheit – und dem Prinzip des sozialen Ausgleichs. In Bezug auf das Marktprinzip wurde bisher der soziale Ausgleich unter dem Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ erfasst: Defizite, die der Markt hervorbringt, müssen durch staatliches Handeln ausgeglichen werden. Diese Prinzipien sind auch von den Bürgerinnen und Bürgern weitgehend akzeptiert. Sie geraten aber zunehmend in die politische Auseinandersetzung, wobei die Kontroverse um Gerechtigkeitsvorstellungen umso heftiger wird, je schwieriger die wirtschaftliche und finanzielle Lage ist und je dringlicher die Umsetzung bisher in die Zukunft verschobener Anpassungen wird.

In der gewerkschaftlichen Vorstellung von Gendergerechtigkeit müssen Freiheit (z.B. persönliche Entscheidungsfreiheit und Eigentumsrechte) und sozialer Ausgleich in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen, damit wirkliche Chancengleichheit ermöglicht werden kann. Dies muss – je nach aktuellen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen – ausgehandelt werden. In der aktuellen sozialpolitischen Debatte äußert sich diese Auseinandersetzung in zwei wesentlichen Punkten: Zum einen wird darüber gestritten, in welchem Verhältnis „Markt“ und „Staat“ zueinander stehen sollen: Wer sollte und wer kann welchen

Teil zufriedenstellend ausfüllen? Zum anderen geraten die von den Bürgerinnen und Bürgern als sozial gerecht empfundenen Prinzipien von Eigenverantwortung und Mindestsicherung in ein wachsendes Spannungsverhältnis zueinander. In dem Maße aber, in dem dabei Gegensätze errichtet werden, die nicht geschlechtsspezifisch sind – z.B. Arbeitslose zu „Arbeitsplatzbesitzern“ oder Alte zu Jungen – wird der politische Blick auf die unterschiedliche Wirkung auf Frauen und Männer verschleiert. Dies kann eine der beabsichtigten Wirkungen im Hartz-Konzept wie auch in anderen Kommissionskonzepten gewesen sein.

In der sozialpolitischen Praxis geht es aber nicht nur darum, zu definieren, worin soziale Gerechtigkeit besteht und wann sozialer Ausgleich in ausreichendem Maße ausgeübt wird. Bezogen auf Chancengleichheit für Frauen (im Sinne der Erreichung von gleichen Ausgangs- und Beteiligungsbedingungen für Frauen und Männer) ist unter anderem festzustellen, wie dieser Verteilungskompromiss zwischen Frauen und Männern aussieht und welche Wertvorstellungen unter aktuellen Gegebenheiten Oberhand gewinnen. Herrscht wieder eine männliche Arbeitsethik vor, die – abgeleitet von der angeblich natürlichen Bestimmung – Frauen zur Hausarbeit dienstverpflichtet und gleichzeitig die Rechte von Frauen und den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränkt? Oder sollen Männer und Frauen sich die gesellschaftlich notwendige Arbeit aufteilen, was gleichbedeutend wäre mit gleichen Zugangsrechten für Frauen zur bezahlten Erwerbsarbeit und der gleich verteilten Pflicht zur Hausarbeit? „Markt“ und „Staat“ haben in diesem Verteilungskontext eine wesentliche Bedeutung, weil Verteilungsgerechtigkeit, verstanden als Chancengleichheit, entweder „marktvermittelt“ oder „sozialstaatlich organisiert“ erreicht werden soll. Es muss eine neue Verständigung darüber erzielt werden, wie unser volkswirtschaftliches Leistungspotential entwickelt und verteilt wird, damit gleichberechtigte Beteiligung für Männer und Frauen möglich wird. Aktuell ist leider festzustellen, dass als Lösungsansatz erneut Wertvorstellungen transportiert werden, die mehr Abhängigkeit in der Familie und weniger eigene soziale Absicherung beinhalten, die Frauen dem Arbeitsmarkt ungeschützter als bisher gegenüberstellen und sie benachteiligen, indem der zur Gleichstellung erforderliche soziale Ausgleich abgebaut wird.

Im Zuge des im Hartz-Konzept verfolgten politischen Ansatzes wird Ausgrenzung zum aktuellen Lösungsansatz in der Arbeitsmarktpolitik; dabei wird das gesellschaftliche Problem der Arbeitslosigkeit individualisiert um das übergeordnete Sparziel der Bundesregierung umzusetzen und die Kostentragung soweit wie möglich in die Familien zu verlagern. Den BürgerInnen wird die Verantwortung für ihre soziale Lage auferlegt und der regulierende Staat zieht sich zurück. Dabei ist die Anwendung von Gender Mainstreaming in einer Weise vorgesehen, die

zwar eine Erfolgsprüfung im Sinne der Herstellung von Effizienz vorsieht, jedoch keine Korrektur der Auswirkungen mehr, die aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bei Männern und Frauen entstehen³.

Die Philosophie des Hartz-Konzeptes ist ausgerichtet auf das Prinzip des „Förderns und Forderns“ – also auf Leistung und Gegenleistung –, wobei „Fördern“ bedeutet, dass das Jobcenter alles Erforderliche zu unternehmen hat, um Erwerbssuchende in Arbeit zu bringen. „Fordern“ steht einerseits für Leistungsbereitschaft und Mobilität der Arbeitssuchenden und andererseits für verschärfte Anforderungen an die Zumutbarkeit. Das Hartz-Konzept verlangt auf diese Weise „Mehr Markt“ für Arbeitslose – und das obwohl Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung notwendig sind, weil für einen Teil des Arbeitsmarktes (insbesondere die weiblichen Arbeitslosen) „der Markt“ nachweislich nicht funktioniert (hat) (vgl. Buls 2003b).

Um das Ziel „Mehr Markt für Arbeitslose“ zu erreichen, werden in den Hartz-Gesetzen nun nicht vorrangig die Rahmenbedingungen für die Arbeitssuchenden verbessert. Vielmehr wird entweder der Druck auf sie erhöht, damit sie sich besser einfügen, z.B. durch verschärfte Zumutbarkeitsregeln; oder es werden mit neuen Sätzen für die Partnereinkommensanrechnung neue Abhängigkeiten erzeugt und durchgesetzt – letzteres mit der Konsequenz, dass mehr Frauen als bisher aus der Arbeitslosenstatistik fallen, sie dadurch nicht mehr vermittelt werden müssen und so „dem Markt“ außerhalb der Vermittlung durch das Arbeitsamt – sozusagen ohne die schützende Zwischenschicht der Arbeitsvermittlung und der sozialen Absicherung – gegenüberstehen müssen. Damit wiederum kann ein weiterer Baustein der Theorie von „mehr Markt“ erfüllt werden, indem die so ungeschützten Frauen dem freien Fall der Löhne ausgesetzt sind. Wer keine Arbeitslosenhilfe und keine Vermittlung erhält, ist eher gezwungen, prekäre Beschäftigung anzunehmen oder durch „freiwilligen“ Ausstieg das System zu verlassen⁴. Der sozialpolitische Ausgleich wird mit dem Verweis auf die Notwendigkeit von „mehr Markt“ immer weiter zurückgedrängt, indem Leistungen der Sozialversicherung so gestaltet werden, dass der wirtschaftliche Zwang, sich dem Markt zu stellen, zunimmt. Der Grundsatz der Geschlechtergerechtigkeit im Sinne einer gerechten Verteilung zwischen Frauen und Männern bleibt dabei auf der Strecke. Dass diese Art von „Mehr Markt in der Sozialpolitik“ eine Gesamtstrategie geworden ist, wird auch an anderen Stellen der sozialen Sicherung deutlich, z.B. durch den teilweisen Ersatz der gesetzlichen Rente durch eine (staatlich verordnete) Ausweitung der privaten Altersvorsorge.

Mehr Markt – in Harmonie mit europäischer Sozialpolitik

Die Bundesrepublik befindet sich mit dieser Politik durchaus im Einklang mit der europäischen Sozialpolitik. Wenn gemeinsame soziale Ziele und Maßnahmen auf der europäischen Sozialpolitikebene abgestimmt würden, so wäre damit auch ein sozialer Ausgleichstransfer zwischen den Ländern bzw. Regionen verbunden, der zur Zeit mehrheitlich weder gewünscht wird noch durchführbar scheint. Es gibt daher keinen originär europäischen Katalog sozialer Ziele⁵, der dem auf nationaler Ebene gültigen Zielkatalog übergeordnet wäre; auch deshalb ist eine Harmonisierung des Sozialrechts nicht zu erwarten. Stattdessen räumen die jüngsten Maßnahmen und Strategien auf europäischer Ebene mehr Spielräume für „Marktkräfte und privaten Ressourcentransfer“ ein, um einen Ausgleich wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede herbeizuführen und überlassen die Umsetzung (z.B. der beschäftigungspolitischen Leitlinien) den Gepflogenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten. Erzwungen durch ökonomische Faktoren kommt es in den Ländern mit hohem Niveau an Schutznormen eher zur Imitation des übergeordneten europäischen Rechts (mit dem durchschnittlichen Standard) und zu einer Senkung der nationalen (Rechts-) Niveaus. Die in letzter Zeit favorisierte Umsetzungsmethode der offenen Koordinierung wird deshalb in Bezug auf Sozialstandards kaum Verbesserung bringen (vgl. Dicke 1998).

Obwohl es in der Vergangenheit oft möglich war, Chancengleichheit und Gleichberechtigung mit Berufung auf europäische Vorgaben in Deutschland umzusetzen oder zu befördern, ist für die hier behandelte Frage kein Anhaltspunkt dafür in Sicht. Derzeit ist nach meinen Einschätzungen seitens der EU kein Eingriff in die aktuelle Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik zu erwarten.

Andere Länder – andere Arbeitsmarktpolitik: drei Beispiele

Neben den nationalen, als solche hervorgehobenen Erfordernissen berief sich die rot-grüne Regierung, aber auch die hiesige Wirtschaftslobby häufig auf die Arbeitsmarktpolitik in anderen europäischen Ländern. Insbesondere der Grundsatz *work first* aus Großbritannien, die *Jobcenter* in den Niederlanden und die *aktivierende Arbeitsmarktpolitik* in Dänemark wurden gerne zitiert, um eine dringend nötige Änderung in Deutschland zu legitimieren (vgl. Knuth et al. 2003). Es werden inzwischen zwar zum Teil dieselben Begriffe angewandt, aber die Ausgangslage, die Zielsetzung und die Ergebnisse sind nicht vergleichbar. Dies soll nachfolgend kurz erläutert werden, um darzustellen, dass Deutschland in Europa eine Vorreiterrolle in Bezug auf den Sozialabbau einnimmt.

Das „Britische Jobwunder“ ist keineswegs – wie oftmals behauptet – allein auf den arbeitsmarktpolitischen Umbau zurückzuführen. Vielmehr gab es in den 90er Jahren erhebliche strukturelle Änderungen in der Wirtschaft mit einer enormen Expansion der Dienstleistungen, die derzeit 80% der Volkswirtschaft einnehmen, anderen Qualifikationsstrukturen mit einem höheren Bedarf an Geringqualifizierten, der hauptsächlich in Teilzeitarbeit umgesetzt wird. Diese Änderungen fanden vor der Einführung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik statt. Insgesamt ist das Niveau der Arbeitslosigkeit hoch, es erscheint jedoch in Form anderer Sozialsysteme, nämlich im *Income Support* (etwa Sozialhilfe) und *Incapacity Benefit* (etwa Erwerbsunfähigkeitsunterstützung), wobei die Abgrenzung zur *Jobseekers Allowance* (etwa Arbeitslosenunterstützung) sehr unscharf und der Zugang dazu relativ leicht ist. Beispielsweise kann eine Mutter bis zum 16. Lebensjahr ihrer Kinder *Income Support* erhalten. Von den insgesamt 7,3 Mio. SozialleistungsempfängerInnen sind nur etwa 1 Million (ca. 13%) in der *Jobseekers Allowance*. Unter die aktivierende Arbeitsmarktpolitik fällt aber nur, wer von sich aus im Jobcenter eine Arbeit sucht. Die Hauptzielgruppe des „New Deal“, mit dem sozusagen neue Schleifen in der Eigenbemühung eingezogen werden, sind arbeitssuchende Jugendliche. Die Einbeziehung aller EmpfängerInnen von Sozialleistungen in den Arbeitsmarkt ist nur ein langfristiges Ziel. Auf deutsche Verhältnisse übertragen würde das bedeuten: Die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe müsste als Zukunftsprojekt behandelt werden.

Auch bei den Arbeitslosen in den Niederlanden gibt es starke Tendenzen, den Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik durch Inanspruchnahme anderer Sozialleistungen zuvorzukommen. Obwohl der Gesundheitszustand und die Lebenserwartung zu den höchsten in ganz Europa zählen, sind Krankenstand mit 5,2% und Invaliditätsraten mit 8,0% erheblich höher als in Deutschland. Deshalb zählt die Überwindung der „Invaliditätskultur“ zu den aktuellen Zielen der auch in den Niederlanden eingeführten aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, wobei es hauptsächlich um das Aufzeigen von Alternativen für die „Neuzugänge“ geht. Zur Umsetzung gibt es auch dort *Jobcenter*, um die bisherigen Patchwork-Sozialleistungen in einer *One-Stop-Agency* zusammenzufassen. An den Leistungen selbst ändert sich dabei zur Zeit wenig. Das „Profiling“ im Jobcenter wird bis jetzt nur für arbeitslose SozialleistungsempfängerInnen angewandt. Die Anwendung eines „Chancenmessers“ brachte zu Tage, dass etwa 80% der so „durchleuchteten“ Arbeitslosen nicht sofort bzw. schwer vermittelbar waren und qualifizierender bzw. integrativer Maßnahmen bedurften. Als Rückschluss auf deutsche Verhältnisse lässt sich schließen, dass es auch in den Niederlanden, die bereits in früheren Jahren durch Teilzeitarbeit und niedrigere Produktivitätsraten die Arbeitslo-

sigkeit stark gesenkt hatten, eine stabile Größe oder zähe Masse von Arbeitslosigkeit gibt, die im derzeit gegebenen Produktions- und Dienstleistungsprozess nicht oder nur schwer unterkommen – mit dem Unterschied allerdings, dass sie nicht in der Familie versorgt werden müssen.

Auch Dänemark betreibt aktivierende Arbeitsmarktpolitik, aber erst in den letzten Jahren, nachdem der Arbeitskräftebedarf wieder so weit angestiegen ist, dass die vorher betriebenen Maßnahmen zur Senkung des Arbeitskräfteangebotes auslaufen konnten. Hier gilt die Zusammenführung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ebenfalls als ein Zukunftsprojekt. Dänemark hat ein individuelles, hohes und sehr langes Lohnersatzleistungssystem. Der hohe Leistungsstandard wurde dazu genutzt, die Nachfrage nach Arbeitskräften durch Ausstiegsmöglichkeiten für Beschäftigte (Jobrotation, bezahlte Weiterbildung und „Sabbaticals“) relativ zu erhöhen und gleichzeitig durch die vertretungsweise Integration von Arbeitslosen deren Start- oder Verbleibchancen erheblich zu verbessern. Damit wurde in den kritischen Zeiten zwischen 1993 und 2001 erfolgreich die Arbeitslosenquote halbiert, die Langzeitarbeitslosenquote gedrittelt und die Erwerbstätigenzahl um 6% angehoben. Die Maßnahmen werden zur Zeit reduziert, seit der Arbeitskräftebedarf aufgrund der Wirtschaftsentwicklung wieder steigt. Jetzt gibt es auch Leistungskürzungen, die aber keinesfalls mit denen in Deutschland vergleichbar sind. Dänemark hat also sozusagen eine *antizyklische Arbeitsmarktpolitik* betrieben, indem Aktivierung und Kürzung zu einem Zeitpunkt eingesetzt werden, der dem steigenden Bedarf auf dem Arbeitsmarkt entspricht. In Deutschland ist es zur Zeit umgekehrt. Auch haben Frauen in Dänemark einen besseren Stand als bei uns, da Lohnersatzleistungen individuell gewährt werden. Persönliche Abhängigkeiten in der Familie treten daher so nicht auf.

In Deutschland wird im Gegensatz dazu zur Zeit eine *zyklische Arbeitsmarktpolitik* verfolgt, die für eine Anpassung des Arbeitskräfteangebotes an die Nachfrage durch Ausgrenzung sorgen soll, während die Arbeitskräftenachfrage weiter abnimmt; auch die aktuelle Gesetzgebung hat dazu beigetragen, indem zum Beispiel der (öffentlich finanzierte) Weiterbildungssektor teilweise zerschlagen wurde (vgl. Aktionsbündnis o.J.). Eine antizyklische Arbeitsmarktpolitik wie in Dänemark würde bedeuten, dass jetzt mit geeigneten Maßnahmen dafür Sorge getragen werden müsste, dass die zur Zeit nicht benötigten Arbeitslosen im Markt bleiben können. Das soll in der deutschen Arbeitsmarktpolitik aber nur für einen Teil der Arbeitslosen unternommen werden, nämlich für die kurzzeitig Arbeitslosen und für die nicht in einer Familie versorgten Hilfebedürftigen, also für „arbeitsmarktnahe“ Arbeitssuchende oder solche, die unvermittelt auf ein Erwerbs- oder Transfereinkommen angewiesen und anspruchsberechtigt sind.

Europäische Vorgaben zur Beschäftigungspolitik und die nationale Umsetzung

Die Europäische Union hat einige Verbesserungen für die Gleichberechtigung gebracht. In Bezug auf verbesserte Arbeitsmöglichkeiten für Frauen übt sie sich allerdings zur Zeit – ebenso wie die nationale Politik – in Zurückhaltung und setzt stattdessen auch auf den Strukturwandel der Wirtschaft als Basis für neue Arbeitsplätze. Dies soll am Beispiel des Aktionsplanes „Europe 2002“ (vgl. Council of the European Union 2000) als Teil der Beschlüsse von Lissabon kurz dargestellt werden, die auch in Deutschland den europapolitischen Rahmen des Strukturwandels bilden⁶.

In den Beschlüssen von Lissabon im Jahr 2000 wurden auf europäischer Ebene wieder Vollbeschäftigung, die Qualität der Arbeitsplätze und die soziale Eingliederung zum Ziel erhoben, wobei in den ausgegebenen beschäftigungspolitischen Leitlinien dem Kriterium Chancengleichheit nach wie vor ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Die europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)⁷ hat Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter auch in Deutschland schon zum Durchbruch verholfen, z.B. wurde aufgrund dieser Vorgaben das Job-Aktiv-Gesetz verabschiedet und dadurch erkennbare Verbesserungen erzielt, wie etwa der verbesserte Diskriminierungsschutz für Teilzeitbeschäftigung. Die als Rahmen für nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erstellten beschäftigungspolitischen Leitlinien regeln auch den Zugang zum Arbeitsmarkt. So soll die Frauenbeschäftigungsquote erhöht werden und zwar mindestens auf 57% bis 2005 und auf mindestens 60% bis 2010. Allerdings fand hier die Bundesregierung schon ein „Hintertürchen“, um diesen Vorgaben nur formal gerecht zu werden: Indem sie geringfügige Beschäftigungen mit einrechnet, liegt sie bereits heute über den erforderlichen Quoten.⁸

Die Verbindung zwischen dem Anspruch von Beschäftigten auf Beteiligung und ihren realen Möglichkeiten dazu wird aber auf europäischer Ebene nicht gefördert. Auffallend ist bei einer Durchsicht des Aktionsplanes, dass – je mehr man sich den Themen Arbeit und Ausbildung nähert – die Regelungsebenen immer weiter weg von den europäischen Initiatoren des Aktionsplans hin zu den Nationalstaaten verschoben werden. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang mehrfach nur als Finanzierungsquelle zur Initiierung (z.B. von Pilotprojekten) genannt. Lebenslanges Lernen, Gleichstellung, mehr Flexibilität, Einrichtung von Trainingszentren usw. werden jedoch in die Verantwortung der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner gelegt, ebenso die Grundbildung und Internetfähigkeit. Die Nationalstaaten sind also weiterhin für Beschäftigungs- und Frauenpolitik, die nationalen politischen Reaktionen auf den Strukturwandel und

Maßnahmen für die entsprechende Ausbildung verantwortlich. Gendergerechtigkeit würde hier bedeuten, dass gleiche Ausgangs- und Beteiligungsbedingungen für Frauen und Männer auf der *nationalen* Ebene herzustellen sind und dass dazu ein sozialer Ausgleich, insbesondere zugunsten von Frauen, erforderlich ist. In Bezug auf die Hartz-Gesetze spitzt sich dieser Anspruch auf einen gleichberechtigten Zugang zu den finanziellen Leistungen und zur Vermittlung und Arbeitsförderung zu.

Frauenpolitischer Qualitätsanspruch: Eigenständige Existenzsicherung durch Zugang zum Arbeitsmarkt

Aufgrund geschlechtlicher Rollenzuweisungen und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung haben viele Frauen nicht nur einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt, sondern sind auch in unterschiedlicher Art und Weise von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betroffen als Männer. Bislang wurde versucht, über Frauenförderung zumindest einen gewissen Ausgleich zu erreichen. Das ist allerdings durch die Neuregelungen im SGB II nicht mehr der Fall. Die frauenpolitische Forderung lautet hier, Arbeitsmarktpolitik unter Einbeziehung der Chancengleichheit zu betreiben. Gender Mainstreaming und Frauenförderung müssen dabei als Doppelstrategie weiter betrieben werden.

Die Forderung nach eigenständiger Existenzsicherung für Frauen ist eigentlich noch viel weitreichender, betrifft sie doch auch die Kritik am gesamten Einkommensteuer- und Sozialsicherungssystem, das in der Bundesrepublik immer noch auf das „Normalarbeitsverhältnis“ mit durchgängiger Vollzeitarbeit und langen Betriebszugehörigkeitszeiten und an Familienverhältnissen mit „Ernährer und Zuverdienerin/Hausfrau“ ausgerichtet ist. Solch grundsätzliche Kritik kann in diesem Beitrag jedoch nicht weiter verfolgt werden. Sie ginge weit über die hier betrachteten Änderungen und deren Implikationen hinaus. Sehr genau ist hier allerdings die Fortschreibung des beschriebenen Erwerbs- und Familienbildes in der aktuellen Arbeitsmarktpolitik zu betrachten, mit dessen Anwendung einerseits der Ausschluss von der Vermittlung und Arbeitsförderung befördert wird und das die Politik andererseits als persönliche Entscheidung betrachtet und so dem Privaten zuordnet.

Ein frauenpolitischer Qualitätsanspruch wird in den Gewerkschaften nicht nur in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik formuliert, die nur einen Teil der weiblichen Berufsrealität bestimmt, sondern allgemein in Bezug auf Teilhabe-, Verdienst- und Karrieremöglichkeiten, mit denen Frauen eigenständig ihren Lebensunterhalt und ihre Alterssicherung gewährleisten können – auch innerhalb einer

Familie. Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung sollen daher am besten mit Hilfe eines Gleichstellungsgesetzes zunächst im Betrieb verwirklicht werden, mit dem Ziel, die spezifische Betroffenheit von Frauen durch Arbeitslosigkeit gar nicht erst entstehen zu lassen (vgl. Buls 2003c). Die freiwillige Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Wirtschaftsverbänden ist nicht ausreichend, hat sie doch die Unternehmen vornehmlich zu mehr Arbeitszeit-Flexibilität veranlasst (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003). Der Teilhabeanspruch erstreckt sich auch auf die Dauer individueller Arbeitszeiten, insbesondere wenn diese mit Konsequenzen für die soziale Sicherung verknüpft sind. Geringfügige Beschäftigung ist deshalb abzulehnen. Für die Arbeitsbereitschaft von Frauen ist die Sicherstellung eines ausreichenden, flexiblen und qualitativ hochwertigen Ganztagsangebotes an Kinderbetreuung und -bildung von zentraler Bedeutung.

Auswirkungen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und die Verschiebung ins Private

Schon die Präambel des Hartz-Konzeptes bewertet die Erwerbstätigkeit von Frauen vorrangig in einem wirtschaftlichen Kontext: Kein Staat könne es sich leisten, Fähigkeiten und Fertigkeiten von Frauen ungenutzt zu lassen. Was aber, wenn diese auf dem aktuellen Arbeitsmarkt gar nicht benötigt werden? Die Antwort, die das SGB II auf diese Frage gibt, nämlich den Zugang zum Arbeitsmarkt marktgerecht zu verringern, und zwar ohne Frauenförderung im Ansatz zu berücksichtigen, ist ebenso wenig zielführend.

Das SGB II als staatliche, steuerfinanzierte Fürsorgeleistung stellt, analog dem Sparziel für die allgemeine Arbeitsmarktpolitik, nicht-geschlechtsspezifische Ziele (die nicht unbedingt geschlechtsneutral wirken) in den Vordergrund, richtet sich doch die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen künftig in erster Linie auf die Beendigung der Hilfebedürftigkeit. Die Zumutbarkeit „jeder Arbeit“ impliziert den beruflichen und finanziellen Abstieg und lässt die Frage der Qualifikation außer Acht, verlangt gleichzeitig aber große räumliche und zeitliche Mobilitätsbereitschaft. Die Anrechnungsvorschriften bewirken faktischen Einkommensverlust und auch den teilweisen Ausstieg aus der Vermittlung.

Die in unserer Wirtschaft und Politik übliche Trennung zwischen dem (Arbeits-)Markt als waren- und geldvermittelter Einheit einerseits und dem Privaten andererseits, wo Leistungen in der Regel unentgeltlich erbracht werden, erlaubt eine großzügige Verschiebung von Problemen, die auf dem Markt als unlösbar erscheinen, ins Private, in die Familie. Indem die Versorgung der aus dem Markt

ausgeschiedenen Arbeitssuchenden dem nicht-monetarisierten Familienbereich zugeordnet wird, findet nicht nur ein nachhaltiger Ausschluss aus der bezahlten Arbeit, sondern auch aus dem monetarisierten Markt statt. Rein theoretisch bleiben diese Personen dem Arbeitsmarkt zwar weiterhin zugänglich, es ist aber aufgrund ihrer Arbeitslosigkeit klar, dass ihr Arbeitskraftangebot ohne Förderung keine Nachfrage findet und ihre Beteiligung am Güter- und Dienstleistungsmarkt eingeschränkt ist. Nur aus eigener Kraft, auf eigene Kosten kann der Marktzutritt wieder versucht werden. Damit wird den Zielen einer „Sozialen Marktwirtschaft“ entgegengehandelt, der Grundsatz von „Mehr Markt auf dem Arbeitsmarkt“ aber erfüllt.

Die Familie als unterste Ebene der subsidiären Versorgung wird durch die künftig sehr niedrigen Anrechnungsgrenzen im SGB II großzügig in Anspruch genommen. Und diese Praxis trifft nicht auf neutralen Boden. Schließlich verdienen Männer und Frauen unterschiedlich und haben unterschiedliche Zugangs- und Verbleibsbedingungen im bzw. zum Arbeitsmarkt. Die Betroffenheit durch die neuen Regelungen ist geschlechtsspezifisch ungleich verteilt⁹ und der erneute Verweis von Frauen in die familiäre Abhängigkeit ist durch die im § 1 des SGB II vorgegebene „Gleichstellung“ vorprogrammiert, indem hier gleiche Maßnahmen bei unterschiedlichen Ausgangsbedingungen vorgesehen sind. Die drastische Grenzwertsenkung in der Anrechnung von Partnerschaftseinkommen und Vermögen führt andererseits auch dazu, dass niedrige (Teilzeit-)Einkommen von Frauen künftig das Familieneinkommen stellen und Männer ebenfalls häufiger als bisher abhängig werden, wenn auch nicht in gleichem Maße wie Frauen. Der politisch anscheinend gewollte „Ausweg“ für diesen Personenkreis der Aussteigerinnen wurde in der Agenda 2010 mit der Ausweitung der Möglichkeiten für sozialversicherungsfreie Beschäftigung verankert: Ein neuer Arbeitsmarkt also, sozialversicherungsfrei – speziell für Frauen – der im Auftrag der Bundesregierung durch die Bundesagentur für Arbeit mit entsprechenden Zielsetzungen, den Zumutbarkeitskriterien und dem Kontraktmanagement umgesetzt wird (vgl. Buls 2003d).

An der subsidiär orientierten Lösungsstrategie setzt ein wesentlicher Teil der frauenpolitischen Kritik an: Ein Großteil des gesellschaftlichen Problems Arbeitslosigkeit wird in die Versorgung durch die Familie verlagert, kann dort aber nicht gelöst werden und führt so zur Perspektivlosigkeit der Betroffenen. Der Staat zieht sich hier aus einem wichtigen Ausgleichsbereich zurück und überlässt die Regelung dem Privaten. Mit diesem Rückzug verlässt die Politik einen Konsens, der bisher über die sozialstaatliche Verteilung von Aufgaben zwischen Staat, Wirtschaft und Privatsphäre angewandt wurde. Insbesondere da dies ohne breite

gesellschaftliche Diskussion stattfindet, entbehrt diese Politik demokratischen Anforderungen und sollte daher revidiert bzw. zurückgenommen werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Der Arbeitsmarkt in Deutschland wird augenblicklich mit dem Rezept „mehr Markt“ bereinigt. Zwar befindet sich die Bundesregierung damit durchaus auf einer Linie mit der europäischen Sichtweise zur Sozialpolitik. Mit der Integration von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in das Arbeitslosengeld II (ALG II) übernimmt die Bundesrepublik innerhalb Europas eine Vorreiterrolle. Die Umsetzung wirtschaftspolitischer Ziele durch die Bundesagentur für Arbeit hat bereits begonnen. Mit der Verpflichtung zur Aufnahme „jeder Arbeit“, der Förderung des Niedriglohnssektors und der verschärften Partnereinkommensanrechnung kann zwar im gewissen Maße eine Effizienzsteigerung im wirtschaftlichen Sinn erzielt werden – allerdings auf Kosten von Frauen; ihre Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt wird deutlich erschwert. Mit der Partnereinkommensanrechnung wird das gesellschaftliche Problem der Arbeitslosigkeit gleichzeitig individualisiert und in die Familie verlagert. Dass damit der Grundsatz der Subsidiarität, wenn man ihn als „staatsferne Lösung zuerst“ interpretiert, richtig angewandt wird, muss angezweifelt werden.

Die frauenpolitische Kritik der ver.di-Frauen an der aktuellen Arbeitsmarktpolitik spitzt sich im Wesentlichen auf den Punkt zu, dass sie zu weiterer Polarisierung und Ausgrenzung führt und keinesfalls dem insgesamt und speziell für Frauen erforderlichen sozialstaatlichen Ausgleich entspricht. Als Alternativen dazu sind erforderlich: Eine andere Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik, die nicht nur die kurzzeitigen Problemsymptome behandelt, eine Arbeitsmarktpolitik, die zur Integration und nicht zur Ausgrenzung und Entfernung aus dem Markt führt, eine Beschäftigungspolitik, die der eigenständigen Existenzsicherung für Frauen dient sowie die stärkere Berücksichtigung der Leistungen von Frauen im Reproduktionsbereich auch in der Arbeitsmarktpolitik.

Auf der Umsetzungsebene der Hartz-Gesetze ist daher erforderlich, dass Gender Mainstreaming als Managementinstrument nicht nur bis zur Feststellung ungleicher Wirkungen, sondern auch darüber hinaus angewandt wird. Mit frauenpolitischen Zielsetzungen müssen Korrekturen vorgenommen werden. Auch für das SGB II sind Wege zur Erzielung von Gleichstellung zu verankern. Die Durchführungsbestimmungen, das Kontraktmanagement und die Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Bundesagentur für Arbeit müssen diskriminierungsfrei erstellt und ausgelegt werden und Zielvorgaben und Leistungs-

beurteilung in den Jobcentern müssen die Vermittlung von Frauen begünstigen, denn wer einen eigenen Beitrag zu den sozialen Sicherungssystemen leistet, muss auch einen entsprechenden Anspruch er- bzw. behalten. Dabei sind auch die von Frauen erbrachten Familienleistungen zu honorieren.

Anmerkungen

- 1 Vgl. dazu auch den Beitrag von *Dorsch-Schweizer* in diesem Band
- 2 gemeint sind das 1. bis 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
- 3 Beispielsweise Renate Schmidt (2003): „Ein Gesetz kann auf unterschiedliche Zielgruppen ganz unterschiedliche, zuweilen unbeabsichtigte Effekte haben. (...) Die geplanten Maßnahmen der (Hartz-Gesetze) wirken nicht geschlechtsneutral, sondern haben auf die häufig weniger verdienenden, teilzeitarbeitenden und überwiegend in Dienstleistungsberufen tätigen Frauen andere Auswirkungen als auf die Mehrzahl der Männer, die in Branchen mit besseren Verdienstmöglichkeiten und meist in Vollzeit arbeiten. Das heißt, eine geschlechterdifferenzierte Planung und Durchführung führt zur *Erhöhung der Effizienz* in Politik und Verwaltung“ (Hervorh. d. Verf.).
- 4 Minister Wolfgang Clement (2003) äußerte sich in einem Interview wie folgt: „Wer genau hinschaut, der wird erkennen, dass die neuen Vermittlungs- und Zumutbarkeitsregeln bewirken werden, dass wir uns auf die wirklichen Jobsucher konzentrieren können. Einmal drastisch gesprochen: Die Ehefrauen gutverdienender Angestellter oder Beamter akzeptieren einen Mini-Job oder müssen aus der Arbeitsvermittlung ausscheiden.“
- 5 Zu einem europäischen Zielkatalog müsste unter anderem gehören: die Sicherung minimaler Existenzbedingungen für alle, die Erhaltung der Arbeitskraft, die Erhaltung der sozialen Gerechtigkeit (Start- und Verteilungsgerechtigkeit), die Übereinstimmung mit den Zielen der Gendergerechtigkeit und Frauenförderung (vgl. Dicke 1998).
- 6 vgl. E-Quality-Arbeitsgruppe „Neue Technologien“, die die Hans-Böckler-Stiftung zur frauenpolitischen Begleitung des Bündnisses für Arbeit eingerichtet hatte (Brandt et al. 2001)
- 7 Vgl. Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat A.2 2004
- 8 Vgl. dazu auch den Beitrag von *Beckmann* in diesem Band
- 9 Schon vor Januar 2003 haben ca. 40% der arbeitslosen Frauen keine Leistungen vom Arbeitsamt erhalten. Im ersten Halbjahr 2003, als die erste Stufe der verschärften Einkommensanrechnung wirksam wurde, sind 160.000 Personen hinzugekommen, davon zwei Drittel Frauen (Berechnung auf Basis des Bremer Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe 2002 und der Bundesanstalt für Arbeit 2003).

Literatur

- Agenda 2010: www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/-/9757/Agenda-2010.htm
- Aktionsbündnis für Qualifizierung und Bildung (aqua) [ohne Jahresangabe]: Konsequenzen der Reform der Arbeitsmarktpolitik (Vergleich 2003 zu 2002). Hamburg.
- Bericht der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (Hartz-Kommission), 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Endfassung. Berlin.
- Brandt, Cornelia/Buls, Hannelore/Funder, Maria/Iller, Carola/Kutzner, Edelgard/Veh, Susanne/Winker, Gabriele, 2001: Herausforderungen für die geschlechterdemokratische Gestaltung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Hamburg.
- Buls, Hannelore, 2003a: Qualitätskriterien für das Jobcenter, Frauen- und gleichstellungspolitischer Anspruch. Berlin.
- , 2003b: Hartz und die Leit/dkultur Familien, Referat für die Rosa-Luxemburg-Stiftung in Frankfurt/M.
- , 2003c: Anforderungen an eine frauengerechte Arbeitsmarktpolitik, aktuell zum 3. und 4. Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- , 2003d: Von der Frauenförderung zur Frauenverpflichtung. In: Forum Wissenschaft, Jg. 22, Heft 4, 22-25.
- , 2004: Aktuelle Forderungen zur Arbeitsmarktpolitik Wirkung der Hartz-Gesetze auf Frauen. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.), 2003: Bilanz 2003 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft. Berlin.
- Clement, Wolfgang, 2003: „Wir können die Arbeitslosenquote in einem Jahrzehnt halbieren“, Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ), 21.03.2003.
- Council of the European Union, Commission of the European Communities, 2000: eEurope 2002, An Information Society for All, Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council, 19-20 June 2000.
- Dicke, Hugo, 1998: Ökonomische Einflussfaktoren auf die Sozialpolitik der EU. Hg. von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, Referat A.2, 2004: Mehr und bessere Arbeitsplätze für alle. Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Luxemburg.
- Knuth, Matthias/Siemes, Sabine/Schweer, Oliver, 2003: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark. Hg. von Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Schmidt, Renate, 2003: Rede zur Eröffnung des Gender Kompetenz Zentrums in Berlin am 27.10.2003.

- ver.di-Bundesfrauenrat, 2002: Gleichstellungspolitische Stellungnahme zum Konzept der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin.
- , 2003a: Frauenpolitische Anmerkung zum „Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Berlin.
- , 2003b: Frauenpolitische Anmerkung zum „Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – SGB II (Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu Arbeitslosengeld II). Berlin.

Ayla Satilmis

Qualitätsstandards in Zeiten andauernder Massenerwerbslosigkeit: Luxus oder Notwendigkeit? Reflexionen zur Bedeutung von qualitativen Anforderungen an Arbeit

Massenerwerbslosigkeit ist heute ein fester Bestandteil der bundesdeutschen Realität. Aber auch nahezu alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind gegenwärtig gekennzeichnet durch strukturell verfestigte Beschäftigungsdefizite. Über ihre Ursachen gehen die Meinungen ebenso auseinander wie über Strategien und Maßnahmen zu ihrem Abbau.

Ungeachtet der verschiedenen Erklärungs- und Lösungsansätze sei hier anhand einiger empirischer Befunde zunächst das Ausmaß der Erwerbslosigkeit im Arbeitsraum Europa skizziert: Die Erwerbslosenquote für die EU 25 beläuft sich derzeit auf ca. 9%.¹ Allerdings fallen beim Vergleich der Erwerbslosenzahlen in den verschiedenen Mitgliedstaaten große Unterschiede ins Auge: So liegen die Quoten z.B. in Polen (18,7%) und der Slowakei (15,7%) deutlich über dem europäischen Mittel; die niedrigsten Erwerbslosenquoten sind in Luxemburg (4,3%) und Irland (4,4%) zu verzeichnen. Während die Erwerbslosenquote von Frauen im EU-Durchschnitt nur relativ leicht höher liegt (10%) als die der Männer (8,3%), sind beispielsweise in Spanien Frauen sehr viel stärker von Erwerbslosigkeit betroffen als Männer (15,1% zu 8,1%).² Allerdings muss hierbei auch noch berücksichtigt werden, dass in allen EU-Mitgliedstaaten die Erwerbsquote der Frauen niedriger ist als die der Männer und die so genannte „stille Reserve“, die sich erst gar nicht erwerbslos meldet, in der Mehrheit weiblich ist. Nach offiziellen Angaben sind in den EU 25-Staaten gegenwärtig über 19 Mio. Menschen erwerbslos gemeldet. Davon ist etwa ein Drittel schon länger als ein Jahr auf Arbeitssuche und gilt damit als langzeitarbeitslos; besonders betroffen von Langzeitarbeitslosigkeit sind vor allem Nicht- und Geringqualifizierte sowie Frauen und auch MigrantInnen.

Mit dem Rückgang des bezahlten Arbeitsvolumens und der Verknappung der Teilhabemöglichkeiten am Erwerbssystem geht auch eine Verklärung der Erwerbsarbeit einher (vgl. dazu Kurz-Scherf 2004, 32), die in der lapidar formulierten Devise „(fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner“ (Streeck/Heinze 1999, 44) prägnant zum Ausdruck kommt. Drohende Standortverlagerungen und Rationalisierungsbestrebungen hängen wie ein Damoklesschwert über Verhandlungen um verbesserten Gesundheitsschutz, höhere Löhne, Aus- und Weiterbildungs-

ansprüche oder Mitbestimmungsrechte. Aber auch Forderungen nach Geschlechtergleichstellung oder nach ökologischer Nachhaltigkeit werden im gegenwärtigen politischen Klima vorrangig als Gefährdung des Standorts eingestuft. In der Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes machen auch Beschäftigte Zugeständnisse hinsichtlich der Ansprüche an ihre Beschäftigung; dies gilt in verschärfter Form für Erwerbssuchende. Fragen um die Qualität von Arbeit wie auch der Zusammenhang von Arbeit und Leben werden somit mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt; sie erscheinen im alltäglichen Wettlauf des Sich-Bewährens und des Sich-Durchsetzens als nebensächlich, wenn nicht gar bedeutungslos.

Dabei berühren diese Fragen nicht nur diejenigen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind; auch all jene, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen (können), denen der Zugang zum Arbeitsmarkt zeitweise oder gänzlich verwehrt ist, sind von vorhandenen bzw. nicht mehr vorhandenen Qualitätsstandards nachhaltig betroffen – und dies in vielerlei Hinsicht. Die Frage der Qualität von Arbeit umfasst schließlich sehr verschiedene Dimensionen der Arbeits- und Lebensbedingungen. Es geht dabei um Aspekte der sozialen Absicherung, des existenzsichernden Einkommens, des Gesundheitsschutzes, der Aus- und Weiterbildung, wie auch um Arbeitszeiten und um die Vereinbarkeit von unterschiedlichen Lebens- und Arbeitssphären. Der Arbeitsprozess und der -inhalt sind ebenso angesprochen wie Fragen der Arbeitszufriedenheit und der gesellschaftlichen Anerkennung. Wichtige Indikatoren für Qualität ergeben sich zudem aus den Möglichkeiten der persönlichen Entwicklung und der Beteiligung, der Frage, ob Tätigkeiten qualifikationsentsprechend sind und Planungssicherheit bzw. Zukunftsperspektiven bieten. Die Frage nach der Qualität der Arbeit ist eng verwoben mit der Forderung und dem Anspruch nach gleichberechtigten Lebens- und Teilhabechancen und verweist somit auf die soziale Frage.

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht die Frage, ob in Zeiten andauernder Massenerwerbslosigkeit Qualitätsstandards und die Forderung danach überhaupt (noch) angemessen sind. Dabei vertrete ich die These, dass qualitative Anforderungen notwendig sind, um die gesellschaftliche Integration der Einzelnen und den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu gewährleisten. Zunächst skizziere ich aktuelle arbeitsmarktpolitische Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. Auf der Grundlage einiger Befunde im Niedriglohnbereich beleuchte ich dann Auswirkungen einer Qualitätsstandards zur Disposition stellenden Arbeitspolitik. Mir geht es dabei darum aufzuzeigen, was der allmähliche Abbau von Qualitätsstandards der (Erwerbs-)Arbeit für ihre sozialintegrative Kraft bedeutet. Schließlich umreißt ich Vorstöße auf EU-Ebene, die die Qualität von Arbeit in den Zusammenhang von sozialer Integration und

gesellschaftlicher Kohäsion stellen, und beleuchte diese im Hinblick auf ihre politische Durchschlagskraft und Zukunftsfähigkeit.

Qualitätsstandards unter Druck

Vorschläge und Maßnahmen zur Bekämpfung von Erwerbslosigkeit korrelieren mit der Analyse ihrer Ursachen. Als Dreh- und Angelpunkt gilt seit Jahrzehnten der Parameter „Wachstum“; die quantitative Steigerung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen wird mantraartig beschworen und gilt in den politischen Auseinandersetzungen als quasi sakrosankt. Bundes- und auch europaweit stehen derzeit die nationalstaatlichen Debatten über qualitative Anforderungen an Arbeit unter der Hegemonie eines politischen Diskurses, dem es um *Hauptsache Arbeit!* geht. Vorhandene politische Gestaltungsspielräume werden daher vorrangig in Form von Flexibilisierung, Privatisierung und Deregulierung ausgeschöpft.

Qualitätsstandards von Arbeit gelten vielerorts als zentrale Hemmnisse zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen und werden deshalb in erster Linie unter dem Vorzeichen ihrer Absenkung diskutiert. Dabei wird mitunter die These vertreten, dass der Sozialstaat selbst für die ökonomischen Krisenerscheinungen und mithin für die Massenerwerbslosigkeit verantwortlich sei. Ausgehend von der Annahme, dass das deutsche Modell der Arbeitsmarktregulierung mit seinen hohen Lohn(neben)kosten nicht genug Flexibilität ermögliche, werden arbeits- bzw. tarifrechtliche Regelungen in Frage gestellt. Insbesondere wird der Abbau von Kündigungsschutzvorschriften und Mitspracherechten gefordert sowie die Verlängerung von Arbeitszeiten – vorzugsweise ohne Lohnausgleich – als notwendig erachtet. Eine Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit von den (zu) hohen Zusatzkosten sowie eine höhere Lohnspreizung würden sich, so die Argumentation, günstig auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit – v.a. auch von Geringqualifizierten – auswirken (vgl. Siebert 2003; Streeck/Heinze 1999).

Eine solche – hier nicht weiter auszuführende – Einschätzung der Ursachen von Erwerbslosigkeit, die von großen Teilen in der Politik und auch in der Wissenschaft geteilt wird, hatte im bundesdeutschen Kontext v.a. die vier *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* („Hartz-Gesetze“) zur Konsequenz, durch die grundlegende Veränderungen der bisherigen arbeits- und sozialpolitischen Gesetzesgrundlagen eingeleitet wurden. Ohne nun im Detail auf die gesetzlichen Neuregelungen und ihre beschäftigungs-, sozial- und geschlechterpolitischen Auswirkungen einzugehen (vgl. z.B. Wagner/Schuldt 2003; Weinkopf 2003; Koch/Bäcker 2004), möchte ich hier auf die Forderung bzw. die politische Direktive, bestehende Standards abzubauen, um Arbeitsplätze zu sichern bzw.

zu schaffen, kritisch Bezug nehmen. Dabei soll der als Gravitationszentrum ausgemachte Aspekt der Lohn(neben)kosten und damit zusammenhängend die Ausweitung des Niedriglohnssektors genauer betrachtet werden.

Arbeitsverhältnisse „de Luxe“? – Niedrigeinkommen in der bundesdeutschen Realität

Niedriglöhne sind, wie Studien dokumentieren, schon länger an der Tagesordnung – und dies nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland.⁴ Die Tatsache, dass rund ein Drittel aller Vollzeitbeschäftigten in Westdeutschland BezieherInnen von Niedriglöhnen sind, macht deutlich, dass es selbst im Bereich der scheinbar besser abgesicherten Vollzeitbeschäftigten einen ausgedehnten Niedriglohnssektor gibt. Im Hinblick auf die Merkmalsstruktur der (vollzeitbeschäftigten) BezieherInnen von Niedriglöhnen lässt sich konstatieren, dass in der Bundesrepublik Deutschland zwei Drittel der BezieherInnen von solchen Löhnen 30 Jahre und älter sind, die große Mehrheit eine Berufsausbildung vorzuweisen hat und es zu über 70% Frauen sind, die für Niedriglöhne arbeiten (Schäfer 2003).⁵

Niedrigeinkommen sind insbesondere auch in den Dienstleistungsbereichen weit verbreitet: Zwei Drittel der BezieherInnen von Niedriglöhnen sind hier beschäftigt. Damit erweisen sich die hier im Zuge der letzten Jahrzehnte entstandenen Beschäftigungsmöglichkeiten zumindest als janusköpfig: Zwar bieten diese neuen Arbeitsplätze Potenziale, um die vielfach angestrebte Erwerbsbeteiligung zu realisieren – und die gestiegenen Erwerbsquoten von Frauen bezeugen dies; allerdings erscheint diese Art der Erwerbsintegration unsicher und in qualitativer Hinsicht oftmals wenig zufriedenstellend.

Dessen ungeachtet hat die rot-grüne Bundesregierung im Jahr 2002 mit dem „Zweiten Hartz-Gesetz“ die Ausweitung von Niedriglohneinkommen in Form von geringfügigen Beschäftigungen vorangetrieben. Dabei wurde u.a. die Einkommensgrenze für die so genannten Minijobs von 325 auf 400 Euro angehoben und die Höchstgrenze der Wochenarbeitszeit von 15 Stunden abgeschafft; während die ArbeitnehmerInnen keine Sozialversicherungsbeiträge zahlen müssen, haben die ArbeitgeberInnen Pauschalabgaben in Höhe von 25% in die Renten- und Krankenversicherung zu entrichten (vgl. dazu ausführlich Koch/Bäcker 2004).

Nach einer ersten Zwischenbilanzierung von Bundesregierung und Bundesknappschaft wurden die eingeführten Regelungen als Erfolg gewertet: Die Anzahl der geringfügig Beschäftigten stieg von 6,5% im Juni 2003 auf über 7,2% im März 2004 (Bundesknappschaft 2003, 6 und 2004, 7). Inwiefern tatsächlich ein Zuwachs an Arbeitsplätzen zu verzeichnen ist, bleibt allerdings strittig. Schließlich

sind a) bereits bestehende, ehemals nicht als geringfügig eingestufte Beschäftigungsverhältnisse zwischen 325 und 400 Euro, nun als geringfügig gemeldet und b) wurden in nicht wenigen Fällen bisher reguläre Teilzeitbeschäftigungen in Mini- und Midijobs umgewandelt (DIW 2004; Rudolph 2003; Wagner/Schuldt 2003, 60 ff.). Dagegen sind viele in Privathaushalten – vordem in der Schattenwirtschaft verrichtete – Tätigkeiten auch aufgrund steuerlicher Vergünstigungen in legale Beschäftigungsverhältnisse überführt worden.⁶

Ohne auf die grundsätzliche Frage einzugehen, ob die diesen Maßnahmen zugrundeliegende Diagnose – die hohen Erwerbslosenquoten seien eine Folge der zu hohen Entlohnung bzw. der zu geringen Lohnspreizung – stichhaltig ist (vgl. dazu kritisch z.B. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2004; Flassbeck/Spiecker 2001), bleibt Folgendes festzuhalten: Insgesamt steht eine rapide Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse einem fortwährenden Beschäftigungsabbau gegenüber. Die Annahme, dass durch die weitflächige Einführung von Niedriglöhnen insgesamt mehr Beschäftigung erzeugt werden könne, wird in Studien nicht bestätigt (vgl. Schäfer 2003, 427). Im Gegenteil verweisen Untersuchungen darauf, dass Niedrigeinkommen, vor allem subventionierte Löhne, zu Mitnahme- und Substitutionseffekten führen. Damit steht zu befürchten, dass sukzessive sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in beitragsfreie bzw. -geminderte umgewandelt und so „reguläre“ Arbeitsverhältnisse verdrängt werden (vgl. Schäfer 2003; Weinkopf 2003). Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich bilanzieren, dass die eingeführten Maßnahmen bislang keine nachhaltigen beschäftigungsfördernden bzw. -sichernden Wirkungen hatten. Gleichzeitig haben derlei Maßnahmen aber hinsichtlich der Frage nach den gesellschaftlichen Perspektiven weitreichende Konsequenzen⁷ und haben insbesondere auch spürbare Folgen für die Beschäftigten selber.⁸

Implikationen und Folgewirkungen der Ausdehnung geringfügiger Beschäftigung

Insgesamt zeichnet sich nicht unbedingt eine Tendenz zur Verschlechterung aller Arbeitsplätze ab, vielmehr sind gesellschaftliche Fragmentierungen und eine zunehmende Polarisierung der Arbeitsbedingungen zu beobachten. Durch die Vielfalt der gegenwärtig vorherrschenden Arbeitsverhältnisse verlieren die Standards, die das so genannte Normalarbeitsverhältnis begründen, ihre (Allgemein-) Gültigkeit⁹, infolgedessen die gesellschaftliche Norm(alität) einem Wandel unterworfen ist. Seit den 1970er Jahren ist im Arbeitsraum Europa eine Zunahme von entstandardisierten, atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu verzeichnen

(vgl. ausführlich Talos 1999, 420ff.), die keineswegs immer, aber zumindest unter bestimmten Voraussetzungen als prekär einzustufen sind.¹⁰

Nach Robert Castel (2000) stellt prekäre Beschäftigung nicht etwa eine Randerscheinung, sondern eine neue Kategorie der Arbeit dar – und wirft die Frage auf, wo das Zentrum der Gesellschaft endet bzw. wo die Peripherie anfängt. Dies insbesondere auch deshalb, weil sich die Auswirkungen prekärer Arbeitsverhältnisse weit über die Erwerbssphäre hinaus erstrecken, mithin zu einer Unsicherheit in der Lebensgestaltung führen und die soziale Positionierung der Einzelnen beeinflussen. Dadurch geraten immer mehr Aspekte von (Erwerbs-)Arbeit aus dem Blick, die für eine demokratische Vergesellschaftung unabdinglich sind.

Bezugnehmend auf oben angesprochene geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erscheinen folgende Entwicklungen bemerkenswert, da folgenswer: Bei diesen Arbeitsverhältnissen werden häufig tarifliche Standards nicht berücksichtigt, d.h. die Entgelte sind oftmals niedriger als in entsprechenden Teilzeitverhältnissen; sie sind in aller Regel nicht-existenzsichernd und bieten nur eine unzureichende soziale Absicherung. Zudem weisen solche Arbeitsverhältnisse eine geringe Beschäftigungsstabilität auf; die Nichtbeachtung arbeitsrechtlicher Ansprüche und Schutzregelungen ist weit verbreitet. Schließlich sind fehlende Mitbestimmungsmöglichkeiten, geringe Anerkennung und Wertschätzung sowie mangelnde Qualifikations- und Aufstiegschancen kennzeichnend für sie – und das in Kombination mit einer hohen Flexibilitätsbereitschaft, die den Beschäftigten abverlangt wird.¹¹

Solche Defizite an qualitativen Standards bringen wiederum zahlreiche (Folge-)Probleme mit sich: So tragen Menschen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen – wie im ganzen Niedriglohnbereich – ein relativ großes Armutsrisiko, sind damit häufiger auf staatliche Unterstützung oder aber auf ihre LebenspartnerInnen angewiesen. Insgesamt haben sie wenig Planungssicherheit hinsichtlich ihrer zukünftigen Arbeits- und Lebensumstände, was sich mitunter auf ihre Arbeitszufriedenheit niederschlägt.¹² Auch die Chancen auf Aufstieg und Weiterbildung tendieren in diesen Beschäftigungsverhältnissen gegen null.¹³ Damit sind die Möglichkeiten einer gesellschaftlichen Teilhabe insgesamt reduziert bzw. nur bedingt gewährleistet.

Die Nicht-Anerkennung der erforderlichen Fähigkeiten und Qualifikationen setzt zudem eine Dequalifizierungsspirale in Gang, so dass ganze Tätigkeitsfelder zu „Billigarbeit“ zu verkommen drohen. Die im Niedriglohnbereich entstehenden unternehmerischen Kostenvorteile bewirken in der Regel einen Wettstreit um Preis- und Standortvorteile, infolgedessen der Druck auf andere Beschäftigungsbereiche und benachbarte Vergütungs- und Tarifbereiche wächst und bestehende

reguläre und qualifizierte Arbeitsverhältnisse in einen schwer zu bestehenden Konkurrenzkampf geraten.

Aber auch der Druck außerhalb der Erwerbssphäre wird größer: Die Bedrohung der sozial strukturierenden, kulturell verbindenden Kraft der Arbeit bedeutet oftmals Verlust- und Existenzängste, Gefühle der Unsicherheit und Entbehrlichkeit, instabile soziale Kontakte und Bindungen oder auch gestörtes Wohlbefinden. Diese Stichworte sollen genügen, um mögliche Folgewirkungen von prekarierten Tätigkeiten und von Erwerbslosigkeit für die Einzelnen in ihrem Alltag anzudeuten (vgl. ausführlich Negt 2001).

Die Verfestigung der Erwerbslosigkeit, die sich insbesondere im Zuwachs des Anteils der Langzeitarbeitslosen ablesen lässt, in Kombination mit der allmählichen Erosion des so genannten Normalarbeitsverhältnisses und der damit zusammenhängenden Ausweitung von prekärer Beschäftigung wirft die Frage auf, welche Bedeutung (Erwerbs-)Arbeit als Vergesellschaftungsmedium (noch) zukommt.

Überlegungen zur sozialintegrativen Kraft von Arbeit

Ist in Zeiten andauernder Massenerwerbslosigkeit und angesichts des quantitativen Rückgangs des Volumens an Erwerbsarbeit ein Bedeutungsverlust von (Erwerbs-)Arbeit zu konstatieren? Oder aber sind die mit den zunehmend unsicheren Arbeits- und Lebenskonditionen einhergehenden gesellschaftlichen Spaltungen gerade ein Indiz für deren hohe gesellschaftliche Relevanz? In den Debatten um die Zukunft der Arbeit ranken sich widersprüchliche Gegenwartsdiagnosen und damit auch unterschiedliche Zukunftsprognosen; dabei ist das Verständnis über die sozialintegrative Kraft von Arbeit ebenso umstritten wie die Frage, was überhaupt unter Arbeit zu fassen sei (vgl. Pfarr/Linne 1998).

Im Laufe der Jahrhunderte haben sich die gesellschaftliche Bedeutung und das Verständnis von Arbeit immens gewandelt: Während in der Antike Arbeit mit physischer Belastung, Mühsal und Zwang gleichgesetzt wurde und den Ausschluss von Bürgerrechten begründete, stellt Erwerbsarbeit spätestens seit dem 19. Jahrhundert immer weniger ein gesellschaftliches *Ausschluss-* als vielmehr ein *Teilhabe*kriterium dar. Arbeit gilt nunmehr als ein Teil von Freiheit und wird mit Stadtbürgerrechten verknüpft. Beispielhaft zeigt sich das an dem „Frankfurter Reichswahlgesetz“ von 1849: Nach dessen § 2 Abs. 3 sind vom Wahlrecht ausgeschlossen „Personen, welche eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorhergehenden Jahre bezogen haben“. Die Ausübung des Wahlrechts war demnach bis 1918 an Einkommen – und damit indirekt auch an Arbeit (bzw. an Eigentum) – gekoppelt.¹⁴

Seitdem Erwerbsarbeit v.a. als ein Teilhabemedium fungiert, Arbeit mithin „zu einer Schlüsselkategorie – für die Binnenausstattung der Subjekte ebenso wie für die Sinnstiftung des gesellschaftlichen Zusammenhalts“ (Negt 2001, 295) geworden ist, lässt sie sich nicht mehr ohne weiteres als „Ausbeutung und Entfremdung“ klassifizieren. Das, was wir heutzutage unter (Erwerbs-)Arbeit verstehen, oszilliert zwischen Last und Lust, zwischen Müssen und Dürfen, zwischen Selbstausbeutung und Selbstbestimmung u.v.m. (vgl. Kurz-Scherf 2003, 302ff.). Einerseits durch materiellen, sozialen und politischen Druck zur Arbeit angehalten, sind andererseits die Möglichkeiten einer qualifizierten Erwerbsintegration beschränkt und damit auch die Möglichkeiten der Selbstverwirklichung, der materiellen Sicherheit wie auch der gesellschaftlichen Anerkennung. Dieser ambivalente Status von Arbeit begleitet die Auseinandersetzungen um den Stellenwert von Erwerbstätigkeit und um die Zukunft der Arbeit und verweist darauf, dass ein umfassender Arbeitsbegriff vonnöten ist, um den unterschiedlichen Aspekten und Funktionslogiken von Arbeit Rechnung zu tragen (ebd.). In diesem Zusammenhang regen Heide Pfarr und Gudrun Linne an, sich nicht übereilt und unbedacht von der Arbeit zu verabschieden, sondern sich auf den Anspruch sozialer Integration zurückzubessern und fordern, dass „das Ziel einer gleichberechtigten sozialen Integration (...) der Prüfstein für alternative Konzepte sein“ muss (1998, 10).

Erwerbstätigkeit – auch in ihrer jetzigen Ausprägung¹⁵ – hat zweifelsohne eine zentrale Bedeutung für die soziale Inklusion, auch weil hierzulande wohlfahrtsstaatliche Leistungen und (materielle) Sicherheit eng an Erwerbsarbeit gekoppelt sind. Sie bietet eine wichtige Voraussetzung für Lebenschancen und ist Bestandteil einer demokratischen Teilhabe an der Gesellschaft. Prozesse der Identitätsfindung, der eigenständigen Absicherung, wie auch des Wohlbefindens und der Sinnstiftung werden nicht nur, aber auch über Erwerbsarbeit vermittelt. Allerdings gilt der Umkehrschluss nicht ohne weiteres: Menschen, die nicht am Erwerbsleben teilhaben, sind nicht zwangsläufig marginalisiert. Gleichzeitig schützt – wie dargelegt – nicht jede Arbeit verlässlich vor sozialer Ausgrenzung und vor Armutsrisiken; Erwerbsintegration ermöglicht nicht per se soziale Eingliederung und Wohlergehen. Diese Tatsache verweist darauf, dass die vorrangige Betrachtung der so genannten Basisindikatoren wie z.B. der Erwerbsquote wenig Aufschluss über die Qualität der Arbeits- und Lebensbedingungen gibt. Insbesondere in Anbetracht der Flexibilisierungs-, Atypisierungs- und Prekarisierungstendenzen wäre es unzureichend und irreführend, lediglich die Pole „erwerbslos bzw. erwerbstätig“ zu betrachten, um zu beurteilen, wer „drinnen“ und wer „draußen“ ist. Erst die Inblicknahme qualitativer Aspekte ermöglicht Aussagen darüber, ob und inwiefern Erwerbsarbeit ihre sozialintegrative Kraft entfaltet.

Vor dem Hintergrund zunehmender Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen und der damit einhergehenden verstärkten Vermarktlichung von Arbeits- und Lebensbedingungen „weicht die Erfahrung sozialer Kohäsion sukzessive der Erfahrung eines universellen Wettbewerbsregimes“ (Dörre 2004, 300), was Bedürfnisse nach Schutz und Geborgenheit auslöst und gleichzeitig Gefühle der sozialen Ungewissheit evozieren kann. So sieht Richard Sennett (2001) in der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse Integrations- und Solidaritätspotenziale bedroht, mithin die soziale Kohäsionskraft der Arbeit geschwächt. Seiner Ansicht nach fällt das sozialintegrative Moment der Arbeit der Flexibilität zum Opfer, da keine längerfristigen Bindungen aufgebaut werden können, damit auch Verpflichtungen und Loyalitäten im Schwinden begriffen sind.

Der Ausschluss aus dem Erwerbssystem und das insbesondere durch die Prekarisierungstendenzen in der Arbeitswelt für immer breitere Bevölkerungsschichten virulente Risiko der Erwerbslosigkeit und der Verarmung sowie mangelnde Anerkennung und der Verlust der „Normalität“ befördern mitunter Gefühle der Unsicherheit – bei Erwerbslosen zusätzlich das der Entbehrlichkeit – und können demokratische Grundsätze bedrohende Potenziale hervorbringen.¹⁶ Diese stellen nicht nur eine Gefahr der Desintegration für die Einzelnen dar, sondern bedeuten auch eine Gefährdung des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts wie auch der weiteren Entwicklung von Demokratie.

Bezugnehmend auf die im Titel dieses Beitrags aufgeworfene Frage, welche Bedeutung unter den gegebenen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Qualitätsstandards von Arbeit und einer Auseinandersetzung darüber zukommt, sei festgehalten, dass es qualitativer Anforderungen an Arbeit bedarf, um soziale Ligaturen und gesellschaftliche Kohäsion zu gewährleisten. Wenngleich unter den gegebenen prekarierten Arbeits- und Lebensbedingungen die sozialintegrative Kraft von Arbeit geschwächt ist, stellt Erwerbsarbeit in modernen Arbeitsgesellschaften ein zentrales Scharnier für die soziale Integration und damit auch für den Zusammenhalt der Gesellschaft dar. Qualitätsstandards von Arbeit implizieren eine unabdingbare Voraussetzung für gleichberechtigte gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten, mithin für eine demokratische Vergesellschaftung.

Qualitätsindikatoren *made in Europe*

Im Gegensatz zu den beschäftigungspolitischen Maßnahmen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten im Arbeitsraum Europa gibt es auf EU-Ebene einige Vorstöße, qualitativen Anforderungen an Arbeit stärker Rechnung zu tragen. Nachdem die soziale Dimension der europäischen Integration über viele Jahre ein Schattendä-

sein fristete, erlangte diese Ende der 1980er Jahre mit der *Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte der Arbeitnehmer* erstmals an Bedeutung. Seitdem hat die EU zahlreiche Bestimmungen insbesondere zu sozialen Mindeststandards erarbeitet (vgl. z.B. Falkner 2004). Inzwischen rangiert das Thema „Qualität der Arbeit“ auf der sozialpolitischen Agenda der EU weit oben. Die Frage der Qualität wird gar zum „Herzstück des europäischen Sozialmodells“ (KOM 2001, 3) erhoben: „Qualitätsbewusstsein ist Ausdruck des Wunsches, nicht nur Mindeststandards einzuhalten, sondern die Standards anzuheben und eine gerechtere und ausgewogenere Teilhabe am Fortschritt zu erreichen“ (ebd.). Dafür wurden insgesamt zehn Schlüsselkategorien für die Qualität der Arbeitsplätze formuliert (KOM 2001).¹⁷ Ohne hier auf die einzelnen Kriterien näher einzugehen, möchte ich hervorheben, dass in dem vorgelegten Konzept ein breites Spektrum an Indikatoren ausgewählt wurde, das die Frage der Qualität der Arbeit nicht – wie vielfach üblich – auf ergonomische Aspekte reduziert und auch nicht ausschließlich auf den Arbeitsplatz bezogen definiert. Stattdessen werden sie in einen relativ weitreichenden Zusammenhang eingebettet, in dem auch das integrale Verhältnis von Arbeit und Leben berücksichtigt wird. Zudem werden die Indikatoren in einen engen Kontext mit den Aspekten der sozialen Integration bzw. des gesellschaftlichen Ausschlusses gestellt.

Die Themen soziale Ausgrenzung und gesellschaftliche Kohäsion sind Gegenstand unterschiedlicher Politikempfehlungen. So heißt es z.B. in einer Mitteilung der EU-Kommission: „Die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität geht Hand in Hand mit Vollbeschäftigung, höherem Produktivitätswachstum und größerem sozialen Zusammenhalt“ (KOM 2003, 3). Dementsprechend sei „eine negative Korrelation auszumachen zwischen dem Anteil der Beschäftigung niedriger Qualität und der Beschäftigungsquote“. Im Weiteren heißt es: „Es ist eine Tatsache, dass Arbeitslose, die einen Arbeitsplatz niedriger Qualität besetzen (...), ein hohes Risiko haben, erneut arbeitslos zu werden“ (KOM 2003, 6). Nach Angaben der Kommission sind nahezu ein Drittel dieser Arbeitskräfte nach einem Jahr wieder auf Arbeitssuche.

Niedrige Arbeitsplatzqualität, soziale Ausgrenzung und Armut sind eng miteinander verknüpft. Dies hängt insbesondere damit zusammen, dass der frühere Arbeitsmarkstatus – auch der Status von Erwerbslosigkeit – nachhaltige Auswirkungen hat auf die sozio-ökonomische Positionierung und auch die zukünftige Erwerbsintegration. Erklären lässt sich dies mit Zugeständnissen von Seiten der Betroffenen, weil sich der Zustand der Erwerbslosigkeit schlecht ertragen lässt, aber auch mit verschärftem Druck bei der Arbeitsvermittlung und mit der Verhandlungsübermacht von Seiten der Unternehmen, die die Beschäftigungs-

bedingungen derzeit in hohem Maße bestimmen können. Der durch die strukturelle Erwerbslosigkeit induzierte Wettbewerb setzt zudem die Kosten- und Qualitätsspirale abwärts in Bewegung: Diejenigen, die im ersten, regulären Arbeitsmarkt nicht unterkommen bzw. keine dauerhaften Beschäftigungsverhältnisse erlangen können, steuern nolens volens alsbald den so genannten zweiten Arbeitsmarkt an oder gehen geringfügiger, unsicherer, scheinselfständiger oder auch unregistrierter Beschäftigung nach.¹⁸

Einzelne Initiativen der EU zur Frage der Qualität von Arbeit mögen in ihrer Ausrichtung z.T. problematisch sein¹⁹, auch sind sie der Tendenz nach geschlechterblind; zudem bleibt die Reichweite und Durchschlagskraft solcher Vorstöße umstritten. Schließlich ist der Einfluss v.a. von nicht-verpflichtenden Maßnahmen auf den Wandel der Arbeit und die Politik der einzelnen Mitgliedstaaten als begrenzt einzustufen. Gleichzeitig aber hat die Thematik um qualitative Anforderungen an Arbeit in hiesigen Gefilden und auch in anderen Mitgliedstaaten durch die EU Impulse bekommen, die nicht in Richtung Absenkung und Aufhebung weisen (vgl. dazu Falkner 2004): So werden in verschiedenen Richtlinien Mindeststandards formuliert, die die Flexibilisierungsgrenzen nach unten abstecken und damit auch der Abwärtsspirale entgegenwirken. Infolge der Umsetzung diverser Vorgaben von EU-Richtlinien wurden in der Bundesrepublik Deutschland zudem – die von Gewerkschaftsseite lange geforderten, jedoch nicht durchsetzbaren – Arbeitsschutzrechte erzwungenermaßen novelliert und einige Standards erheblich angehoben.²⁰

Wenngleich sich analog dazu zahlreiche Maßnahmen benennen ließen, die das Primat der Ökonomie unterstreichen und die durch einen verschärften Wettbewerbsdruck auf nationale Sozial- und Arbeitsrechtssysteme zur Ausweitung und Verfestigung flexibilisierter Beschäftigung beigetragen haben, zeigen sich hier Potenziale der europäischen Legislative und Judikative. Sie geben m.E. auch Anlass für Hoffnung auf eine Fokusverschiebung europäischer Politik – deren Augenmerk in ihren Anfängen vorrangig und nahezu ausschließlich auf dem Projekt der ökonomischen Kohäsion lag – auf die soziale Perspektive.

Fazit

Gegenwärtig unterliegen sowohl die Arbeits- als auch die Lebensverhältnisse einem Prozess der Dynamisierung und Pluralisierung, durch die eine widersprüchliche Gleichzeitigkeit zu Tage tritt (vgl. Kurz-Scherf 2004). Daher sind neben Risiken und Gefahren auch die Ambivalenzen und die im Wandel der Arbeit liegenden Potenziale auszuloten. Immerhin eröffnen die gegenwärtigen Trans-

formationsprozesse die Chance für eine Neuvermessung von Öffentlichkeit und Privatheit sowie des Zusammenhangs von Arbeit und Leben.

Die sukzessive Erosion des so genannten Normalarbeitsverhältnisses wirft die Frage auf, was bzw. welche „Normalität“ mit welchen Kriterien an dessen Stelle treten kann und soll. Insbesondere aus einer feministischen Perspektive betrachtet erscheint es angemessen und sinnvoll, über neue Maßstäbe für Normalitäts- und Qualitätsstandards von Arbeit nachzudenken, da die alten, an männlich dominierten Arbeitswelten entwickelten Kriterien, die Arbeits- und Lebensrealitäten von Frauen vielfach nicht berücksichtigen. Diese Zeit des Umbruchs bietet daher die Möglichkeit, androzentrische Maßgaben in Frage zu stellen und Gestaltungsoptionen für die Revision des bislang reduktionistischen Verständnisses von Arbeit zu beleuchten.

Die Frage der Qualitätsstandards von Arbeit und ihrer politisch-rechtlichen Regulierung ist grundlegend, weil sie Fragen der Verteilung, Anerkennung und Gestaltung von Arbeit umfasst und damit eine *demokratische* Frage darstellt. Neben der regulativen Komponente ist daher v.a. der redistributiven Dimension großes Gewicht beizumessen. Aus einer sozial- und geschlechtergerechten Perspektive erscheint es dringlich, die derzeit axiomatisch anmutende, scheinbar unverrückbare Maßgabe der „Sicherung des Standortes“ und der „Schaffung von Arbeitsplätzen“ zu durchbrechen, um anderen Dimensionen und Belangen des individuellen und gesellschaftlichen Lebens Geltung zu verschaffen – und damit das *ganze* Leben zum Leitbild gesellschaftlicher Zukunftsentwürfe und Visionen zu erheben.

Anmerkungen

- 1 Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf August 2004, sind saisonbereinigt und nach ILO-Kriterien erhoben; Quelle: Euro-Indikatoren 2004.
- 2 Nach dieser Erhebung sind in Deutschland, Irland, Ungarn und Schweden prozentual sogar weniger Frauen erwerbslos gemeldet als Männer. Die Länder Dänemark, Griechenland, Italien, Malta und die Niederlande wurden aufgrund lückenhafter Datelage hier nicht berücksichtigt.
- 3 So Wolfgang Streeck und Rolf Heinze (1999, 40).
- 4 Zu diesem Thema international vergleichend z.B. Fernandez u.a. 2004 und WSI Mitteilungen 8/2000.
- 5 Die Befunde beziehen sich auf Westdeutschland im Jahr 1997 und berücksichtigen nur die Vollzeitbeschäftigten; zur Definition von Niedriglöhnen vgl. Schäfer 2003, 420 ff. Aus der Übersicht des WSI Tarifarchivs (Stand 31.12.2003) zu tariflichen Vergütungen wird deutlich, dass es aktuell auch in Branchen mit gültigen Tarifverträgen

- Niedriglöhne mit einer tariflichen Grundvergütung zwischen vier und zehn Euro die Stunde gibt.
- 6 In diesem Bereich ist im Zeitrahmen von Juni 2003 bis März 2004 ein Anstieg von 69,1% zu verzeichnen (Bundeskknappschaft 2004, 7).
 - 7 Die Frage nach qualitativen Anforderungen an Arbeit stellt sich auch aus der Perspektive der KonsumentInnen, KlientInnen, PatientInnen etc.; niedrige Qualitätsstandards, mangelnde Qualifizierung und Professionalität, niedrige Arbeitszufriedenheit etc. haben schließlich Auswirkungen auf die Qualität von Produkten und Dienstleistungen und damit für zentrale Bereiche des Lebens.
 - 8 Solche Maßnahmen haben v.a. auch Auswirkungen im Hinblick auf die Verfestigung des hierarchischen Geschlechterarrangements in und jenseits der Erwerbsphäre, auf die ich im Folgenden nicht weiter eingehen werde.
 - 9 Alexandra Wagner (2002) verweist darauf, dass das so genannte Normalarbeitsverhältnis ohnehin in erster Linie Geltung für Männer bzw. für typische Beschäftigungsverhältnisse von Männern hatte.
 - 10 Dabei ist in der einschlägigen Literatur das Ausmaß der sich vollziehenden Atypisierungsprozesse durchaus umstritten. Zudem erschweren fließende Übergänge von sog. Normalarbeitsverhältnissen zu atypischen und auch zu prekären Beschäftigungsverhältnissen eine präzise Abgrenzung; zur kategorialen Bestimmung vgl. Talos 1999, 418f.
 - 11 Zwar gelten diese Rahmenbedingungen für Frauen und Männer gleichermaßen, dennoch weist die Realität auf dem Arbeitsmarkt einen deutlichen gender bias auf: Eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung der im Jahr 2003 existierenden 6 Mio. geringfügig entlohnnten Beschäftigungsverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zeigt auf, dass hauptberuflich mehrheitlich Frauen in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen tätig sind, nämlich zu 76% (Statistisches Bundesamt 2004, 44).
 - 12 Tatjana Fuchs verweist darauf, dass die Arbeitszufriedenheit unabhängig vom Beschäftigungsstatus insbesondere mit der Beschäftigungssicherheit zusammenhängt; d.h. wenn ArbeitnehmerInnen ihren Arbeitsplatz bedroht sehen bzw. keine Perspektive haben, sinkt die Arbeitszufriedenheit – unabhängig davon, ob befristet oder unbefristet beschäftigt (2003, 161 ff.).
 - 13 Einige dieser Aspekte haben in modifizierter Form auch Gültigkeit für den Bereich Leiharbeit und der befristeten Beschäftigung; vgl. dazu ausführlich Fuchs 2003.
 - 14 Unabhängig davon war Frauen das Wahlrecht bis 1919 verwehrt!
 - 15 Ingrid Kurz-Scherf (2003) legt ausführlich dar, dass das Verständnis von Arbeit und die Prägung über Erwerbsarbeit einem Wandel unterworfen war/ist und weist insbesondere auch auf die geschlechterhierarchischen Implikationen des vorherrschenden Arbeitsbegriffs hin.
 - 16 Klaus Dörre (2004) sieht einen wichtigen Ursachenkomplex für Fremdenfeindlichkeit und Rechtsextremismus in der unter Marktdruck geratenen Arbeitswelt begründet und vermutet einen Wirkungszusammenhang zwischen der durch die Re-Kommodifizierung

- geschwächten sozialen Integrationskraft von Erwerbsarbeit, den somit erzeugten Desintegrationserfahrungen und demokratiefeindlichen Reaktionen.
- 17 Vgl. dazu die Beiträge von *Scheele* und *Walby* in diesem Band.
 - 18 Dies hängt auch mit verschärften Zumutbarkeitsregelungen, Leistungskürzungen und Sanktionsandrohungen zusammen sowie mit staatlichen Subventionierungen von Niedriglöhnen.
 - 19 Klaus Pickshaus und Hans-Jürgen Urban (2003, 269) kritisieren zu Recht die wettbewerbspolitische Dominanz dieser Konzepte, die u.a. darin zum Ausdruck kommt, dass sozialpolitische Maßnahmen als wichtiger Wettbewerbsfaktor eingestuft werden und damit einem ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen sind.
 - 20 Gemeint ist hier das „Arbeitsschutzgesetz“ (BGBI. I 1996, 1246). In diesem Zusammenhang sei auch das „Arbeitnehmer-Entsendegesetz“ (BGBI. I 1996, 227) erwähnt, das Mindeststandards für die Baubranche festlegt und damit eine Grundlage für quasi gesetzliche Mindestlöhne in diesem Bereich bietet.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, 2004: Memorandum 2004. Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit – Reform statt Gegenreform. Köln.
- Arlt, Hans-Jürgen/Kurz-Scherf, Ingrid (Hg.), 2003: Arbeit, Bildung und Geschlecht. Prüfsteine der Demokratie. Festschrift für Jutta Roitsch. Frankfurt/M., New York.
- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.), 2004: „Hauptsache Arbeit?“ Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit. Münster.
- Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Guggemos, Michael (Hg.), 2004: Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/M.
- Bundeskknappschaft, 2003: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung und ihre Auswirkungen am Arbeitsmarkt. Oktober 2003.
- , 2004: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. März 2004.
- Castel, Robert, 2000: Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz.
- DIW, 2004: Pressemitteilung, 18. August 2004, Berlin.
- Dörre, Klaus, 2004: Rechte Orientierungen unter Lohnabhängigen. Ursachen, Auswirkungen, Gegenstrategien. In: Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Guggemos, Michael (Hg.): 289-317.
- Euro-Indikatoren, 2004: Pressemitteilung Nr. 122, hg. von Eurostat (Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften), 05. Oktober 2004.
- Falkner, Gerda, 2004: Neues Regieren und Soziales Europa. EU-Mindestregulierung und Soft Law in der Praxis. Reihe Politikwissenschaft, Heft 98, Wien.
- Fernandez, Melchor/Meixide, Alberto/Nolan, Brian/Hipolito/Simon 2004: Low Wage Employment in Europe. PIEP Working Paper, April 2004. cep.lse.ac.uk/piep/papers/lweu_tables.pdf

- Flassbeck, Heiner/Spiecker, Friederike, 2001: Lohnstruktur und Beschäftigung. Gutachten für die Otto-Brenner-Stiftung. Berlin.
- Fuchs, Tatjana, 2003: Gute Arbeit in prekären Arbeitsverhältnissen? In: Peters, Jürgen/Schmitthenner, Horst (Hg.): 151-165.
- Gerntke, Axel/Klute, Jürgen/Troost, Axel/Trube, Achim (Hg.), 2002: Hart(z) am Rande der Seriosität?. Münster, Hamburg, London.
- Koch, Angelika/Bäcker, Gerhard, 2004: Mini- und Midi-Jobs. Frauenerwerbstätigkeit und Niedrigeinkommensstrategien in der Arbeitsmarktpolitik. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 85-102.
- Kocka, Jürgen/Offe, Claus (Hg.), 2000: Geschichte und Zukunft der Arbeit. Frankfurt/M. KOM, 2001: Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik. Ein Konzept für Investitionen in Qualität. Mitteilung der Kommission, Brüssel, 20. Juni 2001.
- , 2003: Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität. Mitteilung der Kommission, Brüssel, 26. November 2003.
- Kurz-Scherf, Ingrid, 2003: Arbeiten bis zum letzten Job. Zum internen Zusammenhang von Arbeit und Demokratie. In: Arlt, Hans-Jürgen/Kurz-Scherf, Ingrid (Hg.): 290-311.
- , 2004: „Hauptsache Arbeit“ – Blockierte Perspektiven im Wandel von Arbeit und Geschlecht. In: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): 24-46.
- Negt, Oskar, 2001: Arbeit und menschliche Würde. Göttingen.
- Peters, Jürgen/Schmitthenner, Horst (Hg.), 2000: Gute Arbeit. Hamburg.
- Pfarr, Heide/Linne, Gudrun, 1998: Eine Unmenge von Wissen: Doch was ist Arbeit? In: Frankfurter Rundschau, 21. Dezember 1998, 10.
- Pickshaus, Klaus/Urban, Hans-Jürgen, 2003: Gute Arbeit – eine neue Perspektive gewerkschaftlicher Arbeitspolitik. In: Peters, Jürgen/Schmitthenner, Horst (Hg.): 264-277.
- Rudolph, Helmut, 2003: Geringfügige Beschäftigung im neuen Outfit. IAB-Kurzbericht, Nr. 6, 25. Mai 2003. Nürnberg.
- Schäfer, Claus, 2003: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland. In: WSI-Mitteilungen, 56. Jg., Heft 7, 420-428.
- Sennett, Richard, 2000: Arbeit und soziale Inklusion. In: Kocka, Jürgen/Offe, Claus (Hg.): 431-446.
- Siebert, Horst, 2003: Germany's Social Security System under Strain. Kiel Working Paper 1155, March, www.uni-kiel.de/ifw/pub/kap/2003/kap1155.pdf
- Statistisches Bundesamt, 2004: Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2003. Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang und Heinze, Rolf, 1999: „An Arbeit fehlt es nicht. Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert (...)“. In: Der Spiegel, Heft 19, 10. Mai 1999, 38-45.
- Talos, Emmerich (Hg.), 1999: Atypische Beschäftigung. Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen. Wien.
- , 1999: Verbreitung – Konsequenzen – sozialstaatliche Regelungen. Ein vergleichendes Resümee. In: Ders. (Hg.): 417-468.

- Wagner, Alexandra, 2002: Zur Notwendigkeit der Diskussion über gesellschaftliche Leitbilder – Plädoyer für eine neues Normalarbeitsverhältnis. In: Gerntke, Axel/Klute, Jürgen/Troost, Axel/Trube, Achim (Hg.): 59-86.
- /Schuldt, Karsten, 2003: Arbeitspolitische Reformen im Kontext der Vorschläge der Hartz-Kommission – Chancen und Risiken für den ostdeutschen Arbeitsmarkt. Hg. von der Otto-Brenner-Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung. Berlin/Teltow.
- Weinkopf, Claudia, 2003: Minijobs und Gleitzone. Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung? IAT-Report, 14. Mai 2003.
- WSI-Mitteilungen, 2000: „Working poor“ – Niedriglöhne im transnationalen Vergleich, 53. Jg., Heft 8.

Autorinnen und Herausgeberinnen

Ascoly, Nina, M.A., Sozialwissenschaftlerin, Koordinatorin im internationalen Sekretariat der „Clean Clothes Campaign“. Arbeitsschwerpunkte: Einhaltung des Handelsgesetzbuches, transnationale Prozesse bei Arbeitsrechtsverletzungen, Flüchtlingsfrauen und reproduktive Gesundheitsversorgung in den Niederlanden.

Beckmann, Petra, Diplom-Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Frauenerwerbstätigkeit, Chancengleichheit von Frauen und Männern im Erwerbsleben.

Bergmann, Nadja, Mag., Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei L&R Sozialforschung in Wien/Österreich. Arbeitsschwerpunkte: Frauen- und Genderforschung, Arbeitszeitpolitik, Arbeitsmarktpolitik.

Buls, Hannelore, Diplom-Volkswirtin, Referentin für Frauen- und Gleichstellungspolitik bei der ver.di Bundesverwaltung in Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für Frauen.

Correll, Lena, Diplom-Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ an der Philipps-Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Geschlechterforschung, Arbeitsforschung, Biographieforschung.

Dahl, Hanne Marlene, Ph.D., Politikwissenschaftlerin, außerordentliche Professorin am Institut für Sozialwissenschaften an der Universität Roskilde/Dänemark und Leiterin der Forschungsgruppe „Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsgesellschaft“. Arbeitsschwerpunkte: Gender, Care, Wohlfahrtsstaat, Anerkennung und Diskursanalyse.

Dorsch-Schweizer, Marlies, Diplom-Sozialwissenschaftlerin, Bundesinstitut für Berufsbildung in Bonn, Arbeitsbereich kaufmännische Dienstleistungsberufe zuständig für die Berufe des Finanz-Dienstleistungsbereiches. Arbeitsschwerpunkte: Berufsbildung, Berufsforschung, Arbeitsmarktforschung, Frauen- und Geschlechterforschung.

Hansen, Lise Lotte, Mag. Art., Kulturosoziologin, Dozentin am Institut für Sozialwissenschaften an der Universität Roskilde/Dänemark. Arbeitsschwerpunkte: Gender, Diversity, Demokratie, Gleichheit, Anerkennung und Solidarität in der Arbeiterbewegung und am Arbeitsmarkt.

Hartl, Katja, Mag., Soziologin, Freie Sozialwissenschaftlerin und Sozialarbeiterin in Graz. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Arbeit, Arbeitsmarktintegration von Frauen.

Janczyk, Stefanie, M.A., Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ an der Philipps-Universität Marburg“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsforschung, Arbeit und Demokratie, Arbeitspolitik, politische Theorie.

Jochmann-Döll, Andrea, Dr. rer. pol., Betriebswirtin, Forscherin und Beraterin zu Gender/Gender Mainstreaming, Entgeltgerechtigkeit, Organisationsentwicklung.

Koncz, Katalin, Professorin und Direktorin des Women's Studies Center an der Corvinus Universität für Ökonomie in Budapest/Ungarn. Arbeitsschwerpunkte: Interkulturelle Analysen und Vergleiche, historisch-soziologische Analysen von Geschlechterrollen, Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Kreimer, Margareta, Mag., Dr., Volkswirtin, Universitätsassistentin am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Graz. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, Diskriminierung und Segregation, Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatsforschung.

Lepperhoff, Julia, Dr., Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ und Mitherausgeberin der „femina politica – Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt-, Sozial- und Gesundheitspolitik, Gleichstellungspolitik.

Musiolek, Bettina, Dr. oec., Ökonomin, Studienleiterin „Arbeitswelt & Wirtschaft“ an der Evangelischen Akademie Meißen und Koordinatorin für Osteuropa der Internationalen „Clean Clothes Campaign“. Arbeitsschwerpunkte: Globalisierung und (Frauen-)Arbeit am Beispiel der Bekleidungsbranche; Handelsregime, Arbeitsbedingungen und Situation der Umsetzung von Arbeitsstandards in Osteuropa; informelle Wirtschaft.

O'Reilly, Jacqueline, Ph.D., Privatdozentin für Soziologie an der Universität von Sussex/Großbritannien und Mitherausgeberin der Zeitschriften „Work, Employment and Society“, „Gender, Work and Organization“ und „Economic and Social Review“. Arbeitsschwerpunkte: Internationale vergleichende Forschung zu geschlechtlichen Dimensionen von Beschäftigung, Arbeitszeiten, Wohlfahrtsstaat und Care.

Sassen, Saskia, Professorin für Soziologie an der Universität von Chicago/USA und Gastprofessorin an der London School of Economics/Großbritannien. Arbeitsschwerpunkte: Globalisierung, Migration, Stadtsoziologie.

Satilmis, Ayla, Diplom-Politikwissenschaftlerin, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ an der Philipps-Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik und -recht, Atypisierungsprozesse und Qualität von Arbeit, Gleichstellungspolitik.

Scheele, Alexandra, M.A., Politikwissenschaftlerin und Germanistin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im Forschungsprojekt „GendA – Netzwerk feministische Arbeitsforschung“ und Mitherausgeberin der „femina politica – Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft“. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits(markt)politik, Geschlechterforschung, Methodologie und Gewerkschaften.

Siemieńska, Renata, Professorin für Soziologie an der Universität von Warschau/Polen. Arbeitsschwerpunkte: Eliten und Frauen im Demokratisierungsprozess postkommunistischer Gesellschaften, länderübergreifende Wertesysteme, ethnische Beziehungen und politische Repräsentation von Frauen.

Sorger, Claudia, Mag., Soziologin, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei L&R Sozialforschung in Wien/Österreich. Arbeitsschwerpunkte: Frauen- und Genderforschung, Arbeitszeitpolitik, Arbeitsmarktpolitik.

Walby, Sylvia, Professorin für Soziologie am Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Universität von Leeds/Großbritannien. Arbeitsschwerpunkte: Gender, Patriarchatstheorie, Globalisierung.