



universität
wien

DISSERTATION

Titel der Dissertation

„Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied in den Vereinigten
Staaten und der Europäischen (Wirtschafts-)
Gemeinschaft/Union – ein Vergleich“

Verfasserin

Mag. Petra Ziegler

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Philosophie (Dr. phil.)

Wien, im März 2010

Studienkennzahl lt. Studienbuchblatt: A 092 312

Dissertationsgebiet lt. Studienbuchblatt: Geschichte

Betreuerin: Doz. Mag. Dr. Maria Mesner

Inhaltsverzeichnis

Grafikverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis	9
1 Einleitung	11
1.1 Forschungsdesign.....	13
1.1.1 Theorie und Hypothesen.....	13
1.1.2 Anmerkung zur verwendeten Begrifflichkeit	16
1.2 Zur Methode: Der historische Vergleich	21
1.2.1 Methodische Funktionen	24
1.2.2 Zu den Besonderheiten des Vergleichs in der Geschichtswissenschaft und der Verwendung in der vorliegenden Arbeit.....	26
1.2.3 Der quantifizierende Vergleich.....	29
1.2.3.1 Zur Vergleichbarkeit von Daten zu Beschäftigung und Lohnunterschied.....	30
2 Historischer Rückblick und Überblick über die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds.....	33
2.1 Historischer Rückblick.....	33
2.1.1 Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied	36
2.1.1.1 Erste Berechnungen zum Lohnunterschied.....	38
2.1.1.2 Erste Entwicklungen zur Gleichbehandlung und Reduktion des Lohnunterschieds	42
2.2 Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds	46
2.2.1 Theorien zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied	47
2.2.2 Vergleichbarkeit von Daten zum Lohnunterschied	52

2.2.2.1	Berechnung des Lohnunterschieds in den USA und der E(W)G/EU	53
2.2.3	Erwerbsbeteiligung von Frauen	56
2.2.3.1	Erwerbsbeteiligung von Frauen in den USA	57
2.2.3.2	Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Europäischen Union	60
2.2.4	Entwicklung des Lohnunterschieds	67
2.2.4.1	Entwicklung des Lohnunterschieds in den Vereinigten Staaten	67
Trends	71
2.2.4.2	Entwicklung des Lohnunterschieds in der E(W)G/EU am Beispiel Deutschland und Frankreich	72
2.2.4.2.1	Entwicklung des Lohnunterschieds in Deutschland und Frankreich	73
2.2.4.3	Länderübergreifende Vergleiche zum Lohnunterschied	77
3	Gleichbehandlung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft/Union	83
3.1	Zentrale Regelungen zur Gleichbehandlung in den USA	83
3.1.1	Equal Pay Act	85
3.1.1.1	Anwendung des EPA	89
3.1.1.2	Ausnahmen des EPA	92
3.1.1.3	Effektivität des EPA	93
3.1.2	Title VII des Civil Rights Act	94
3.1.2.1	Umsetzungsbehörde von Title VII – Equal Employment Opportunities Commission	98
3.1.2.2	Adressaten des Gesetzes	100
3.1.2.3	Ausnahmen des Title VII	101
-	Bona fide occupational qualification – Notwendige Qualifikationen	103
3.1.3	Executive Order	105
Entstehung und Weiterentwicklung der Executive Orders		105

3.1.3.1	<i>Affirmative action</i> und Executive Order 11246.....	108
3.1.3.2	Kontrolle und Sanktionen	110
3.1.3.3	Umsetzung und Effektivität der Executive Order.....	112
3.1.3.4	Effektivität von <i>affirmative action</i>	115
3.1.3.5	Kritik an bevorzugter Behandlung.....	117
3.2	Zentrale Regelungen zur Gleichbehandlung in der Europäischen Union	118
	Ausgangssituation hinsichtlich der Entwicklung erster Maßnahmen	118
3.2.1	Römische Verträge / Artikel 119.....	121
3.2.1.1	Implementierung von Artikel 119.....	123
	Umsetzung von Artikel 119.....	128
3.2.2	Richtlinien zur Gleichbehandlung in der Europäischen Union.....	130
	Ausgangsbedingungen zur Verabschiedung der Richtlinien.....	130
3.2.2.1	Die Entgeltgleichheitsrichtlinie (RL 75/117/EWG).....	133
3.2.2.2	Die Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 76/207/EWG).....	135
3.2.2.3	Exkurs: Die Implementierung der Entgeltgleichheits- und Gleichbehandlungsrichtlinie an den Beispielen Deutschland und Frankreich.....	138
3.3	Zur Weiterentwicklung des Regelwerks durch Judikative, Exekutive und Legislative	142
3.3.1	Zur Weiterentwicklung des Regelwerks in den USA	142
3.3.1.1	Konkretisierung des EPA durch den Supreme Court.....	142
3.3.1.2	Zur Umsetzung und Konkretisierung von Title VII durch den Supreme Court .	145
3.3.1.3	Umsetzung und Weiterentwicklung von <i>affirmative action</i> durch EEOC und OFCCP	150
3.3.1.4	Entwicklungen während der Reagan-Administration	152
3.3.1.4.1	<i>Reverse discrimination</i> und Charakteristika von (vor Gericht) erfolgreichen Affirmative-action-Programmen	155
3.3.1.5	Civil Rights Act 1991 und weitere Entwicklungen in den 1990er-Jahren	158
3.3.1.6	Exkurs: Debatte zu <i>comparable worth</i> in den USA.....	161

3.3.2	Zur Weiterentwicklung des Regelwerks in der EU.....	165
3.3.2.1	Weiterentwicklung durch den EuGH.....	165
3.3.2.1.1	Entscheidungen des EuGH zu Artikel 119	165
3.3.2.1.2	EuGH-Urteile zu gleichwertiger Arbeit	170
3.3.2.1.3	Entscheidungen des EuGH zu Quoten	173
3.3.2.2	Weiterentwicklung des Regelwerks am Beispiel von Quoten und positiven Maßnahmen.....	175
3.3.2.3	Weiterentwicklung des Regelwerks durch Rat und Kommission	178
3.3.2.3.1	Entwicklungen im Amsterdamer Vertrag	180
4	Vergleich	186
4.1	Unterschiedliche Phasen der Gleichbehandlung in den USA und der E(W)G/EU.....	186
4.2	Akteure/innen	195
4.2.1.	Beteiligung von Frauen	195
4.2.2.	Institutionen	199
4.3.	Internationale Entwicklungen und deren Einfluss	205
4.4.	Auswirkungen der Gleichbehandlungsmaßnahmen auf den Indikator ‚Lohnunterschied‘	208
5	Abschließende Einschätzung und Empfehlungen zu Gleichbehandlungsmaßnahmen	212
6	Literatur	225
7	Abstract.....	263
8	Lebenslauf.....	267

Grafikverzeichnis

Grafik 1	Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht in den USA (1960–1998)	58
Grafik 2	Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Anteilen an der Gesamterwerbsbevölkerung, Deutschland 1970–1999.....	64
Grafik 3	Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Anteilen an der Gesamterwerbsbevölkerung, Frankreich 1970–1999	65
Grafik 4	Entwicklung Lohnunterschied Deutschland, Frankreich, USA (1961–1999).....	79

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Erwerbsbeteiligung der Frauen in Anteilen an der weiblichen Erwerbsbevölkerung, nach Alter (1960–1998).....	59
Tabelle 2	Prozentuelle Gehaltsunterschiede von Frauen und Männern (vollzeitbeschäftigt), 1955(1970)–1999	68
Tabelle 3	Gehaltsunterschiede von Frauen und Männern (ganzes Jahr, vollzeitbeschäftigt, jährliches Einkommen) nach Alter, 1960–1999	69
Tabelle 4	Mittleres Jahreseinkommen in \$ von Männern und Frauen nach Ausbildung (Vollzeit, ganzes Jahr beschäftigt), 1967 und 1999	71
Tabelle 5	Lohnunterschied in Frankreich und Deutschland – 1955	74
Tabelle 6	Lohnunterschied für gleich qualifizierte Frauen und Männer - 1961	75
Tabelle 7	Lohnunterschied Nettostundenlohn in der Industrie 1955–1990 (Deutschland und Frankreich)	76

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BFOQ	Bona fide occupational qualification
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CPS	Current Population Surveys
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ECHP	European Community Household Panel
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEOC	Equal Employment Opportunity Commission
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
E.O.	Executive Order
EP	Europäisches Parlament
EPA	Equal Pay Act
ERA	Equal Rights Amendment
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FEPC	Fair Employment Practices Committee
ILO	International Labour Organisation
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
ISSP	International Social Survey Program

MLF	Mouvement de Libération des Femmes
NOW	National Organization for Women
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFCCP	Office for Federal Contract Compliance Program
RL	Richtlinie
UN	United Nations
USA	United States of America

1 Einleitung

Im Zuge der Ersten und Zweiten Frauenbewegung haben Frauen weitreichende politische und soziale Rechte erlangt. In der Ersten Frauenbewegung haben Frauen insbesondere für den Zugang zu Bildungseinrichtungen und das Wahlrecht gekämpft. Im Rahmen der Zweiten Frauenbewegung haben Frauen durch Verhütungsmittel und liberale Abtreibungsgesetze eine verbesserte Kontrolle hinsichtlich der Reproduktion erzielt; weiters wurde Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Beschäftigung und Bildungseinrichtungen verboten. Die Gesetze und Maßnahmen gegen Diskriminierung am Erwerbsarbeitsmarkt bilden die Ausgangsbasis der vorliegenden Dissertation, wobei der Fokus auf jenen Normen liegt, die den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied verringern sollen. Der Arbeitsmarkt ist in den erwerbszentrierten Systemen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten einer der zentralen Verteilungsorte für wirtschaftlich, politische und soziale Teilhabe: Hier wird geregelt, welche Bevölkerungsgruppen in die Erwerbsarbeit einbezogen werden, in welchem Umfang und zu welchen Bedingungen. Gemeinsam mit dem Ausbildungssystem trägt der Arbeitsmarkt dazu bei, die bestehende Sozialstruktur zu reproduzieren; daher setzen erste Maßnahmen oft hier an, um Veränderungen anzuregen.

Seit Ende der 1950er-Jahre/Anfang der 1960er-Jahre wurden Gesetze und Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern verabschiedet, *de iure* wurde Gleichbehandlung in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten in einigen Bereichen, vor allem im Erwerbsleben, erreicht, *de facto* ist diese Gleichbehandlung aber bis heute nicht gegeben. Gesetze und spezifische Vereinbarungen lassen zu einem großen Teil die unbezahlte Arbeit und deren traditionelle Aufteilung zwischen den Geschlechtern unberührt und zielen vor allem auf die bezahlte Erwerbstätigkeit, wodurch strukturelle Unterschiede beim Zugang zu Erwerbstätigkeit unberücksichtigt bleiben. Da Regelungen zur Umverteilung der unbezahlten Arbeit fehlen, konzentriert sich die vorliegende Arbeit einerseits auf die gesetzlichen Vorgaben zu Gleichbehandlung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt und hier besonders auf jene, die den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied verringern sollen, sowie andererseits auf die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, um diese vergleichend zu analysieren. Der Lohnunterschied hat während des gesamten Erwerbslebens und darüber hinaus (Pensionsanspruch) Auswirkungen auf die Position der Frauen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied wird durch wichtige Entscheidungen wie Beschäftigungsmodus und Dauer der Erwerbstätigkeit, Unterbrechung der beruflichen

Laufbahn sowie Verteilung der unbezahlten Betreuungsarbeit beeinflusst und stellt ein wesentliches Hindernis für Frauen dar, die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erreichen wie Männer.

Der Untersuchungszeitraum reicht von den Römischen Verträgen 1957 (EWG) bzw. dem Equal Pay Act 1963 (USA) bis zu dem Amsterdamer Vertrag (1997) bzw. dem Ende der Clinton-Administration (2000). Zwar wird auch auf die vorherige Entwicklung eingegangen werden, der Schwerpunkt liegt aber auf dem ausgewählten Zeitraum, da Ende der 1950er-Jahre/Anfang der 1960er-Jahre erstmals der geschlechtsspezifische Lohnunterschied sowohl in der EWG als auch in den USA explizit in Verträge und Gesetze einbezogen und bis zum Ende der 1990er-Jahre zentrale Maßnahmen zur Reduzierung des Lohnunterschieds verabschiedet wurden.

Für die Dissertation wurden unterschiedliche Quellen herangezogen. Einerseits werden Primärquellen wie Gesetze¹, Verträge² und Richtlinien³, die zur Gleichbehandlung und zur Verringerung des Lohnunterschieds beitragen sollen, aber auch Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Supreme Court zu Lohngleichheitsfragen untersucht. Andererseits werden nationale Statistiken (U.S. Department of Labor, INSEE oder Statistisches Bundesamt) sowie Daten von Eurostat oder der OECD zur Analyse herangezogen, um einen Eindruck von den Veränderungen beim Lohnunterschied im hier behandelten Zeitraum zu vermitteln. Weiters wird Fachliteratur aus den Bereichen Geschichte, Arbeitsmarktforschung, Recht, Politikwissenschaft und Wirtschaft verwendet. Als Methode wird eine vergleichende, deskriptive Darstellung der Entwicklungen in den USA und der E(W)G/EU gewählt, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten hervorzuheben und gegenüberzustellen.

¹ Für die USA vor allem der Equal Pay Act von 1963 und der Civil Rights Act von 1964

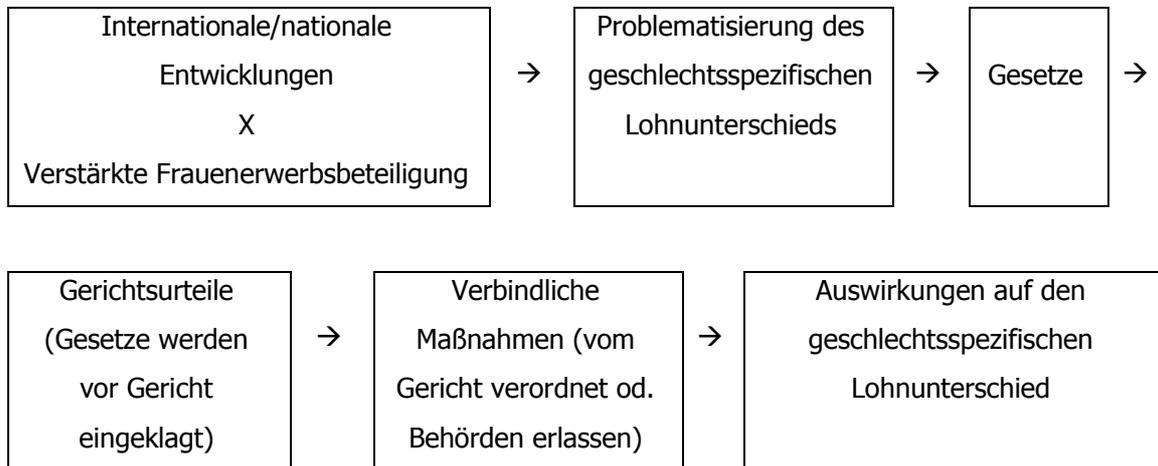
² Für die E(W)G/EU vor allem die Römischen Verträge von 1957 und der Amsterdamer Vertrag 1997

³ Für die E(W)G/EU: Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleiche Entgelts für Männer und Frauen, Richtlinie 76/207/EWG des Rates vom 9. Februar 1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen

1.1 Forschungsdesign

1.1.1 Theorie und Hypothesen

Folgende Theorie soll im Laufe der vorliegenden Arbeit überprüft werden:



In der oben abgebildeten Theorie wird als unabhängige Variable die steigende Frauenerwerbstätigkeit in den 1960er-Jahren in den USA sowie in den 1960er- und 1970er-Jahren in der E(W)G (und hier beispielhaft in Frankreich und Deutschland) angeführt, die kombiniert mit nationalen bzw. internationalen Entwicklungen zur Problematisierung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds führte. Erstmals problematisiert wurde diese Ungleichbehandlung am Arbeitsmarkt in den USA vor allem von Behörden und Experten/innengremien – wie dem Women’s Bureau und der President’s Commission on the Status of Women, in der EWG zunächst von einzelnen Mitgliedsländern mit nationalstaatlichen Interessen wie Frankreich und aufgrund von internationalen Vorgaben wie jener der International Labour Organisation (ILO)⁴ zu Lohngleichheit. Der einsetzende Druck auf die Regierungen durch die steigende Frauenerwerbstätigkeit, die vor allem auf eine Zunahme von verheirateten Frauen und Frauen mit kleinen Kindern am Arbeitsmarkt zurückzuführen ist, wird somit durch nationale und internationale Trends verstärkt: Darunter fallen für die USA zunächst vor allem die Entwicklungen rund um das Civil Rights Movement und eine damit einsetzende öffentliche Bewusstseinsbildung für Diskriminierung; in der EWG

⁴ In der 1919 gegründeten ILO arbeiten Regierungen und Arbeitgeber/innen- und Arbeitnehmer/innenverbände zusammen. 1946 wurde die ILO zur ersten Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Die Erstellung internationaler Arbeitsnormen ist eines der Hauptanliegen der ILO, wobei Übereinkommen der ILO nach der nationalen Ratifizierung bindend, Empfehlungen hingegen nichtbindende Instrumente sind und als Richtlinien für nationale Maßnahmen dienen.

nehmen die ILO mit der Konvention zu gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit sowie die Vereinten Nationen (United Nations – UN) mit der allgemeinen Menschenrechtserklärung und dem Festschreiben der gleichen Rechte für Frauen und Männer eine verstärkende Position ein. Basierend auf der erstmaligen Problematisierung des Lohnunterschieds werden Gesetze erlassen, deren Umsetzung (zunächst) jedoch zu wünschen übrig ließ. Daher werden Fragen zur Lohngleichheit – in den USA ab den 1960er-Jahren, in der E(W)G ab den 1970er-Jahren – verstärkt vor Gericht ausgetragen, um den Gesetzen Nachdruck zu verleihen. Nach und nach werden schließlich die bestehenden Gesetze, vor allem, was die bessere Umsetzung betrifft, weiterentwickelt – entweder durch die Legislative, von den Gerichten oder von die Umsetzung überwachenden Behörden mittels verbindlicher Maßnahmen wie *affirmative action* oder Lohnnachzahlungen. Ziel der Dissertation ist, Ausgangsbedingungen, Entstehung und Weiterentwicklung der Gesetze im Untersuchungszeitraum darzustellen, aufzuzeigen, welche Auswirkungen diese unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, Maßnahmen und Gesetze auf die Entwicklung des Lohnunterschieds in der E(W)G/EU und den USA hatten, und schließlich die Voraussetzungen für effektive Maßnahmen zur Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds herauszuarbeiten.

Ausgehend von der oben genannten Theorie sollen folgende Hypothesen überprüft werden:

Hypothese 1: Nationaler Druck bewirkt starke Gesetze mit hohem Umsetzungsniveau bzw. internationale Einflüsse bewirken schwache Gesetze mit geringem Umsetzungsniveau und Sanktionsmöglichkeiten.

Hypothese 2: Geringer Umsetzungsdruck und fehlende Anwendung von effektiven Sanktionen führen zu einem vermehrten Vorgehen vor Gericht.

Hypothese 3: Veränderungen beim Lohnunterschied korrelieren – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – nur gering mit der Einführung von neuen Gesetzen.

Hypothese 4: Im Untersuchungszeitraum kommt es zu einer Angleichung der Entwicklung in den USA und der E(W)G/EU.

Zu Beginn der Arbeit soll der Entstehungskontext der ersten Gleichbehandlungsmaßnahmen präsentiert werden. Im Rahmen eines einleitenden historischen Rückblicks werden die

Entwicklungen hinsichtlich des Lohnunterschieds in den USA und in ausgewählten europäischen Ländern (Deutschland und Frankreich), aber auch internationale Vorgaben der Vereinten Nationen und International Labour Organisation bis zum Beginn des Untersuchungszeitraums überblicksartig dargestellt – Näheres dazu findet sich in Kapitel 2.1. – und damit der Frage nachgegangen werden, was dazu geführt hat, dass gerade Ende der 1950er-/Anfang der 1960er-Jahre die ersten Gesetze zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit erlassen wurden.

Anschließend wird die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds von den 1960er-Jahren bis zum Ende der 1990er-Jahre dargestellt. Im Rahmen der Analyse des Lohnunterschieds soll der Frage nachgegangen werden, ob unterschiedliche Daten in der E(W)G/EU und den USA vor allem auf divergierende Berechnungsmethoden zurückzuführen sind oder ob es noch weitere Gründe für die Unterschiede bei der Entlohnung von Frauen und Männern gibt. Außerdem soll untersucht werden, ob Koinzidenzen bei der Einführung neuer Gesetze und des Rückgangs beim Lohnunterschied im Untersuchungszeitraum nachzuweisen sind. Die Entwicklung des Lohnunterschieds im Verlauf des behandelten Zeitraums soll dabei mithilfe von statistischen Daten veranschaulicht werden.

Die Verwendung statistischer Daten ist bei der Analyse des Lohnunterschieds kritisch zu hinterfragen, da sich einerseits Erhebungsmethoden im Laufe der Jahrzehnte verändert haben (bzw. lange Zeit keine geschlechtsspezifischen Daten gesammelt wurden) und andererseits auf europäischer Ebene erst seit Mitte der 1990er-Jahre vergleichbare Daten erhoben wurden. Somit muss der Frage nachgegangen werden, auf welche Weise diese Daten zusammengestellt wurden, d.h. welche Beschäftigungsverhältnisse einberechnet wurden und ob diese Berechnungsmethode zu Verzerrungen aufgrund des Geschlechts führen kann. Wichtig ist weiters festzuhalten, wann und durch wen Daten zum Lohnunterschied erhoben wurden.

Da sich die von Eurostat erhobenen vergleichbaren europäischen Daten auf die EU-15 ab 1995 beschränken, muss für die E(W)G/EU auf Daten von einzelnen Mitgliedsländern zurückgegriffen werden. Um Vergleichszahlen seit der Gründung der EWG darstellen zu können, werden stellvertretend Daten für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich herangezogen. Für beide Länder wurden seit 1959 im Rahmen der Berichte zur sozialen Lage, herausgegeben von der Europäischen Kommission, Daten veröffentlicht. Deutschland und Frankreich werden einerseits als Fallbeispiele herangezogen, da beide Gründungs-

mitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sind, andererseits stellen diese beiden Staaten bei der Frage des Lohnunterschieds unterschiedliche Einstellungen und Entwicklungen dar, wodurch für den Untersuchungszeitraum verschiedene Zugänge europäischer Staaten exemplarisch dargestellt werden können.

Kapitel 3 beschäftigt sich mit den Ausgangsbedingungen und der Verabschiedung von zentralen Gesetzen zu Lohngleichheit und Gleichbehandlung sowie deren Weiterentwicklung im Untersuchungszeitraum. Mithilfe der analytischen Periodisierung der Gesetze und Maßnahmen zum Lohnunterschied soll der Frage nachgegangen werden, ob aufgrund der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen bei der Einführung der ersten Gesetze in der EWG und den USA weiterhin grundlegende Unterschiede bestehen oder ob sich die Entwicklung im Laufe des behandelten Zeitraums angenähert hat. Zur Überprüfung dieser Frage werden die Gesetze und Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in der E(W)G/EU und den USA dargestellt, wobei sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede berücksichtigt werden.

Abschließend werden unterschiedliche Phasen der Entwicklung in der E(W)G/EU und den USA nachgezeichnet, wichtige Akteure/innen genannt sowie Auswirkungen der Gesetze und Maßnahmen auf den Indikator ‚geschlechtsspezifischer Lohnunterschied‘ zusammengefasst. Weiters wird auf mögliche Wechselwirkungen zwischen der E(W)G/EU und den USA sowie auf internationale Transfers verwiesen. (Kapitel 4).

Einschätzungen der Autorin zu Stärken und Schwächen der Gleichbehandlungsnormen in der E(W)G/EU und den USA sowie Empfehlungen für effektivere Maßnahmen bilden den Abschluss der Arbeit (Kapitel 5).

1.1.2 Anmerkung zur verwendeten Begrifflichkeit

Der inhaltliche Schwerpunkt der vorliegenden Dissertation liegt auf der Frage, inwieweit Gesetze und Maßnahmen den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied verringern, fokussiert wird auf das Erwerbsleben. Für die Untersuchung werden Begriffe wie ‚Diskriminierung‘, ‚Gleichbehandlung‘, ‚Gleichstellung‘ und ‚Chancengleichheit‘ verwendet. Da die vorliegende Arbeit von einem sehr engen Verständnis von ‚Gleichbehandlung‘ ausgeht und darunter die gleiche Entlohnung am Arbeitsmarkt versteht, wird die Gleichheit-Differenz-Debatte hier

nicht rekonstruiert werden. Die unterschiedlichen Begriffe und deren Verwendung bestimmen die Wahl und Ausgestaltung der verwendeten Instrumentarien: Je nachdem, welcher Begriff angewendet wird, werden die Maßnahmen unterschiedlich gestaltet und implementiert.

In der folgenden Arbeit wird vor allem der Begriff ‚Gleichbehandlung‘ für die untersuchten Maßnahmen zur Reduktion des Lohnunterschieds herangezogen, da diese Maßnahmen jede Benachteiligung einer Person aufgrund des Geschlechts, mit der Ausnahme, dass es dafür eine von der Rechtsordnung anerkannte sachliche Grundlage gibt, verbieten und eine prinzipiell *gleiche* Behandlung vorschreiben. Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist damit die Grundvoraussetzung für die Beseitigung von Diskriminierung.⁵ Zu beachten ist jedoch, dass Gleichbehandlung Ungleicher keine Gleichstellung nach sich ziehen muss. Da den vorgestellten Maßnahmen vor allem dieser Begriff der Gleichbehandlung zu Grunde liegt, wird im Folgenden von Gleichbehandlungsnormen und -maßnahmen die Rede sein.

An dieser Stelle soll kurz auf den häufig verwendeten Begriff ‚Gleichberechtigung‘ eingegangen werden, den man nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem als Rechtsbegriff benutzte. Durch die Gleichberechtigung von Frauen wurde zwar die bis dahin übliche Benachteiligung der Frauen im Recht beseitigt, ihre Stellung in der Gesellschaft sollte allerdings nicht grundlegend umgestaltet und die traditionellen Strukturen von Ehe und Familie beibehalten werden. Gleichbehandlung von Frauen und Männern ist schwer ohne gleiche Partizipation an bezahlter und unbezahlter Arbeit zu erreichen, diese wird bei der Gleichberechtigung aber nicht berücksichtigt, die männliche Erwerbsbiografie gilt als Norm. Ausgangspunkt der Forderung nach Gleichberechtigung sind die ungleichen gesellschaftlichen Bedingungen für Frauen und Männer, wobei das Recht zum Fundament der gesellschaftlichen Veränderung werden soll.⁶ In der vorliegenden Arbeit kann die De-iure-Gleichbehandlung, welche die erste Phase der Gleichbehandlungsnormen prägte, durchaus als Synonym für Gleichberechtigung angesehen werden, da in beiden Fällen das Recht und der rechtliche Anspruch eine zentrale Rolle spielen.

Bei ‚Gleichstellung‘ geht es vor allem um die Bekämpfung der mittelbaren/indirekten Diskriminierung, da durch Gleichbehandlung zwar die rechtlichen Rahmenbedingungen

⁵ Rüdiger Lautmann: Die Gleichheit der Geschlechter und die Wirklichkeit des Rechts (Opladen 1990), 33

⁶ Anna Sporrer: Gleichheitssatz und Emanzipation. In: Ulrike Aichhorn (Hg.): Frauen und Recht (Wien 1997), 1–38, hier 1f.

gesetzt werden, tatsächliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern aber nicht eintritt. Durch Gleichstellung von Frauen und Männern soll daher einerseits mittelbare Diskriminierung beseitigt, andererseits sollen durch spezifische Maßnahmen für Frauen weiterhin bestehende Nachteile ausgeglichen werden. Ausgehend von der Wahrnehmung einer faktischen Schlechterstellung von Frauen gegenüber Männern auf dem Arbeitsmarkt wurde Gleichstellung als frauenpolitisches Ziel formuliert. So soll Gleichstellung Rahmenbedingungen auf gesellschaftlicher und betrieblicher Ebene gestalten, sodass die faktische Gleichstellung von Frauen und Männern als Ziel erreicht wird.

Die „Berichterstattergruppe des Europarates für Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ geht davon aus, dass das Anerkennen der unterschiedlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern eine Voraussetzung für die Erarbeitung qualifizierter Maßnahmen ist, damit sich diese verschiedenen Lebensverhältnisse nicht nachteilig und/oder diskriminierend auf die Lebenssituation von Frauen auswirken. Unter ‚Gleichstellung‘ versteht die Berichterstattergruppe, dass beide Geschlechter in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens gleichermaßen präsent, beteiligt und berechtigt sind. Gleichstellung der Geschlechter ist das Gegenteil von Ungleichbehandlung, nicht jedoch von Unterschiedlichkeit von Frauen und Männern; ihr Ziel ist die Förderung der vollständigen Einbindung von Frauen und Männern in die Gesellschaft.⁷ Alle Mitglieder einer Gesellschaft sollen, ohne durch geschlechtsspezifische Rollenmuster eingeschränkt zu sein, anerkannt und gefördert werden. Gleichstellung betrifft die Lebenswirklichkeit, es geht um die Durchsetzung der Gleichberechtigung in der Praxis, welche rechtliche Gleichheit voraussetzt.⁸

Der Begriff ‚Chancengleichheit‘ besagt, dass jedes Mitglied einer Gesellschaft – unabhängig von Geschlecht, Rasse, ethnischer Herkunft, Behinderung etc. – die gleiche Chance hat, eine seinen/ihren Fähigkeiten entsprechende soziale und/oder berufliche Position zu erwerben/einzunehmen. Die Gleichheit bei den Zugangschancen steht hier im Mittelpunkt. Das Erreichen des Ziels steht im Vordergrund.⁹ Dabei können zwei verschiedene Zielvorstellungen bei der Forderung nach Chancengleichheit unterschieden werden: die Zugangsgleichheit oder *equality of access* und die Ergebnislgleichheit oder *equality of*

⁷ Europarat: Berichterstattergruppe für Gleichberechtigung von Frauen und Männern: Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreiben bewährter Praktiken (1998), 5

⁸ Beate Rudolf: Verankerung des Gleichstellungsgebots auf Europaebene – Fortschritt oder Regression? In: Mechthild Koreuber, Ute Mager (Hg.): Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz (Baden-Baden 2004), s. 33–57, hier 33

⁹ Lautermann: Gleichheit der Geschlechter, 37

*result.*¹⁰ Das US-amerikanische Regelwerk wird als *equal employment opportunity* bezeichnet und umfasst damit den Chancengleichheitsbegriff, der davon ausgeht, dass gleich qualifizierte Individuen gleiche Zugangschancen zu Positionen und Erwerbsbereichen erhalten sollen. Grundintention der US-amerikanischen Politiken war zunächst, Einzelpersonen gleichen Zugang zu ermöglichen und nicht für vergangene Diskriminierung zu entschädigen. An der Änderung von einem Chancengleichheits- zu einem Ergebnisgleichheitskonzept (in Form von *affirmative action*) entzündete sich schließlich die öffentliche Kontroverse in den USA.^{11 12}

Dennoch verfolgen die genannten Konzepte die Angleichung bisher benachteiligter Gruppen an die dominierende. Diese wird zum Standard erhoben, an dem sich die benachteiligte Gruppe zu orientieren hat und den sie erreichen soll. Diese Angleichungsintention ist auch einer der wesentlichen Kritikpunkte am bestehenden Gleichbehandlungskonzept, die US-amerikanischen und europäischen Vorgaben zu Gleichbehandlung zielen somit nicht darauf ab, die gesellschaftliche Situation von Frauen bzw. das Verhältnis von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit grundlegend zu verändern.

Mit ‚positiver Diskriminierung‘ wird die bevorzugte Behandlung bislang benachteiligter sozialer Gruppen in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens bezeichnet. Die Begründung hierfür ist, dass die Diskriminierung dieser Menschen in der Vergangenheit Auswirkungen auf die Gegenwart habe und formalrechtliche Gleichbehandlung allein nicht zur Verwirklichung des Gleichheitsprinzips ausreiche. Daher müssen sie zumindest für eine bestimmte Zeit gezielt bevorzugt, d.h. positiv diskriminiert werden.¹³ Zu diesen Gruppen gehören vor allem Angehörige ethnischer Minderheiten und Frauen; die Hauptgebiete, in denen positive Diskriminierung praktiziert wird, sind Schulwesen, Universitäten, öffentlicher Dienst sowie (mit Einschränkungen) die Privatwirtschaft. In den USA können viele positive Maßnahmen für Frauen nicht von jenen für Angehörige von Minderheiten getrennt werden.

¹⁰ Onora O’Neill: Wie wissen wir, wann Chancen gleich sind? In: Beate Rössler: Quotierung und Gerechtigkeit: Eine moralphilosophische Kontroverse (Frankfurt am Main 1993), 144–157, hier 149f.

¹¹ Carol Lee Bacchi: The Politics of Affirmative Action. ‚Women‘, Equality, and Category Politics (London, Thousand Oaks 1996), 34f.

¹² siehe dazu mehr im Kapitel 3.1.3.4

¹³ Karin Riegler: Gleichheit durch ungleiche Behandlung? Positive Diskriminierung von Frauen im US-amerikanischen Recht. In: Thomas Angerer, Birgitta Bader-Zaar, Margarete Grandner (Hg.): Geschichte und Recht. Festschrift für Gerhard Stourzh zum 70. Geburtstag (Wien 1999), 279–292, hier 279

Allerdings gibt es sehr wohl nennenswerte Unterschiede bzw. unterschiedliche Entwicklungen.

In den USA wurde positive Diskriminierung vor allem mittels *affirmative action* realisiert. Der Begriff kann bis zur Präsidentschaft von Franklin D. Roosevelt zurückverfolgt werden, als damit begonnen wurde, Maßnahmen gegen rassistische Diskriminierung im Arbeitsleben zu ergreifen. Eine offizielle Definition von *affirmative action* erfolgte erst in den 1960er-Jahren durch Präsident Johnsons E.O. 11246, die sogenannte „positive Aktionen“ beinhaltet, die zu mehr Gleichheit zwischen Individuen verschiedener Gruppen führen sollten. Zusätzlich zu *affirmative action* wird Monitoring angewandt, um sicherzustellen, dass es nicht zu willkürlicher Besserstellung von geschützten Gruppen kommt, außerdem werden Zeitpläne und Ziele festgelegt, die auf Untersuchungen und Berechnungen des jeweiligen Arbeitsmarktes beruhen.¹⁴ *Affirmative action* kann sich auf Maßnahmen am Arbeitsmarkt oder auf eine ausgeglichene Repräsentation in öffentlichen Komitees, politischen Parteien und Bildungseinrichtungen konzentrieren.¹⁵ Auf Erstere wird in der vorliegenden Arbeit eingegangen werden.

„Umgekehrte Diskriminierung“ oder *reverse discrimination* bezeichnet die Auswirkungen von positiven Maßnahmen für Frauen und/oder Afroamerikaner/innen auf (weiße) Männer, die sich dadurch als Gruppe am Arbeitsmarkt diskriminiert sehen. Besonders umstritten waren und sind dabei Zielvorgaben („Quotenregelungen“), bei denen ein bestimmter Prozentsatz von Stellen mit qualifizierten Frauen oder Angehörigen von Minderheiten besetzt werden muss.

„Gender Mainstreaming“ betrifft die systematische Inkorporation von Genderthemen in allen öffentlichen Institutionen und Politiken, bei gleichzeitiger Beibehaltung von positiven Maßnahmen für das jeweils unterrepräsentierte Geschlecht. Das bedeutet, dass Gender Mainstreaming Frauenpolitik aus dem Randbereich der Politik herausnehmen und in den sogenannten Mainstream führen soll. Alle Politiken und Maßnahmen sollen dahin gehend überprüft werden, welche Auswirkungen sie auf Frauen und Männer haben, um

¹⁴ Faye J. Crosby, Diana I. Cordova: Words Worth of Wisdom: Toward an Understanding of Affirmative Action. In: Faye J. Crosby, Cheryl VanDeVeer (ed.): Sex, Race and Merit. Debating Affirmative Action in Employment and Education (Ann Arbor 2000), 13–20, hier 14–16

¹⁵ Bacchi: Politics of Affirmative Action, 15

herauszufinden, ob und wie geschlechtsspezifische Ungleichheiten neu geschaffen bzw. reproduziert werden. Mithilfe von Gender Mainstreaming soll Gleichstellungspolitik nicht mehr als alleinige Angelegenheit der Frauenbeauftragten mit geringer Entscheidungskompetenz gelten, sondern als Querschnittsaufgabe alle Fachbereiche in Politik und Verwaltung betreffen.¹⁶

Im Untersuchungszeitraum können unterschiedliche Maßnahmen ausgemacht werden, die auf diese verschiedenen Begriffe zur Gleichbehandlung wie z.B. Gleichstellung, Gleichberechtigung, Gender Mainstreaming oder *affirmative action* Bezug nehmen. Auf die unterschiedlichen Ausprägungen der Maßnahmen wird im Laufe der Arbeit hingewiesen und verschiedene Phasen von Gleichbehandlung werden im Schlusskapitel gesondert dargestellt.

Für die Europäische Gemeinschaft wird weiters die jeweilige zum behandelten Zeitpunkt übliche Bezeichnung angeführt. Das bedeutet, dass bei Entwicklungen, die für den gesamten Untersuchungszeitraum gelten, von der ‚E(W)G/EU‘ die Rede sein wird. Bei Fragestellungen, welche die Zeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1957–1965) betreffen, wird die Bezeichnung ‚EWG‘ verwendet, bei jener der Europäischen Gemeinschaft (1965–1992) ‚EG‘ und der Europäischen Union (ab 1992) ‚EU‘.

1.2 Zur Methode: Der historische Vergleich

Um einen Vergleich durchführen zu können, muss zunächst festgelegt werden, was verglichen werden soll. In der vorliegenden Dissertation sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede der US-amerikanischen und europäischen Gleichbehandlungsmaßnahmen in Hinblick auf die Entwicklung des Lohnunterschieds dargestellt werden. Dabei sollen mithilfe des historischen Vergleichs die Unterschiede, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums zwischen den Vergleichsräumen bestanden haben, beleuchtet und die Entwicklung der nächsten vier Jahrzehnte nachgezeichnet werden. Der Vergleich wird einerseits deskriptiv

¹⁶ siehe dazu u.a.: Barbara Stiegler: Gender Macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming. Expertisen zur Frauenforschung (Bonn 2004), online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/01411.pdf> (2010-03-02); Marianne Weg: Gender Mainstreaming. Zukunftsstrategie für Gleichstellungspolitik? In: Ingrid Schacherl (Hg.): Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen. Sozial- und Kulturwissenschaftliche Studientexte Band 8 (Innsbruck 2003), 29-56; Maria Rösslhuber, Petra Ziegler: Gender Mainstreaming – Ein Mittel zur Verbesserung weiblicher Partizipation in Entscheidungsprozessen. Eine Expertise (2005), online unter: <http://aoef.at/projekte/Sister-Expertise-Deutsch.pdf> (2007-10-02), 11f.

angewendet werden, um historische Auffälligkeiten jeweils innerhalb des europäischen und US-amerikanischen Raums aufzuzeigen, andererseits werden auf analytische Weise die Entstehungs-, Verlaufs- und Ausprägungsbedingungen der Gleichbehandlungsmaßnahmen in Hinblick auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied untersucht.

Der historische Vergleich hat sich im deutschsprachigen Raum relativ spät entwickelt. Otto Hintze und Max Weber waren es zunächst, die sich intensiv mit der vergleichenden Methode beschäftigten, bevor der historische Vergleich im Kontext der „Analytischen Wende der Geschichtswissenschaft“ in den 1960er- und 1970er-Jahren neuen Aufschwung erhielt.¹⁷ Der historische Vergleich untersucht zwei oder mehrere historische Phänomene systematisch auf Ähnlichkeiten und Unterschiede, um dadurch zu einer möglichst zuverlässigen Beschreibung und Erklärung sowie zu weiterreichenden Aussagen über geschichtliche Handlungen, Erfahrungen, Prozesse und Strukturen zu gelangen.¹⁸ Indem die Ähnlichkeiten und Unterschiede von mindestens zwei Vergleichsfällen dargestellt werden, unterscheiden sich vergleichende Arbeiten von solchen Arbeiten, die sich auf die Analyse und Darstellung eines Untersuchungsgegenstandes konzentrieren. Vergleichende Arbeiten grenzen sich jedoch auch von beziehungsgeschichtlichen Arbeiten ab, da diese nicht notwendigerweise die Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen zwei Untersuchungseinheiten erforschen, sondern die Wechselwirkungen zwischen diesen analysieren.¹⁹

Marc Bloch beschrieb die Zielsetzung vergleichender Forschung 1928 folgendermaßen:

„Aus einem oder mehreren verschiedenen sozialen Milieus zwei oder mehrere Phänomene auszuwählen, die scheinbar auf den ersten Blick gewisse Analogien aufweisen, den Verlauf ihrer Entwicklungen zu beschreiben. Ähnlichkeiten und Unterschiede festzustellen und diese so weit wie möglich erklären.“²⁰

¹⁷ Friedrich Jaeger, Jörn Rüsen: Geschichte des Historismus. Eine Einführung (München 1992); Jürgen Kocka: Historische Komparatistik in Deutschland. In: Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (Hg.): Geschichte und Vergleich. Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtswissenschaft (Frankfurt am Main, New York 1996), 47–60, hier 49

¹⁸ Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka: Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung. In: Haupt, Kocka (Hg.): Geschichte und Vergleich, 9–46, hier 9

¹⁹ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 9f.

²⁰ Marc Bloch: Pour une histoire comparée des sociétés européennes. In: Marc Bloch: Mélanges historique, Band 1 (Paris 1963), 16–40, hier 17

Der historische Vergleich wird in zwei Grundtypen unterteilt: Beim ersten Typ steht die Kontrastierung im Mittelpunkt des Interesses; der Vergleich konzentriert sich auf die Unterschiede und soll zur genaueren Erkenntnis über die einzelnen Vergleichsfälle beitragen. Beim zweiten Typ werden die Übereinstimmungen stärker betont, wodurch eine Generalisierung sowie die Erkenntnis allgemeiner Zusammenhänge gefördert werden.²¹ Beide Positionen gehören seit John Stuart Mills Unterscheidung zwischen ‚*method of difference*‘ und ‚*method of agreement*‘ zu den grundlegenden Kategorien komparativer Arbeiten.²²

Otto Hintze schrieb dazu 1929:

„Man kann vergleichen, um ein Allgemeines zu finden, das dem Verglichenen zugrunde liegt; man kann vergleichen, um den einen der möglichen Gegenstände in seiner Individualität schärfer zu erfassen und von den anderen abzuheben.“²³

Vergleichend arbeitende Historiker/innen generalisieren und kontrastieren meist zugleich, wobei entweder den Gemeinsamkeiten oder den Unterschieden stärkeres Gewicht beigemessen wird. In der vorliegenden Arbeit wird zunächst auf die Unterschiede bei der Einführung der ersten Normen zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied eingegangen werden. Daran anschließend werden aber auch die – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten – auftretenden Gemeinsamkeiten bei der Weiterentwicklung der Gesetze und Maßnahmen dargestellt.

In der Regel werden eng eingegrenzte Teilaspekte verglichen, wobei zu den Zielen des Vergleichs entweder die Erklärung der vorgefundenen Unterschiede und Gemeinsamkeiten oder ihre Typologisierung zählen. Die Erklärung versucht dabei, Ursachen für Unterschiede

²¹ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 11

²² John Stuart Mill: A System of Logic, Ratiocinative and Inductive (University of California 1846), 228–263.

²³ Otto Hintze: Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung. In: Otto Hintze: Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte. Herausgegeben und eingeleitet von Gerhard Oestreich, (3. Auflage, Göttingen 1982), 251

und Gemeinsamkeiten aufzuzeigen, die Typologisierung behandelt eher die innere Logik der gleichen Phänomene in verschiedenen Gesellschaften.²⁴

1.2.1 Methodische Funktionen

Bei genauerer Differenzierung können beim historischen Vergleich unterschiedliche methodische Ziele festgestellt werden, die im engeren Sinn selbst keine Methode sind, sondern eher Perspektiven, Ansätze oder Verfahren darstellen.

- In *heuristischer* Hinsicht hilft der Vergleich dabei, Probleme und Fragen zu identifizieren, die ohne Vergleich nicht oder nur schwer zu erkennen sind bzw. sich stellen würden.
- In *deskriptiver* Hinsicht dient der Vergleich vor allem der genauen Darstellung einzelner Fälle, oft auch eines einzigen besonders interessanten Falls. Historische Auffälligkeiten können erst dann genau erkannt werden, wenn Vergleichsbeispiele herangezogen werden, die in struktureller Hinsicht genügend ähnlich, in der besonders interessierenden Hinsicht jedoch unterschiedlich sind. Je nach Auswahl des/der Vergleichspartners/in wird sich die jeweilige Untersuchung auf unterschiedliche Merkmale beziehen und diese hervorheben.
- In *analytischer* Hinsicht trägt der Vergleich zur Erklärung historischer Sachverhalte bei. Eine durch den Vergleich festgestellte Besonderheit führt meist zur Frage nach deren Entstehungs-, Verlaufs- und Ausprägungsbedingungen. Der Vergleich dient weiters der Kritik gängiger Erklärungen.

Vergleiche können auch als indirekte Experimente dienen und das Testen von Hypothesen ermöglichen. Wenn ein/e Historiker/in das Auftreten eines Phänomens A in einer Gesellschaft auf die Bedingung oder Ursache B zurückführt, kann er/sie diese Hypothese überprüfen, belegen oder weiter differenzieren, indem er/sie nach Gesellschaften sucht, in denen A ohne B auftrat oder B existierte, ohne zu A zu führen. Weiters dient der Vergleich als Beweis für raum- und zeitspezifische Regelmäßigkeiten.

²⁴ Hartmut Kaeble: Der historische Vergleich: Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert (Frankfurt am Main 1999), 12f.

- In *paradigmatischer* Hinsicht hat der Vergleich oft verfremdende Wirkung. Der Vergleich ermöglicht den Blick auf andere Konstellationen und der jeweils interessierende Fall wird als eine von mehreren Möglichkeiten sichtbar. Gleichzeitig fordert der Vergleich zur Reflexion über den kulturellen Standort des/der vergleichenden Forschers/in und über die Kultur der eigenen Wissenschaftsdisziplin auf. Grundannahmen zu bestimmten Fragestellungen können durch den Vergleich überdacht werden. Damit kann der Vergleich auch die eigene Standortbestimmung beeinflussen sowie zur Weiterentwicklung einzelner Wissenschaftsdisziplinen beitragen.²⁵

In der vorliegenden Arbeit wird der Vergleich vor allem in analytischer und deskriptiver Hinsicht angewandt, da der Frage nach Entstehungs-, Verlaufs- und Ausprägungsbedingungen der Gesetze zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied in der E(W)G/EU und den USA nachgegangen wird. Weiters sollen durch die deskriptive Darstellung der Entwicklung historische Auffälligkeiten sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgezeigt werden.

Der Vergleich mit einem anderen Land dient oft auch dem besseren Verständnis des eigenen Standpunkts. Dabei liegt eine asymmetrische Variante des kontrastierenden Vergleichs vor. Stephen Kalberg nannte dies in Anlehnung an Max Weber „die Instrumentalisierung des Fremden zwecks Erkenntnis des Eigenen“²⁶. Kontrastierende Vergleiche haben das Ziel, den einen Fall, in der Regel die eigene Geschichte, besser zu erkennen. Häufig wird der Vergleich hier nur angedeutet und das zum Vergleich herangezogene Land nur skizziert. In einem solchen Fall handelt es sich nicht um einen Vergleich, sondern um eine nationalgeschichtliche Untersuchung aus vergleichender Perspektive. Diese reduzierte Form des Vergleichs hat den Vorteil größerer Machbarkeit. Gerade beim kontrastierenden Vergleich einer Nation oder Gesellschaft hängen die Ergebnisse besonders stark von der Wahl des/der Vergleichspartners/in ab.²⁷

²⁵ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 12–14

²⁶ Stephen Kalberg: Max Weber's Comparative-Historical Sociology (Cambridge 1994)

²⁷ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 15f.

Der Vergleich kann weiters auch als Kern analytischer Synthesen verwendet werden. Damit sind umfassende, empirisch abgesicherte, theoretisch unterlegte und historisch-systematische Zusammenhangsanalysen gemeint, die eine vergleichende Basis besitzen und sich einem räumlich, zeitlich und thematisch begrenzten Gegenstand widmen. Hier werden die Darstellung der wesentlichen Voraussetzungen und Faktoren sowie die Interpretation der Folgen unterschiedlicher Entwicklungen miteinander in Beziehung gesetzt, wobei auch auf Wechselwirkungen eingegangen wird, jedoch der Vergleich das zentrale methodische Mittel ist.²⁸

Im Zuge des Vergleichs können auch Schwierigkeiten im Bereich der Semantik auftauchen, die unmittelbare Vergleiche erschweren. So sollte beim Thema Gleichstellung darauf hingewiesen werden, dass ‚Quote‘ im Deutschen meistens in anderer Bedeutung als ‚*quota*‘ im US-amerikanischen Englisch gebraucht wird. So versteht man z.B. unter einer 40%-Quote im Deutschen, dass Frauen in jenen Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, solange bevorzugt aufzunehmen und zu befördern sind, sofern sie nicht geringer geeignet sind als der bestgeeignete männliche Mitbewerber, bis die Quote von 40% erreicht ist. Im US-amerikanischen Sprachgebrauch wäre das allerdings eine Zielvorgabe und würde als ‚*goal*‘, ‚*timetable*‘ oder ‚*target*‘ bezeichnet. Von einer ‚*quota*‘ oder ‚Set-asides-Regelung‘ spricht man hingegen, wenn z.B. laut eines Förderplans von allen Stellen, die innerhalb eines Jahres neu vergeben werden, mindestens 40% ausschließlich mit Frauen besetzt werden müssen, ungeachtet dessen, ob sie besser oder schlechter qualifiziert sind als ihre männlichen Mitbewerber.²⁹

1.2.2 Zu den Besonderheiten des Vergleichs in der Geschichtswissenschaft und der Verwendung in der vorliegenden Arbeit

Wodurch unterscheidet sich der historische Vergleich von vergleichenden Verfahren in anderen Geistes- und Kulturwissenschaften? Seit der Spätaufklärung gilt für Historiker/innen, dass historische Forschungen und Aussagen, wollen sie wissenschaftliche Geltung beanspruchen und besondere Authentizität vermitteln, quellennah sein müssen. Die kritische Rekonstruktion der Vergangenheit auf Basis unterschiedlicher Quellen gehört zu den

²⁸ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 19f.

²⁹ Riegler: Gleichheit durch ungleiche Behandlung, 288

disziplinären Standards der modernen Geschichtswissenschaft. Diese quellennahe Arbeit ist vor allem bei Spezialuntersuchungen möglich – bei breit angelegten Analysen ist dies kaum realisierbar.³⁰

Historiker/innen erfassen den Wandel der Wirklichkeit in der Zeit. Erkenntnisinteressen, Erklärungen und Darstellungsformen haben meist mit der Struktur des Vorher/Nachher zu tun. Die Geschichtswissenschaft ist durch ein besonderes Verhältnis zur Zeit gekennzeichnet, da der Wandel der Wirklichkeit in der Zeit als Entwicklung begriffen wird. In der vorliegenden Dissertation wird die Entwicklung der Normen hinsichtlich des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in der E(W)G/EU und den USA für einen Zeitraum von vier Jahrzehnten dargestellt. Dabei sollen Erklärungen für unterschiedliche Entwicklungen bzw. Annäherungen innerhalb des Untersuchungszeitraums gefunden und Veränderungen in Zeit und Dynamik miteinbezogen werden.³¹

Beim Vergleich können Phänomene nicht in ihrer vielschichtigen Totalität, sondern immer nur in gewisser Hinsicht miteinander verglichen werden. Der Vergleich bedient sich daher oft der Selektion, Abstraktion und Lösung aus dem Kontext. Um eine kontrastierende Darstellung der Entwicklung zu ermöglichen, werden auch in der vorliegenden Arbeit die zu untersuchenden Gleichbehandlungsmaßnahmen auf jene beschränkt, die eine Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds zum Ziel haben. Vergleichen heißt damit immer auch abstrahieren. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf zwei Vergleichsfälle (E(W)G/EU und USA), wobei trotz notwendiger Abstraktion so viel Konkretion und Kontextbezug wie möglich gewährleistet werden sollen. Der historische Vergleich ist meist stärker am Kontrastieren als am Generalisieren interessiert und konzentriert sich daher auf die Unterschiede anstatt auf die Gemeinsamkeiten der Vergleichsgegenstände – im Rahmen der Dissertation wird allerdings auch auf die ähnlichen Entwicklungen sowie die Angleichungstendenzen der beiden Vergleichsfälle und damit auf die Gemeinsamkeiten näher eingegangen werden.

Selektion und (Re-)Konstruktion werden beim Vergleich besonders deutlich. Historiker/innen sind eigentlich immer darauf angewiesen, ihren Untersuchungsgegenstand scharf zu

³⁰ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 21f.

³¹ ebenda 22

umgrenzen, um Missverständnisse zu vermeiden und Klarheit zu erreichen. Beim Vergleich wird dies besonders deutlich.³²

Beim geschichtswissenschaftlichen Vergleich müssen folgende Fragen berücksichtigt werden:

- Was sind die angemessenen Vergleichseinheiten? Die Auswahl hängt von der Verfügbarkeit der Quellen, vor allem aber von den leitenden Fragestellungen ab. Für die vorliegende Dissertation wurden die E(W)G/EU und die USA als geeignete Vergleichseinheiten ausgewählt, da einerseits gerade die Unterschiede bei der Einführung der ersten Normen interessieren und aufbauend auf diesen Divergenzen Gemeinsamkeiten in der nachfolgenden Entwicklung aufgezeigt werden. Andererseits sind sowohl für die E(W)G/EU (bzw. Deutschland und Frankreich) als auch die USA ausreichend Quellen zu den Normen und Daten zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied vorhanden, wodurch die Entwicklung des Lohnunterschieds untersucht werden kann.
- Womit – mit wem – soll verglichen werden? Vergleichsobjekte sollten ein Minimum an Gemeinsamkeit aufweisen, um sie miteinander vergleichen und das heißt immer auch im Hinblick auf ihre Unterschiede untersuchen zu können. Vor oder zu Beginn des Vergleichs muss festgehalten werden, welche Aspekte verglichen werden sollen, ob diese für die Fragestellung der Untersuchung relevant sind und ob die Auswahl der Vergleichspartner/innen hierfür zu rechtfertigen ist. Im vorliegenden Fall sind ausreichend Gemeinsamkeiten zwischen den Vergleichsfällen vorhanden und die Gesetze und Maßnahmen beschäftigen sich – wenn auch oftmals zeitversetzt – mit den gleichen Themen.
- Die Frage nach der Angemessenheit der Vergleichspartner/innen kann meist nicht voll beantwortet werden, da das Ergebnis von der Wahl der Vergleichspartner/innen und Vergleichsperspektive abhängt. In die Wahl des/der Vergleichspartners/in fließen häufig vorwissenschaftliche Erfahrungen und Wertungen ein. Dies kann nicht immer vermieden werden, sollte jedoch reflektiert und berücksichtigt werden. Die Auswahl der Vergleichspartner erfolgte basierend auf Interesse an einer vergleichenden Darstellung der Entwicklungen in den USA und der E(W)G/EU, um

³² Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 23f.

dadurch Rückschlüsse auf effektive Maßnahmen zur Reduktion des Lohnunterschieds gewinnen zu können. Die Datenlage zum europäischen Lohnunterschied erwies sich für den betreffenden Untersuchungszeitraum als nicht ausreichend, weswegen stellvertretend für die E(W)G/EU zwei Einzelstaaten herangezogen werden: Deutschland und Frankreich wurden als Beispiele ausgewählt, da diese nicht nur seit Anbeginn Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) waren, sondern auch unterschiedliche Zugänge und Entwicklungen hinsichtlich des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds aufweisen sowie unterschiedliche Traditionen hinsichtlich der Frauenerwerbsbeteiligung repräsentieren. Weiters stellen sie die wichtigsten nationalen Akteure auf europäischer Ebene dar, wenn es um die Verhinderung bzw. Weiterentwicklung von Vorgaben zur Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds geht.

- Häufig ist es nötig, zeitversetzt zu vergleichen, um einer unterschiedlichen Chronologie Rechnung zu tragen.³³

Besonders bei der chronologischen Darstellung der Entwicklung wird es notwendig sein, zeitversetzt zu arbeiten, da in den USA gewisse Maßnahmen früher aufgetreten sind als in der E(W)G/EU. Hier wird mithilfe von teilweise zeitlich versetzten Entwicklungsphasen ein Vergleich ermöglicht.

Im Hinblick auf den Vergleich wird in der vorliegenden Arbeit die klassische Definition von Marc Bloch und Otto Hintze verwendet, wobei sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede dargestellt werden. Einerseits werden die Differenzen im Umsetzungsniveau und bei den Prioritäten herausgearbeitet, andererseits Annäherungen im Untersuchungszeitraum dargestellt. Gegenseitige Beeinflussungen zwischen der E(W)G/EU und den USA werden zwar erwähnt, stehen aber nicht im Mittelpunkt des Interesses.

1.2.3 Der quantifizierende Vergleich

³³ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 24f.

„Die Vergleichbarkeit von quantitativ bestimmten Mengen ist gegenüber der Vergleichbarkeit vorwiegend qualitativ bestimmter historischer Individualitäten enorm gesteigert.“³⁴

Vor allem in den 1960er- und 1970er-Jahren wurden in der quantitativen Wirtschaftsgeschichte nationale Statistiken zu internationalen Vergleichen herangezogen. In der sozial- und wirtschaftshistorischen Forschung ist das Quantifizieren zwar als notwendig, nicht aber als ausreichend erachtet worden.

Das Vertrauen in die Signifikanz von quantitativen Daten für die Analyse historischer Zusammenhänge ist durch die Frage nach dem Entstehen und Auswerten der Daten, d.h. nach den gewählten statistischen Verfahren und dem begrenzten bzw. unvollständigen Material, erschüttert worden. Die Verschiedenheit der statistischen Daten und Methoden machen quantitative Vergleiche oft unmöglich oder erfordern eine starke, mitunter auch willkürliche, Homogenisierung der Quellen. Ein ähnliches Problem weisen Vergleiche auf, die in hohem Maße auf Fachliteratur zum jeweiligen Thema, jedoch nicht auf Primärquellen, basieren. Dabei besteht die Gefahr, dass nationale Besonderheiten in der Konzeptualisierung und Erforschung sozialer Prozesse mit tatsächlichen Unterschieden in der historischen Realität gleichgesetzt werden.³⁵

Quantitative Methoden eignen sich besser dazu, allgemeine Entwicklungstrends zu identifizieren, und sind deshalb für komparative Analysen nützlich. Allerdings muss dabei aus den genannten Gründen auf die Einschränkungen von quantitativen Daten, gerade solcher, die für Vergleiche innerhalb eines längeren Zeitraums herangezogen werden, hingewiesen und die Daten kritisch hinterfragt und analysiert werden.

1.2.3.1 Zur Vergleichbarkeit von Daten zu Beschäftigung und Lohnunterschied

Eine Reihe von Faktoren beeinflusst generell die Vergleichbarkeit von Daten zu Beschäftigung und Lohnunterschied, sowohl im zwischenstaatlichen als auch im historischen Vergleich innerhalb der einzelnen Länder.

³⁴ Theodor Schieder: Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Methoden in der Geschichtswissenschaft. In: Theodor Schieder: Geschichte als Wissenschaft. Eine Einführung (München, Wien 1965), 208

³⁵ Haupt, Kocka: Historischer Vergleich, 32f.

Besonders unterschiedliche Datenquellen bei der Erhebung der Erwerbstätigkeit können ein Problem darstellen. Diese beinhalten unterschiedliche Aufzählungen und Kodierungsmethoden und führen daher zu unterschiedlichen Resultaten.

In der vorliegenden Arbeit mussten Unterschiede bei den Erwerbstätigenquoten vor allem für die Fallbeispiele Deutschland und Frankreich beachtet werden, da auf europäischer Ebene erst in den 1980er-Jahren mit einer supranationalen vergleichbaren Erhebung begonnen wurde. Für die Jahre davor musste deshalb auf nationale und damit unterschiedlich generierte Daten zurückgegriffen werden.

Daneben kann die unterschiedliche und oft unvollständige Erfassung der Daten für bestimmte Zeiträume in manchen Ländern problematisch sein.

Gerade bei der Erhebung der Daten zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied in der E(W)G muss auf dieses Problem hingewiesen werden. Die Daten zum Lohnunterschied wurden erst ab den 1990er-Jahren auf europäischer Ebene zentral erhoben, auch hier musste deshalb für die Jahre zuvor auf nationale Berechnungen zurückgegriffen werden. Dies macht den Vergleich mit den Daten der USA, die über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg zentral erhoben wurden, schwierig und muss vor allem bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Samples der Daten unterschiedlich zusammengesetzt sind oder mit differenten statistischen Methoden ausgewertet wurden. Zwischen den Ländern gibt es häufig Unterschiede bezüglich der Wertung bzw. Einberechnung bestimmter Arten von Beschäftigung, wie selbstständig Erwerbstätige, unbezahlte und mithelfende Familienarbeiter/innen oder atypische Beschäftigungsformen.

Besonders problematisch bei Untersuchungen zu Frauenarbeit ist, dass viele Bereiche, in denen Frauen tätig sind, in nationalen Statistiken oft nur unzureichend erfasst werden. Vor allem fehlen Angaben zur Landwirtschaft und zum informellen Arbeitsmarkt; dies kann zu unterschiedlichen Berechnungen und damit Ergebnissen führen. Im vorliegenden Fall stellt vor allem die Nichteinbeziehung von Teilzeitbeschäftigten (in den USA alle Personen, die weniger als 35 Stunden arbeiten, in der EU alle, die unter 15 Stunden in der Woche arbeiten) in die Berechnung des Lohnunterschieds ein Problem dar: Da Frauen in Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen deutlich überrepräsentiert sind, führt ein Nichteinberechnen dieser Beschäftigtengruppe zu einer Verzerrung der Daten.

Außerdem konnte für die E(W)G zu Berechnungen des Lohnunterschieds bis in die 1980er-Jahre nur auf Daten der Arbeiter/innen zurückgegriffen werden. Diese Einschränkungen

wirken sich auf die Qualität der erhobenen Daten aus und müssen bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.³⁶

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die erhobenen Werte für den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied von der Quelle der Daten, Stichprobengröße und -beschränkungen sowie der Wahl der abhängigen Variable (Stundenlohn oder Monatsverdienst, Netto- oder Bruttoverdienst, Gratifikationen usw.) beeinflusst werden. Da für den Untersuchungszeitraum keine vergleichbaren Daten vorliegen, wird jeweils auf die Zusammensetzung der Samples sowie die damit verbundenen Lücken und Schwierigkeiten hingewiesen werden.³⁷

³⁶ Richard Anker: *Gender and Jobs. Sex Segregation of Occupations in the World* (ILO, Geneva 1998), 53–58

³⁷ Näheres dazu siehe in den Kapiteln 2.2.2 und 2.2.4

2 Historischer Rückblick und Überblick über die Entwicklung des geschlechts-spezifischen Lohnunterschieds

2.1 Historischer Rückblick

Bereits in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 wurde festgehalten, dass „*all men are created equal*“³⁸; ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot war damit aber nicht gemeint. 1863 verabschiedete Präsident Abraham Lincoln die Emancipation Proclamation und leitete damit die Befreiung der Sklaven ein. Ergänzt wurde diese Proklamation in den folgenden Jahren durch die Verfassungszusätze (*amendment*) 13 (Verbot der Sklaverei), 14 (allgemeine Bürgerrechte für ehemalige Sklaven) und 15 (Rassenzugehörigkeit kein Hindernis für die Ausübung des Wahlrechts). In den USA entstanden Gesetze zur Bekämpfung von Diskriminierung basierend auf Fällen von Rassendiskriminierung, die bereits relativ früh als gesellschaftliches Problem anerkannt wurde: So wurden Mitte des 19. Jahrhunderts Bürgerrechte wie das Wahlrecht zuerst auf Afroamerikaner ausgedehnt. 1868 wurde das 14. Amendment verabschiedet, um befreite Sklaven gegenüber diskriminierenden einzelstaatlichen Gesetzen zu schützen. Um dies zu gewährleisten, wurde bestimmt, dass kein Staat innerhalb seines Gebietes einer ‚*person*‘ den Schutz durch die Gesetze verwehren darf (Equal Protection Clause)³⁹ – Frauen waren damit aber nicht gemeint. Das 14. Amendment gilt für Maßnahmen der Einzelstaaten, gegen diskriminierende Maßnahmen des Bundes schützt das 5. Amendment.⁴⁰ Dennoch wird das 14. Amendment nach gängiger Rechtsprechung sowohl gegen Maßnahmen des Bundes als auch der Einzelstaaten angewendet und stellt damit die verfassungsrechtliche Grundlage eines allgemeinen Gleichbehandlungsgebots dar.⁴¹

Die Durchsetzung des Frauenwahlrechts zählte zwar nicht zu den Hauptforderungen der frühen amerikanischen Frauenrechtsbewegung – im Mittelpunkt des Interesses standen zunächst wirtschaftliche und rechtliche Verbesserungen für Frauen –, war von Anfang an

³⁸ National Archives Experience: Declaration of Independence: A Transcription, online unter:

http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/declaration_transcript.html (2007-09-25)

³⁹ „No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property without due process of law; nor deny to any person equal protection of the law.“ Zitiert nach: Mary Welek Atwell: Equal Protection of the Law? Gender and Justice in the United States (New York 2002), 20

⁴⁰ siehe dazu: The United States Constitution, online unter: <http://www.usconstitution.net/const.html> (2008-09-04)

⁴¹ Monika Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung. Vergleich des Arbeitsrechts der Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten (München 1993), 225, 234

jedoch ein Ziel. Es bildete sich das Bewusstsein, dass erst durch die politische Beteiligung und Repräsentanz von Frauen Missstände behoben werden könnten. Im Laufe der Verhandlungen zu einem allgemeinen Wahlrecht für Männer, das schließlich im 15. Amendment verwirklicht wurde, kam auch das Frauenwahlrecht zur Sprache. Doch der Frage nach dem Wahlrecht für Afroamerikaner wurde vonseiten der politischen Akteure Vorrang eingeräumt, weswegen das Frauenwahlrecht zunächst nicht umgesetzt wurde.⁴² Erst 1920 wurde die erste Verfassungsbestimmung, die sich ausdrücklich mit Frauen befasste, der 19. Verfassungszusatz, verabschiedet, der den Frauen das Wahlrecht garantierte. Eine Verfassungsbestimmung, die sich ausschließlich mit der Gleichstellung von Frauen und Männern beschäftigt, existiert in den USA bis heute nicht. Der Versuch, das Equal Rights Amendment (ERA) zu verabschieden, wurde mehrmals unternommen, scheiterte allerdings jedes Mal.⁴³

In den westeuropäischen Ländern forderten Frauen seit den 1840er-Jahren das Wahlrecht. Diese Forderung wurde auch hier von einer breiten Frauenbewegung getragen, die politische Gleichberechtigung ebenso wie Autonomie und grundlegende soziale Rechte anstrebte. Im Unterschied zu den USA verlief in den für die E(W)G/EU exemplarisch ausgewählten Ländern Deutschland und Frankreich der Kampf um das Frauenwahlrecht parallel mit der heftig umkämpften Abschaffung des Zensuswahlrechts für Männer, ohne dass aber auch hier Erfolge erzielt wurden. So waren Frauen sowohl in den USA als auch in Europa vom Wahlrecht ausgeschlossen, jedoch trat dies in den USA offener zutage als in den westeuropäischen Ländern, wo dieses Faktum lange Zeit durch den Ausschluss der Männer durch das Zensuswahlrecht verdeckt wurde.⁴⁴

Die Forderung nach Frauenwahlrecht war nicht nur ein Symbol der formalen Gleichberechtigung – mit dessen Hilfe sollten auch soziale Reformen für Frauen initiiert und

⁴² Ellen Carol DuBois: *Feminism and Suffrage. The Emergence of an Independent Women's Movement in America 1848–1869* (Ithaca, London 1978), 40f., 162

⁴³ siehe dazu mehr z.B. Judith Sealander: *Feminist The First Phase of the Equal Rights Amendment Debate 1923-1963* (Munich 1994); Sharon Whitney: *The Equal Rights Amendment: The History and the Movement* (New York 1984); Susan D. Becker: *The Origins of the Equal Rights Amendment. American Feminism between the Wars* (Westport 1981)

⁴⁴ Brigitta Bader-Zaar: *Politische Partizipation als Grundrecht in Europa und Nordamerika. Entwicklungsprozesse zum allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrecht für Männer und Frauen vom späten 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert.* In: Margarte Grandner, Wolfgang Schmale, Michael Weinzierl (Hg.): *Grund- und Menschenrechte. Historische Perspektiven – aktuelle Problematiken* (Wien 2002), 203–256

umgesetzt werden. Den in der Ersten Frauenbewegung aktiven Frauen ging es dabei vor allem um das Verhältnis von Erwerbs- und Familienarbeit. Hinsichtlich der Arbeitsschutzgesetze war das Nachtarbeitsverbot zentral, das in Deutschland 1878 und in Frankreich 1892 eingeführt wurde. Weitere wichtige Punkte waren das Verbot schwerer oder gesundheitsschädlicher Frauenarbeit sowie die Reduktion der Arbeitsstunden für Frauen. So wurde z.B. in Frankreich 1892 der Arbeitstag für Frauen auf elf Stunden begrenzt und zwischen 1909 und 1917 wurde in 20 US-Bundesstaaten der Arbeitstag auf zwölf Stunden reduziert. Dabei handelte es sich um eine transnationale Entwicklung, die seit 1890 in mehreren internationalen Konferenzen ihren Ausdruck fand. Diese Transnationalität entstand vor allem aus dem Bedürfnis heraus, Wettbewerbsvorteile, die aufgrund einer zeitlich unbeschränkten (Billig-)Arbeit von Frauen in einzelnen Ländern entstehen würden, zu beseitigen; die zeitliche Uneingeschränktheit der Frauenarbeit sollte somit abgeschafft werden. Frauen selbst hatten bei der Gesetzgebung keinen Einfluss, einige sprachen aber auf den Konferenzen und auf den etwa 20 Frauentagungen, die zwischen 1878 und 1914 stattfanden.⁴⁵

Seit dem Einsetzen der außerhäuslichen Frauenerwerbstätigkeit zu Beginn der Industrialisierung war der Arbeiterinnenschutz in der Industrie umstritten. Die Unternehmen waren gegen eine „Privilegierung“ von Frauen, da diese die Kosten der Arbeitskraft erhöhte und befürchtet wurde, dass die Betriebe in der Nacht aufgrund geringerer Arbeitsstunden für Frauen unausgelastet wären. Für eine solche Privilegierung wurde einerseits die physische „Schwäche“ der Frauen angeführt, die von einigen Ärzten/innen belegt wurde, andererseits die weibliche Doppelbelastung und das Argument, dass Frauen primär für das Wohl ihrer Familien zuständig seien, was wiederum mit dem Wohl der Nation, der „Rasse“ oder des Staates und dessen Stellung in der Welt in Verbindung gebracht wurde. Auch die Arbeiterbewegung befürwortete frauenspezifische Restriktionen in der Hoffnung, alle oder zumindest die verheirateten Frauen vom Arbeitsmarkt ausschließen zu können. Dies wurde mit der Forderung eines „Familienlohns“ für Männer verbunden, manchmal auch mit der Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit, um die Arbeitsplätze der Männer vor dem

⁴⁵ Gisela Bock: Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart (München 2000), 218f.; Elisabeth Dickmann: Emanzipation und Internationalismus. Die Chance der Frauen in den ersten internationalen Organisationen des 19. Jahrhundert. In: Eva Schöck-Quniteros, Hans Kloft, Franklin Kopitzsch, Hans-Josef Steinberg (Hg.): Bürgerliche Gesellschaft – Idee und Wirklichkeit. Festschrift für Manfred Hahn (Berlin 2004), 109–132

Eindringen der schlechter bezahlten Frauen abzusichern. Gleichzeitig blieb aber die Frauenerwerbstätigkeit für die Unternehmen und auch für die meisten Familien unentbehrlich. Gegner/innen der Schutzgesetze wie Unternehmer/innen und Wirtschaftsliberale argumentierten mit klassischem Wirtschaftsliberalismus gegen Staatsinterventionen und für Vertrags- und Konkurrenzfreiheit. Befürworter/innen wie die Frauen der Ersten Frauenbewegung und der Arbeiterinnenbewegung forderten hingegen ebendiese staatliche Intervention, da das Arbeiterinneninteresse sonst zwischen dem Profitinteresse der Unternehmen und dem Egoismus der Gewerkschaftsmänner untergehen würde. Sie forderten nicht gleiche Chancen am Markt, sondern Schutzgesetze.⁴⁶

Die Auseinandersetzung mit dem Thema des Arbeiterinnenschutzes hatte generell aber eher symbolischen Wert: Die Arbeitsschutzgesetze bezogen sich anfangs auf Fabriks- und Bergarbeiterinnen und wurden nur langsam ausgedehnt. In Zeiten ökonomischer Engpässe wurden sie aufgehoben oder umgangen. Und selbst wenn Betriebe gegen die Regeln verstießen oder verstoßen hatten, waren die Strafen milde.⁴⁷

2.1.1 Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied

„Darüber hinaus wurde Frauenarbeit, ob zu Hause oder auswärts, traditionellerweise weniger geschätzt und als weniger wichtig erachtet als Männerarbeit. Das Aufziehen der Kinder und die Besorgung des Haushalts galten als selbstverständlich und wurden nie so hoch bewertet, wie die von den Männern geleistete Anstrengung, worin auch immer diese bestehen mochte. Die bezahlte Arbeit, die den Frauen zugänglich war, war in der Regel von niedrigerem Ansehen, verlangte eine geringere berufliche Ausbildung und war anfälliger für ökonomische Schwankungen und Krisen. Daraus resultiert, daß Frauen, wo sie bezahlt wurden, ziemlich durchgängig zwischen der Hälfte und zwei Drittel dessen bekamen, was Männer verdienen.“⁴⁸

Mit dem Einsetzen der außerhäuslichen Frauenerwerbstätigkeit im Rahmen der Industrialisierung wurde in den USA und in Europa die Höhe des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds fassbar. Einige der damals gängigsten Argumente für die Minderbezahlung von Frauen werden im folgenden Abschnitt kurz dargestellt.

⁴⁶ Bock: Frauen in der europäischen Geschichte, 219–221

⁴⁷ ebenda 222f.

⁴⁸ Bonnie S. Anderson, Judith P. Zinsser: Eine eigene Geschichte – Frauen in Europa. Band 2 (Frankfurt am Main 1995), 13

Die deutsche Frauenrechtlerin Agnes Karbe nannte in ihrer Studie zu Frauenlohnfragen (1928) vor allem die materielle Not als Grund dafür, dass Frauen in der Industrie zu arbeiten begonnen hatten. Im Gegensatz zu den Männern hätten sie zunächst vor allem jene Arbeiten übernommen, die *körperlich* weniger anstrengend gewesen seien als jene der Männer, die oft Schwerarbeit geleistet hätten. Auch die Ungleichheit der männlichen und weiblichen Arbeitskraft wird von Karbe angeführt, da sich der Arbeiter höherwertig gefühlt habe als die Arbeiterin und für ihn die höhere Entlohnung somit eine Selbstverständlichkeit gewesen sei. Die Arbeit der Arbeiterin sei hingegen als minderwertig und unerwünscht (wenn auch ökonomisch notwendig) angesehen worden, was sich in der Unterbewertung der Frauenerwerbsarbeit ausgedrückt habe. Da auch die Frauen selbst ihre Arbeitskraft geringer bewertet hätten, habe der Gedanke an Lohngleichheit zunächst nicht aufkommen können. Erst der Einsatz der Frauen in der Industrie während des Kriegs habe der weiblichen Arbeitskraft zu mehr Anerkennung verholfen.⁴⁹

Für die Männer hatte sich aufgrund der jahrhundertelangen Tradition des Handwerks und Zunftwesens ein Eigenwertbewusstsein und ein traditionelles Lohnniveau entwickelt; demgegenüber begann die Frauenarbeit auf der untersten Stufe der Erwerbsarbeit und konnte nicht auf eine ähnliche Tradition außerhäuslicher Beschäftigung zurückgreifen.

Die deutsche Frauenrechtlerin Alice Salomon hielt 1906 fest, dass Frauen gegen Ende des 19. Jahrhunderts sowohl sozial als auch beruflich die unterste Schicht unter den Arbeitern gebildet hätten. Sie hätten vor allem *unqualifizierte* Arbeit verrichtet, da es ihnen an fachlicher Ausbildung gefehlt habe und ihre Berufstätigkeit zunächst nur als etwas Vorübergehendes angesehen worden sei. Aufgrund der Verrichtung dieser niedrigsten Arbeiten sei Frauen der geringste Lohn bezahlt worden. Als Frauen begonnen hätten, qualifizierte Arbeit zu verrichten, und in vielen Fällen gleiche Arbeit wie die Männer geleistet hätten, sei der geringere Lohn sozusagen als Selbstverständlichkeit weiterhin aufrechtgeblieben.⁵⁰ Im weiteren Verlauf hielten die Arbeitgeber/innen aus unternehmerischem Kalkül an dieser Minderbezahlung fest, die sie mit verschiedenen Argumenten begründeten. In den Fabriken standen Frauen im direkten *Konkurrenzkampf* mit den Männern und boten ihre Arbeitskraft zu einem niedrigeren Lohn an; Frauen bildeten

⁴⁹ Agnes Karbe: Die Frauenlohnfrage und ihre Entwicklung in der Kriegs- und Nachkriegszeit mit besonderer Berücksichtigung der Industriearbeit (Hamburger wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Schriften, Heft 6, Rostock 1928), 16

⁵⁰ Alice Salomon: Die Ursachen der ungleichen Entlohnung von Männer- und Frauenarbeit (Dissertation, Leipzig 1906), 10f.

von Beginn an ein *Arbeitskräftereservoir*, auf das bei Bedarf einfach zurückgegriffen werden konnte, wobei das Überangebot an weiblichen Arbeitskräften zu weiteren Lohneinbußen führte; Frauen wurden nicht als Alleinverdienerinnen ihrer Familien angesehen, sondern arbeiteten entweder vor ihrer Heirat und mussten – so die Annahme – daher nur für sich selbst sorgen oder sie waren verheiratet und ihre Arbeit diente als „Zusatzverdienst“ für die Familie. Dabei wurden gesellschaftliche Realitäten wie die Anzahl unverheirateter Frauen und Männer, die aus wirtschaftlichen Gründen keine Ehe eingehen konnten, ebenso ausgeblendet wie außerehelich geborene Kinder.⁵¹ Die mangelnde Gewerkschaftsorganisation der Frauen ist ein weiterer Grund, da Frauen neben ihrer Arbeit in der Industrie oft unbezahlte Reproduktionsarbeit verrichteten und daher wenig bis gar keine Zeit hatten, sich an gewerkschaftlichen Aktionen oder Organisationen zu beteiligen.⁵² Außerdem hatten auch die Gewerkschaften wenig Interesse daran, Frauen als Mitglieder zu werben, da sie diese nicht als konstant Erwerbstätige ansahen, sondern davon ausgingen, dass sie ihre Arbeit nach einiger Zeit wieder aufgeben würden. In Deutschland waren um 1900 nur 3% aller Industriearbeiterinnen (insgesamt gab es 1,5 Millionen) gewerkschaftlich organisiert.⁵³ Gleichzeitig sahen die Gewerkschaften Frauen als billige Konkurrenz zu ihren Hauptkunden an, den männlichen Arbeitern, die vor diesem Lohndumping geschützt werden sollten.⁵⁴

2.1.1.1 Erste Berechnungen zum Lohnunterschied

Berechnungen zum Lohnunterschied vor 1930 weisen in den USA einige Einschränkungen auf, da sie auf Daten für spezielle Berufe und Wirtschaftssektoren basieren; übergreifende nationale Berechnungen gab es keine. Die erste nationale Erhebung wurde 1940 durchgeführt und im Rahmen der Current Population Reports veröffentlicht. Jährliche Berechnungen wurden in den 1950er-Jahren eingeführt.

Erste Berechnungen zum Lohnunterschied wurden für 1815 erstellt und ergaben für die nordöstlichen Staaten vor der Industrialisierung, dass die Höhe der Löhne von Frauen nur

⁵¹ Birgit Bolognese-Leuchtenmüller: „Der Zwang zur Freiwilligkeit“. Zur Ideologisierung der „Frauenerwerbsfrage“ durch Politik, Wissenschaft und öffentliche Meinung. In: Birgit Bolognese-Leuchtenmüller, Michael Mitterauer: Frauen-Arbeitswelten. Zur historischen Genese gegenwärtiger Probleme (Wien 1993), 169-190, hier 179

⁵² Barbara Lüthgen: Das Verhältnis des Grundsatzes der Lohngleichheit von Mann und Frau zu den Bestimmungen des besonderen Frauenarbeitsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Dissertation, Thübingen 1964), 84–86

⁵³ Robert Wilbrandt: Die Frauenarbeit. Ein Problem des Kapitalismus (Leipzig 1906), 58

⁵⁴ Julius Pierstorff: Frauenarbeit und Frauenfrage (Jena 1900), 27. Siehe zu Gründen der Minderbezahlung auch: Stefan Bajohr: Die Hälfte der Fabrik. Geschichte der Frauenarbeit in Deutschland 1914 bis 1945 (Marburg 1979), 30

28,8% der Löhne der Männer entsprachen. Diese Berechnungen wurden ex post angestellt und nach Ort und Industriezweig differenziert; sie gelten damit nicht für die gesamte Wirtschaft oder das gesamte Gebiet der Vereinigten Staaten. Mit einsetzender Industrialisierung erhöhte sich der Anteil der Frauenlöhne in den nordöstlichen Staaten 1832 auf 44% und 1850 auf 50%⁵⁵. Die beginnende Industrialisierung bedeutete ein Steigen der Frauenlöhne im Vergleich zu den Männerlöhnen um 70%. Allerdings gab es auch Unterschiede beim Ausmaß der Industrialisierung, so fiel in ländlichen Gebieten der Rückgang beim Lohnunterschied deutlich geringer aus. Nach diesem anfänglichen Rückgang stagnierte der Lohnunterschied bis zum Ende des 19. Jahrhunderts. Um 1900 arbeiteten 80% aller erwerbstätigen Frauen als Haushaltshilfen, Industriearbeiterinnen oder Mägde. Innerhalb dieser Gruppe waren die Unterschiede in der Ausbildung sehr gering; auch wenn zunehmend mehr (ausgebildete) Frauen in Büro und Verkauf tätig waren als jemals zuvor, so hatte ihre Anzahl insgesamt keine große Auswirkung auf alle weiblichen Erwerbstätigen.⁵⁶

Der Anteil der Frauenlöhne an den Männerlöhnen um 1930, der aufgrund der Berechnungen für die unterschiedlichen Branchen für die gesamte Wirtschaft erhoben wurde, erhöhte sich von 45% 1890 auf 56%. Vor allem die Einführung neuer technischer Geräte, welche die Notwendigkeit und die Bedeutung der reinen physischen Kraft bei der Erwerbsarbeit verringerten, führte zu einer Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds.⁵⁷

Mit dem Einsetzen der Industrialisierung nahm nicht nur die Erwerbstätigkeit der Frauen in den westeuropäischen Staaten stark zu, auch die Verteilung von Arbeit zwischen Frauen und Männern begann sich zu ändern: Zu Beginn der Industrialisierung waren die Unternehmer/innen noch auf der Suche nach ungelernten Hilfskräften, die sie häufig in Arbeiterinnen fanden, und Frauen und Männer waren fast ausschließlich in getrennten Bereichen der Industrie tätig. Dies änderte sich ähnlich wie in den USA mit der Entwicklung neuer Maschinen und Geräte, Frauen wurde dadurch der Zugang zu Berufen in Branchen eröffnet, in denen bis dahin physische Kraft bei der Ausführung der Erwerbstätigkeit eine große Rolle einnahm und die damit männerdominiert waren. Zur Entwicklung des Lohnunterschieds im 19. Jahrhundert gibt es leider nur sehr wenige Informationen und die

⁵⁵ Claudia Goldin, Kenneth Sokoloff: Women, Children, and Industrialization in the Early Republic from Manufacturing Censuses. In: *Journal of Economic History* XLII/4 (1982), 741–774

⁵⁶ Claudia Goldin: *Understanding the Gender Gap. An Economic History of American Women* (New York, Oxford 1990) 63, 68

⁵⁷ ebenda 62f.

vorhandenen Zahlen sind uneinheitlich und unvollständig. In einem Bericht eines französischen Gesandten von 1890 finden sich erstmals Zahlen zum Lohn von Frauen in verschiedenen deutschen Industriezweigen: So betrug dieser in der Baumwollverarbeitung 71% bis 74%, in der Holzverarbeitung 58% bis 67% und in der Tabakindustrie 69% bis 80% vom Lohn der Männer.⁵⁸

Der deutsche Wirtschaftswissenschaftler Robert Wilbrandt stellte 1906 in seiner Abhandlung zur Frauenarbeit fest, dass deutsche Arbeiterinnen zwischen der Hälfte und zwei Dritteln des durchschnittlichen Wochenlohns eines Arbeiters in der Papier⁵⁹-, Tabak⁶⁰- und Tapetenindustrie⁶¹ erhielten.⁶²

1928 stellte Agnes Karbe in einer Studie zur Frauenlohnfrage fest:

„Die Tatsache, dass Frauen niedriger entlohnt werden als Männer, ist allgemein bekannt (...) Die Geschichte der kapitalistischen Wirtschaft hat nie einen Zustand gekannt, der allgemeine gleiche Entlohnung von Arbeiter und Arbeiterin aufweisen konnte, so verschiedenartig die wirtschaftliche Lage der Industrien und die Gestaltung des Arbeitsmarktes in den einzelnen Ländern und zu den verschiedenen Zeiten waren.“⁶³

Generell wurden in Deutschland erst nach dem Ersten Weltkrieg amtliche Statistiken zu den Löhnen erstellt. Erhebungen vor dem Ersten Weltkrieg ergaben zeitlich und örtlich in den verschiedenen Industriezweigen so unterschiedliche Zahlen, dass sie nur in ihrem lokalen und zeitlich begrenzten Kontext bewertet werden können. Ein Vergleich der Statistiken verschiedener Länder ist für diese Zeit daher nicht möglich. Erst ab 1931 weisen Lohnstatistiken Frauen- und Männerlöhne eindeutig aus, vorher ist man auf einmalige Lohnerhebungen angewiesen.⁶⁴

⁵⁸ J. Herbet: Les Conditions du Travail en Allemagne (Paris 1890), 39. Zitiert nach: Dorothee Müller-Hagen: Die Verwirklichung des Lohngleichheitsgrundsatzes und die dabei auftretenden Probleme (Dissertation, Berlin 1959), 19

⁵⁹ Je nach Fabrik verdienten Arbeiterinnen 1898 7,33 bzw. 10,53 Mark pro Woche, Arbeiter hingegen 15,81 bzw. 19,75.

⁶⁰ In der Tabakindustrie verdienten Frauen 1897 je nach Fabrik 7,64 bzw. 7,56 Mark, Arbeiter 9,43 bzw. 10,33 Mark pro Woche.

⁶¹ In einer Tapetenfabrik verdienten Frauen 1898 8 Mark und Männer 12,49 Mark pro Woche.

⁶² Wilbrandt: Frauenarbeit, 59, 111–117

⁶³ Karbe: Frauenlohnfrage, 1

⁶⁴ Bajohr: Hälfte der Fabrik, 30

Die insgesamt weiterhin niedrigeren Frauenlöhne führten in der Zwischenkriegszeit dazu, dass Frauen von der einbrechenden Konjunktur und der Krise zu Beginn der 1930er-Jahre weniger betroffen waren als Männer, da aufgrund von Einsparungsmaßnahmen oft männliche durch weibliche Arbeitskräfte ersetzt wurden. Frauen waren auch häufig in Niedriglohnssektoren verstärkt anzutreffen, wobei zu beobachten ist, dass die Arbeiterinnenlöhne in der jeweils die Frauen am besten bezahlenden Industrie immer noch niedriger waren als in der jeweils die Männer am schlechtesten entlohnenden Industrie – somit blieb die Unterbewertung von Frauenarbeit weiterhin aufrecht.⁶⁵

Der hier vorgenommene historische Rückblick zeigt, dass ein Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern mindestens seit Beginn des Betrachtungszeitraums bestand – auch wenn er zunächst nicht als Diskriminierung angesehen wurde. Die Wahrnehmung von Lohndiskriminierung, die im 20. Jahrhundert einen großen Anteil am Lohnunterschied ausmacht, kann laut Claudia Goldin (1990)⁶⁶ in den USA auf den Zeitraum zwischen 1890 und 1940 eingegrenzt werden und entstand ihrer Einschätzung nach im Angestelltenbereich des Büro- und Verkaufssektors: Auch wenn Frauen und Männer in der Industrie stark nach Geschlecht segregiert waren und Frauen geringere Löhne erhielten, argumentiert Goldin, dass die Wahrnehmung von Diskriminierung bei den Löhnen einsetzte, als besser ausgebildete Frauen mit Männern im Angestelltenbereich um besser bezahlte Berufe zu konkurrieren begannen. Zu diesem Zeitpunkt wurde die unterschiedliche Bezahlung auch als Diskriminierung wahrgenommen, da erstmals direkte Vergleiche zwischen Frauen und Männern, welche die gleiche Arbeit leisteten, angestellt werden konnten. Die „statistische Diskriminierung“ entstand laut Goldin ebenfalls in diesem Zeitraum: Darunter versteht man die Ungleichbehandlung von Frauen aufgrund der Tatsache, dass sie als Frauen als Gruppe Merkmale aufweisen, die im Einzelfall z.B. eine geringere Bezahlung erklären können, aber nicht für alle Frauen herangezogen werden können, nur weil sie eben der Gruppe der Frauen angehören. So unterbrechen z.B. zwar viele, aber nicht alle Frauen ihre Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes. Da von Frauen als Gruppe angenommen wurde, dass sie nach einigen Jahren den Arbeitsmarkt verlassen würden, um zu heiraten, Hausfrau und Mutter zu werden, wurden Frauen nicht zur innerbetrieblichen Weiterbildung zugelassen, wodurch sich

⁶⁵ Ulla Knapp: Frauenarbeit in Deutschland. Hausarbeit und geschlechtsspezifischer Arbeitsmarkt im deutschen Industrialisierungsprozess. Band 2 (2. Auflage, München 1986), 425–427

⁶⁶ Goldin: Understanding the Gender Gap, 88–90

ihr Gehalt verbessert hätte, oder die Arbeitgeber/innen hinderten sie daran, in jene Berufe einzusteigen, die zu höheren Positionen führten; stattdessen wurden Frauen vor allem in Bereichen eingesetzt, die nur sehr geringe bis keinerlei Aufstiegsmöglichkeiten boten. Ein anderer Grund war die Weigerung von Arbeitgebern/innen oder männlichen Arbeitskollegen, Frauen als Kolleginnen oder gar Vorgesetzte zu akzeptieren – was oft auch mit der Befürchtung vor allgemein sinkenden Löhnen bei dem Eintritt von Frauen in einen Beruf begründet wurde. Frauen wurden somit durch verschiedene Maßnahmen vom Eintritt in bestimmte Berufe abgehalten: Nur selten waren es offensichtliche Zugangsbeschränkungen, häufiger wurden Kriterien wie körperliche Kraft oder andere Merkmale, die vor allem auf Männer zuträfen, herangezogen oder „Schutzgesetze“ verabschiedet, die Frauen vor besonders schlechten Arbeitsbedingungen oder Arbeitszeiten (wie Nachtarbeit) schützen sollten, gleichzeitig aber auch von bestimmten Berufen und besserer Bezahlung ausschlossen.⁶⁷ Deutlich sichtbar wurde somit die Einkommensdiskriminierung laut Goldin erst, als Frauen und Männer gleiche Berufe in den Bereichen Büro und Verkauf übernahmen, wodurch sich ein Ungerechtigkeitsbewusstsein für die unterschiedliche Entlohnung ausbildete.

2.1.1.2 Erste Entwicklungen zur Gleichbehandlung und Reduktion des Lohnunterschieds

In den USA wurden seit 1919 in mehreren Einzelstaaten (beginnend mit Montana und Michigan) Gesetze zu gleichem Lohn verabschiedet, wobei sich diese in Umfang und Reichweite stark unterschieden. Bundesweit waren die ersten Bemühungen 1923 auszumachen, als der Classification Act festlegte, dass für die Bezahlung im öffentlichen Dienst der Inhalt des Berufs und die Qualifikation unabhängig vom Geschlecht herangezogen werden sollen. 1949 wurde dieses Prinzip im Rahmen einer Neuauflage des Classification Act bestätigt. Die Auswirkungen dieser Gesetze waren aufgrund von fehlenden Sanktionsmöglichkeiten sehr begrenzt.⁶⁸ Im Kampf gegen die Große Depression wurde dieses Prinzip jedoch wieder aufgehoben: So legte der National Recovery Act von 1935 fest, dass Frauen, die in der Regierung dieselben Berufe wie Männer ausüben, um 25% weniger Gehalt bekamen. 1942 erklärte der War Labor Board hingegen, dass Frauen, welche die

⁶⁷ Goldin: Understanding the Gender Gap, 88–90

⁶⁸ Bulletin of the Women's Bureau, No. 243: Report of the National Conference on Equal Pay. March 31 and April 1, 1952, 2f.

Arbeitsstellen von den in den Krieg eingezogenen Männern übernommen hatten, denselben Lohn erhalten sollten. Allerdings endete der Krieg, bevor diese Vorgabe umgesetzt wurde.⁶⁹

Eine der Grundvoraussetzungen für erste staatliche Eingriffe zur Ausgestaltung von Gleichbehandlungsmaßnahmen in den USA war die Funktion des Rechts in einem liberalen, demokratischen und kapitalistischen Staat, das sich auf die Kontrolle der Regierung und die Maximierung individueller Autonomie beschränken sollte. Dem Bundesstaat sollten nur begrenzt Vollmachten zugestanden werden. Nach der liberalen Theorie sind alle Menschen vor Staat und Gesetz gleich. Unterschiede basieren somit auf individuellem Talent, Intelligenz oder Vererbung, die außerhalb des Wirkungsbereichs des Staates liegen. Dieser geringe Einfluss des Bundesstaates wurde erstmals nach der Depression 1933 und durch den New Deal überdacht. Damals begann die Legislative, eine Vielzahl von Gesetzen und sozialen Programmen zu beschließen. Die Bürgerrechtsbewegung knüpfte an diese beginnende stärkere Einmischung des Staates an.⁷⁰

Der Staat erhielt erst spät durch den Supreme Court das Recht zuerkannt, privatwirtschaftliche Beziehungen zu regulieren. Zunächst stand die individuelle Vertragsfreiheit im Weg; erst basierend auf der Commerce Clause, welche dem Kongress die Regulierung des Handels zwischen Einzelstaaten zuerkannte, entschied der Supreme Court 1937, dass ein Arbeitsgesetz – der National Labor Relations Act – verfassungsmäßig sei, da er Streiks und Arbeitsunruhen vorbeuge, welche den Handel zwischen den Einzelstaaten behindern könnten. Damit hatte der Kongress die Möglichkeit erhalten, in privatwirtschaftliche Verträge einzugreifen.⁷¹ Die Commerce Clause diente somit als Basis für die ersten Gleichstellungsgesetze.

In den 1950er-Jahren eröffneten sich am Arbeitsmarkt in den USA neue Möglichkeiten, da ein ständiger Bedarf an gut ausgebildeten Arbeitnehmern/innen bestand. Die Kombination aus besseren Bildungschancen für Frauen sowie ein angestrebter höherer Lebensstandard stellten die Basis für die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit dar. Dennoch konzentrierten (und beschränkten) sich die ersten Maßnahmen während und nach dem Zweiten Weltkrieg auf ‚Rasse‘ als Kategorie und ignorierten die Anliegen der Frauen. So fehlte auch noch in

⁶⁹ siehe dazu: <http://www.pay-equity.org/> (2008-09-23)

⁷⁰ David McKay: American Politics and Society (2. Auflage, Cambridge 1989), 59

⁷¹ Peter Lösche: Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten (Darmstadt 1989), 146

Executive Order 10925 von Präsident John F. Kennedy aus dem Jahr 1961 die Kategorie ‚Geschlecht‘ hinsichtlich verbindlicher Affirmative-action-Pläne für öffentliche Auftragnehmer/innen.⁷² Im selben Jahr richtete Präsident Kennedy die President’s Commission on the Status of Women ein, deren Vorsitz Eleanor Roosevelt übernahm. 1963 wurde ein Bericht an den Präsidenten betreffend der Situation von erwerbstätigen Frauen übermittelt, der die weiterhin bestehenden Ungleichheiten für Frauen thematisierte.⁷³ 1963 arbeiteten bereits 24 Millionen Frauen in den USA. Bis zur Mitte der 1960er-Jahre hatten verheiratete Frauen ledige Frauen am Arbeitsmarkt zahlenmäßig erstmals überholt. Seit der Gründung 1920 hatte das Frauenbüro, Women’s Bureau⁷⁴, die Arbeit von verheirateten Frauen als wirtschaftliche Notwendigkeit für Familien verteidigt. Dies wurde erstmals im Bericht der President’s Commission on the Status of Women von 1963 anders bewertet: Erwerbsarbeit wurde nun als wichtiger Bestandteil im Leben einer Frau anerkannt.⁷⁵

Französische Frauen konnten bereits 1900 die Kommunistische Gewerkschaft vom Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ überzeugen. In den 1920er-Jahren wurde gleicher Lohn im Vorschul- und Volksschulbereich sowie bei der Post erreicht. Der Zweite Weltkrieg brachte mit der Bildung von Frauengruppen sowohl in der Sozialistischen als auch der Kommunistischen Partei im Rahmen der Résistance einen weiteren Schub. Bis 1939 hatte der Gesetzgeber kaum Einfluss auf die Lohnpolitik, da die Löhne zwischen den Sozialvertragsparteien kollektiv verhandelt wurden. Dennoch verringerte sich der geschlechtsspezifische Lohnunterschied von 55–60% 1914 auf 20–25% 1938. 1943 wurde in der „Verordnung zur Festsetzung von Mindeststundenlöhnen nach Berufsgruppen“ für erwachsene männliche Arbeiter im Alter von 20 Jahren und darüber festgeschrieben, dass bei diesen Lohnsätzen für weibliche Arbeitskräfte Abschläge von 20–30% vorzunehmen seien. Die Verordnung vom 24. August 1944 hielt hingegen zum ersten Mal dezidiert fest, dass das Entgelt bei gleicher Arbeit und gleicher Leistung für Frauen und Männer nach den

⁷² Alice Kessler-Harris: In Pursuit of Equality. Women, Men, and the Quest for Economic Citizenship in 20th-Century America (Oxford 2001), 206, 212

⁷³ Judith Sealander: As Minority becomes Majority. Federal Reaction to the Phenomenon of Women in the Work Force, 1920–1963 (Westport 1983), 133–145

⁷⁴ Das Frauenbüro wurde bereits 1920 gegründet. Durch Ereignisse wie den Fabriksbrand in der Triangle Shirtwaist Company 1911, bei dem 146 Frauen und junge Mädchen starben, wurde die Öffentlichkeit auf die Umstände aufmerksam gemacht, unter denen Arbeiterinnen arbeiten und leben mussten. Als Reaktion auf diese und ähnliche Vorfälle wurde die Forderung nach der Einrichtung eines Frauenbüros, das sich der Situation dieser Frauen annehmen sollte, bereits während des 1. Weltkriegs erhoben. Siehe dazu: Encyclopedia Britannica, online unter: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/617929/United-States-Womens-Bureau> (2008-11-27)

⁷⁵ Sealander: As Minority becomes Majority, 161f.

gleichen Grundsätzen zu berechnen sei. Zu Beginn wurde dieser Grundsatz allerdings nur auf Führungskräfte angewandt. Der höchste zulässige Unterschied zwischen Frauen- und Männerlöhnen wurde auf zehn Prozent beschränkt.⁷⁶

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs blieben Frauen aufgrund der hohen Verluste unter den Männern sowie der hohen Invaliditätsraten weiterhin stark am Erwerbsarbeitsleben beteiligt. Viele Staaten in Europa hielten damals den Grundsatz der Gleichberechtigung von Frauen und Männern erstmals in ihren nationalen Verfassungen und Gesetzen fest. Die Frage nach Lohngleichheit wurde aber nur in wenigen Ländern, so z.B. in Frankreich, explizit angesprochen. Frauen erhielten in Frankreich erst 1944 das Wahlrecht, jedoch wurden sie ab diesem Zeitpunkt als wichtige Wählerinnengruppe erkannt und die Sozialistische und Kommunistische Partei nahmen teilweise die Forderungen der Arbeiterinnen in ihre Programme auf.⁷⁷ Beide Parteien sahen in der Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit eine Möglichkeit, die Armut der Arbeiter/innen zu reduzieren.⁷⁸ Der Grundsatz des gleichen Entgelts bei gleicher Leistung wurde nach und nach in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, den Tarifverträgen und den Lohnzahlungsverfahren berücksichtigt.

Die 1946 auf Basis der Neuordnung des Lohngefüges erlassenen Verordnungen verfügten eine völlige Lohngleichheit für Frauen und Männer – allerdings nur für Staatsangestellte. Die Mindest-, Durchschnitts- und Höchstlöhne wurden in gleicher Höhe festgesetzt, unterschiedliche Entlohnung war nur noch mit unterschiedlicher Dauer der Betriebszugehörigkeit, höherer Spezialisierung oder objektiv nachvollziehbaren Unterschieden zu rechtfertigen. Artikel 7 des Loi No. 46-2294 relative au statut général des fonctionnaires schrieb fest, dass Frauen und Männer für gleiche Arbeit gleichen Lohn erhalten sollen. 1950 wurde die völlige Freiheit bei der Ausverhandlung individueller Effektivlöhne durch den Gesetzgeber verkündet, wobei aber ein durch Tarifverträge festgesetzter Mindestlohn einzuhalten war. Dieser Mindestlohn galt für Frauen und Männer bei normaler körperlicher Leistungsfähigkeit nach vollendetem 18. Lebensjahr. Diese Auffassung des gleichen Lohns für gleiche Arbeit wurde zu einem wesentlichen Bestandteil des französischen Wirtschaftslebens.⁷⁹ 1958 wurde

⁷⁶ Generaldirektion für Soziale Angelegenheiten: Gleiches Entgelt für männliche und weibliche Arbeitskräfte (Brüssel, Juli 1960), 22

⁷⁷ June Lovenduski: Women and European Politics. Contemporary Feminism and Public Policy (Sussex 1986), 108

⁷⁸ Anna van der Vleuten: The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union (Aldershout, Burlington 2007), 35f.

⁷⁹ Generaldirektion für Soziale Angelegenheiten: Gleiches Entgelt, 24

in der neuen Verfassung der Grundsatz von gleichem Lohn für gleiche Arbeit ausdrücklich bestätigt.

In der Bundesrepublik Deutschland setzten die Entwicklungen zur Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds verglichen mit den USA und Frankreich später ein: Das Bundesarbeitsgericht entschied 1955, dass der Lohngleichheitssatz nicht nur den Staat, sondern auch die Tarifvertragsparteien (d.h. Arbeitgeber/innen und Gewerkschaften) bindet. Damit war ab diesem Zeitpunkt der Lohngleichheitssatz in allen Tarifverträgen zu beachten.⁸⁰ Dennoch bestanden in den 1950er-Jahren weiterhin Lohnabschlagsklauseln in den Tarifverträgen, wonach Frauen in bestimmten Industriezweigen lediglich 75% bis 80% der Männerlöhne erhielten. Frauen wurde unterstellt, aufgrund ihres Geschlechts von vornherein eine geringere Leistung zu erbringen als Männer. „Minderleistung“ wurde als geschlechtsspezifisch weiblich, „Männerleistung“ als „Normalleistung“ angesehen.⁸¹ Diese Minderentlohnung basierend auf Tarifverträgen wurde zwar in den 1950er-Jahren vom Bundesarbeitsgericht als rechtswidrig bezeichnet, jedoch dauerte es mehrere Jahrzehnte, bis dieses Urteil realiter umgesetzt wurde.⁸²

2.2 Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds

Theorien zur Erklärung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds sowie die Frage nach der Vergleichbarkeit der Daten und die unterschiedlichen Berechnungsmethoden und -samples für den vorhandenen Untersuchungszeitraum stehen am Beginn dieses Kapitels. Anschließend wird die Frauenerwerbsbeteiligung in den USA sowie Deutschland und Frankreich von 1960 bis 1999 überblicksartig dargestellt, da diese ein wichtiger Faktor für die Entstehung und Weiterentwicklung von Gesetzen und Maßnahmen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds ist.⁸³ Die Fokussierung auf die Erwerbsarbeit ergibt sich einerseits aus dem Thema der Arbeit und der untersuchten Gesetze und Maßnahmen, die sich auf den Erwerbsbereich und die bezahlte Arbeit konzentrieren und im dritten Kapitel ausführlich vorgestellt werden, andererseits aus den Auswirkungen, welche die seit den 1960er-Jahren verstärkt einsetzende Frauenerwerbsbeteiligung auf

⁸⁰ Müller-Hagen: Verwirklichung des Lohngleichheitsgrundsatzes, 34

⁸¹ Regine Winter: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Ein Prinzip ohne Praxis (Baden-Baden 1998), 34–36

⁸² siehe dazu mehr in den Kapitel 3.2.2.3 und 3.3.2.1

⁸³ siehe Kapitel 1.1.1

Veränderungen beim Lohnunterschied hatte. Abschließend wird die Entwicklung des Lohnunterschieds von 1960 bis 1999 für die Vereinigten Staaten sowie Deutschland und Frankreich, stellvertretend für nicht vorhandene Daten zur E(W)G/EU, dargestellt, vergleichend gegenübergestellt und den Gründen für weiterhin bestehende Unterschiede nachgegangen.

2.2.1 Theorien zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied

Zur Erklärung der niedrigen Frauenlöhne und der Segregation⁸⁴ des Arbeitsmarktes werden Arbeitsmarkt- und sozialwissenschaftliche Theorien herangezogen, die sowohl die Angebots- als auch Nachfrageseite des Arbeitsmarktes sowie ökonomische Entscheidungskriterien und Zugangsbeschränkungen bestimmter Gruppen einbeziehen. Im Folgenden sollen einige der unterschiedlichen Ansätze basierend auf Studien zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied skizziert werden, da diese Theorien für die Berechnungen des Lohnunterschieds bzw. dessen Erklärung herangezogen werden. So wird sich in Kapitel 2.2.4 „Entwicklung des Lohnunterschieds“ zeigen, dass rein statistisch der Lohnunterschied nicht zu 100% erklärt werden kann. Es bleibt immer ein Teil übrig, der nicht mit den nun angeführten Theorien erklärt werden kann und daher auf Diskriminierung zurückzuführen ist.

- Crowdingtheorie

Bei der Crowdingtheorie, die bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts häufig vertreten wurde, wird der geschlechtsspezifische Lohnunterschied mithilfe der Lohnkonkurrenz erklärt. Wobei außer Acht gelassen wird, dass Frauen mit Männern nicht um dieselben Löhne konkurrieren konnten, da ihnen zunächst der Zugang zu bestimmten Tätigkeiten gesetzlich bzw. gesellschaftlich verweigert wurde. Nach Aufhebung der Zugangsbeschränkungen wurde die geringere Beteiligung von Frauen mit ihrer geringeren Eignung bzw. ihrem geringeren

⁸⁴ *Segregation nach dem Geschlecht:* „Die berufliche Segregation umfasst eine horizontale und eine vertikale Dimension. Unter horizontaler Segregation versteht man, dass Frauen und Männer in unterschiedlichen Sektoren und Berufen arbeiten, unter vertikaler Segregation, dass sie hierarchisch unterschiedliche Positionen innerhalb derselben Berufsgruppen besetzen. Als segregierte Berufe gelten in der Regel Berufe, deren Belegschaft zu mehr als 80% aus Angehörigen eines Geschlechts besteht, der Dissimilaritätsindex misst den Prozentsatz von Frauen bzw. Männern, die den Beruf wechseln müssten, um eine proportional ausgeglichene Verteilung der Geschlechter im Beruf zu erreichen.“ Zitiert nach: Bettina Heintz, Eva Nadai, Regula Fischer, Hannes Ummel: Ungleich unter Gleichen. Studien zur geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes (Frankfurt am Main 1997), 16

Interesse an Männerberufen erklärt.⁸⁵ Weiters wird argumentiert, dass die Segregation in unterschiedliche Berufe und Branchen Auswirkungen auf die Bezahlung habe, z.B. wenn durch ein Überangebot an Arbeitskräften (*crowding*) die Löhne fallen. Frauen und Männer suchen auf einem Arbeitsmarkt, der nach Geschlecht segregiert ist, in segregierten Arbeitsbereichen nach Dienstverhältnissen, Angebot und Nachfrage bestimmen Löhne und Gehälter in den frauen- und männerdominierten Bereichen. Aus heutiger Sicht kann diese Theorie den Lohnunterschied nicht ausreichend erklären, da Lohnkonkurrenz nur ein Faktor der Lohnpolitik ist. Die Frage, warum Frauen und Männer in teilweise völlig voneinander getrennten Arbeitsbereichen anzutreffen sind, obwohl keine gesetzlichen Gründe vorliegen, wird nicht beantwortet; auch die Entscheidungen der Arbeitnehmer/innen selbst und der Unternehmer/innen werden bei dieser Theorie nicht miteinbezogen.⁸⁶

- Humankapitaltheorie

Der Fokus der Humankapitaltheorie liegt auf den Unterschieden in (Aus-)Bildung, Erfahrung, Weiterbildung und der für den Beruf zur Verfügung stehenden Zeit. Laut dieser Theorie könnten Frauen und Männer frei wählen, welche Ausbildung sie machen, wie viele Jahre sie im Erwerbsleben verbringen und wie viel Zeit sie für die Arbeit zur Verfügung haben. Die bessere Bezahlung für Männer ergebe sich nach dieser Theorie aus einer großen Zahl an Faktoren, die Männer produktiver erscheinen lassen als Frauen.⁸⁷ Der oft unterbrochene Beschäftigungsverlauf von Frauen wird als ein Grund für ihre geringere Entlohnung angeführt: Da sich Fähigkeiten bei längerer Nichtanwendung verschlechtern würden, seien die Löhne der Frauen bei Wiedereintritt in den Beruf niedriger als bei ihrem Ausscheiden. Weiters wird angenommen, dass Frauen bevorzugt in Branchen arbeiteten, die bei längerer Abwesenheit den geringsten Lohnausfall nach sich zögen, und dies sind Bereiche, in denen die Anforderungen von Beginn an sehr niedrig angesetzt und somit auch die Löhne niedrig seien. Frauen bevorzugen nach dieser Theorie Berufe, in denen Lohnerhöhungen nicht mit zusätzlichen Qualifikationen und firmenspezifischer Weiterbildung zusammenhängen. Zusammengefasst besagt die Humankapitaltheorie, dass Frauen, die nicht vorhaben,

⁸⁵ Michaela Kleber: Arbeitsmarktsegmentation nach dem Geschlecht. In: Gertrude Krell, Margit Osterloh (Hg.): Personalpolitik aus Sicht der Frauen – Frauen aus der Sicht der Personalpolitik: Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen? (München 1992), 85–106, hier 85

⁸⁶ ebenda 86f.

⁸⁷ Patricia A. Roos, Mary Elizabeth Gatta: The Gender Gap in Earnings. Trends, Explanations, and Prospects. In: Gary N. Powell (ed.): Handbook of Gender and Work (Thousand Oaks 1999), 95–123, hier 106

durchgehend zu arbeiten, Berufe präferieren, in denen nur geringere Zuschläge für zusätzliche Qualifikationen bezahlt werden.⁸⁸

England und Farkas (1986) widerlegten diese Theorie in einer auf Gehältern basierenden Studie und fanden heraus, dass es einer Person, die zwischen aktiven und inaktiven Arbeitsmarktphasen wechselt, keinerlei Vorteile bringe, in einem typischen Frauenberuf zu arbeiten, da das Gehalt durchgehend niedrig sei. Es sei also ökonomisch sinnvoller, einen typischen Männerberuf mit höherem Gehalt anzunehmen, auch wenn dort Gehaltsrückschläge nach längeren Pausen in Kauf genommen werden müssten.⁸⁹

Bei der Humankapitaltheorie bleibt außerdem das Nachfrageverhalten der Unternehmen – und damit die Entscheidungen, die Unternehmer/innen hinsichtlich der innerbetrieblichen Weiterbildungsangebote treffen – sowie das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer/innen unhinterfragt. Investitionen in das Humankapital werden als freie, rationale und langfristige Kosten-Nutzen-Analyse angesehen, wobei soziale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Erwerb von Humankapital, bei der Anwendung und beim Aufstieg negiert werden. Auch die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung wird nicht hinterfragt; sie wird als frei gewählt dargestellt und trägt damit gleichzeitig zu ihrem Fortbestehen bei.⁹⁰

- Segmentationstheorie

Bei der Segmentationstheorie wird davon ausgegangen, dass der Gesamtarbeitsmarkt in mehrere Teilarbeitsmärkte unterteilt werde, die unterschiedliche Arbeitsbedingungen, Aufstiegsmöglichkeiten und Löhne aufweisen. Generell wird zwischen einem internen und einem externen Arbeitsmarkt unterschieden: Der interne Arbeitsmarkt zeichnet sich durch starke betriebliche Bindung der Arbeitnehmer/innen, hohe betriebsspezifische Qualifikationsanforderungen, gute Aufstiegschancen und hohe Löhne aus. Der externe

⁸⁸ Linda Levine: The Gender Wage Gap and Pay Equity: Is Comparable Worth the Next Step? In: Nancy Venneti (ed.): Labor, Job Growth and the Workplace of the Future (New York 2003), 3–25, 7

⁸⁹ Paula England, George Farkas: Households, Employment, and Gender: A Social, Economic, and Demographic View (New York 1986)

⁹⁰ siehe dazu auch: Ulla Regenhard, Angela Fiedler: Frauenlöhne: Resultat rationalen Optimierungsverhaltens? Zur humankapitaltheoretischen Erklärung der Mindestentlohnung von Frauenerwerbsarbeit. In: Ulla Regenhard, Frederike Maier, Anna Hilla Carl (Hg.): Ökonomische Theorien und Geschlechterverhältnis (Berlin 1994), 41–64; Kleber: Arbeitsmarktsegmentation nach dem Geschlecht, 85–89; Monika Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 26f.

Arbeitsmarkt weist geringe Qualifikationsanforderungen, schlechte Aufstiegschancen und geringe Löhne sowie ein hohes Arbeitsplatzrisiko auf.⁹¹

Wird die Segmentationstheorie zur Erklärung der niedrigen Frauenlöhne angewandt, zeigt sich, dass Frauen aufgrund ihres Geschlechts dem externen Arbeitsmarkt zugerechnet werden. Der Theorie zufolge liegen die Ursachen bei den Unternehmen, die bestimmte Segmente mit Gruppen besetzten, die sich ihrer Meinung nach für den jeweiligen Teilarbeitsmarkt besonders eigneten, bzw. werde dieses erwartete Verhalten durch die Qualifikations- und Verhaltensanforderungen innerhalb eines Segments erzeugt bzw. verstärkt. Unternehmer/innen vertreten der Theorie nach die Ansicht, dass Frauen an kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen, Qualifikation und Aufstieg aufgrund ihrer Familienorientierung nur wenig interessiert seien. Da sie nur eine Zuverdienerrolle hätten, seien ihnen niedrige Löhne eher zumutbar. Bei Kündigungen aufgrund von betrieblichen Kürzungen rechneten Unternehmer/innen bei Frauen aufgrund ihrer Alternativrolle als Mutter und Hausfrau mit geringerem Widerstand. Daher stellten Frauen für die Unternehmen das ideale Rekrutierungsfeld für den externen Arbeitsmarkt dar.⁹²

Die Segmentationstheorie kann nur wenige Aspekte des Lohnunterschieds erklären. Schon die Annahme, dass Frauen nur dem externen Arbeitsmarkt zuzurechnen seien, hat sich seit den 1960er-Jahren verändert, da Frauen höhere Bildungsabschlüsse und Berufserfahrung aufweisen. Laut dieser Theorie bleibt Frauen der Zugang zum internen Arbeitsmarkt basierend auf den oben genannten Gründen durch die Unternehmer/innen verschlossen, doch fehlt die Einbeziehung der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes, die quer zu den Trennungslinien in internen und externen Arbeitsmarkt verläuft, und sowohl in einer vertikalen als auch einer horizontalen Ausprägung auftritt. Unhinterfragt bleiben bei der Segmentationstheorie auch geschlechtsspezifische Stereotype und Arbeitsteilung.⁹³

- Sozialisationstheorie

Sozialwissenschaftliche Untersuchungen beschäftigen sich mit der Frage, ob die Unterschiede bei den Löhnen auf Angebotsseite, d.h. in der Person des/r Arbeitnehmers/in, zu suchen sind. Das Berufsverhalten, die Präferenzen für typische Frauenberufe und die

⁹¹ Andrea Jochmann-Döll: Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit (München 1990), 24f.

⁹² Kleber: Arbeitsmarktsegmentation nach dem Geschlecht, 85, 94f.

⁹³ siehe dazu auch: Ursula Rabe-Kleberg: Frauenberufe – zur Segmentierung der Berufswelt (2. Auflage, Bielefeld 1992), 92f.

Doppelbelastung durch familiäre Betreuungsarbeit werden hier untersucht. So besagt die Sozialisationstheorie, dass Gründe für unterschiedliche Berufschancen von Frauen und Männern nicht unbedingt auf Diskriminierung zurückgeführt werden müssten, sondern Frauen die nötige berufliche Eignung zunächst aufgrund von fehlender Ausbildung und/oder Berufserfahrung abgesprochen werde. Diese Begründung konnte nur so lange aufrechterhalten werden, wie Frauen bei Ausbildung und Berufserfahrung deutlich schlechter gestellt waren als Männer. Danach wurden stärker die Argumente betont, dass Frauen bestimmte Berufe gar nicht wollten, sich dafür nicht interessierten, und dass diese freie Entscheidung nicht als Benachteiligung bezeichnet werden könne.⁹⁴ Die geschlechtsspezifische Sozialisation wird als Erklärung für die von Frauen entwickelten „weiblichen“ Eigenschaften und Fähigkeiten herangezogen. Im Erwerbsbereich wandelten sich diese Eigenschaften ins Negative, da „weibliche“ Fähigkeiten gering entlohnt und damit typische Frauenberufe abgewertet würden. Die niedrigen Löhne spiegelten den untergeordneten Status der Frauenerwerbsarbeitsplätze wider, der Lohnunterschied sei damit ein Abbild der geschlechtsspezifischen Hierarchie in der Gesellschaft.⁹⁵

Sozialisationstheorien sehen die Hauptursache der beruflichen Segregation in der Primärsozialisation. Die Berufswahl erfolge demnach konform zu den im Verlauf der Primärsozialisation internalisierten Geschlechterstereotypen. Auch diese Theorie ist nicht unumstritten: Zum einen wird die Fokussierung auf die Primärsozialisation kritisiert, da Sozialisation nicht mit der Pubertät endet, sondern ein Leben lang andauert und auch die berufliche Sozialisation miteinschließt, zum anderen ist offen, inwieweit geschlechtsspezifische Präferenzen die Berufswahl tatsächlich beeinflussen.⁹⁶

Zur Erklärung des Lohnunterschieds existieren somit verschiedene Theorien, in denen die unterschiedliche Entlohnung auf verschiedene Charakteristika wie z.B. Prestige, leitende Funktion, Gewerkschaftsorganisation, Industriezweig, Beruf und Anteil der Frauen zurückgeführt wird. So können mit der Segregation 14% des Lohnunterschieds⁹⁷, mit der Berufssegregation bis zu 20% und mit der Segregation in der Industrie 16% erklärt

⁹⁴ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 24f.

⁹⁵ Kerstin Feldhoff: Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Baden-Baden 1998), 67f.

⁹⁶ Heintz, Nadai, Fischer, Ummel: Studien zur Segregation, 25f.

⁹⁷ Suzanne Bianchi: Changing Economic Roles of Men and Women. In: Reynolds Farley (ed.): State of the Union. America in the 1990s (New York 1995)

werden⁹⁸. Doch bei allen Analysen wird meistens das Überangebot an Arbeitskräften in typischen Frauenberufen und deren Auswirkungen auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied unterschätzt. Denn von dieser Konzentration sind nicht nur die Löhne der Frauen in den Berufen mit Überangebot an Arbeitsinteressierten betroffen, sondern die Löhne von allen Frauen: Wanderten Frauen aus diesen Berufen ab, wirkte sich dies auf die typischen Frauenberufe aus, in denen dann weniger Arbeitskräfte zur Verfügung stünden. Eine weitere Annahme geht von der Geringschätzung weiblicher Arbeit aus. Das bedeutet, dass weibliche Berufe meist geringes soziales Prestige und Anerkennung und damit geringere finanzielle Vergütung mit sich brächten.⁹⁹ Umso mehr und umso genauere Charakteristika in die Studien aufgenommen werden, desto größer wird der Anteil des erklärbaren Lohnunterschieds (zw. 30% und 71%¹⁰⁰). Da aber weder Produktivität noch Diskriminierung direkt messbar sind, kann auch bei Einbeziehen verschiedener Theorien und vieler unterschiedlicher Kriterien der Lohnunterschied wissenschaftlich nicht zu 100% erklärt werden.¹⁰¹ Dieser unerklärbare Anteil wird als ‚gender gap‘ bezeichnet und macht je nach Branche und einbezogenen Theorien einen größeren oder kleineren Prozentsatz aus.

2.2.2 Vergleichbarkeit von Daten zum Lohnunterschied

Daten zum Lohnunterschied sind mit Vorsicht zu interpretieren, vor allem wenn sie für Vergleiche über einen längeren Zeitraum herangezogen werden. Gerade im Rahmen der E(W)G sind fehlende vergleichbare Daten für den hier untersuchten Zeitraum ein Problem. Daneben führen auch unterschiedliche Erhebungsmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen. So ist es z.B. nicht irrelevant, ob von Monats- oder Stundenlöhnen gesprochen wird, denn bei Monatslöhnen wirkt sich die Teilzeitarbeit je nach Land mehr oder weniger stark aus. Eine wichtige Frage ist weiters, ob ausschließlich der Grundlohn berücksichtigt wird oder auch sämtliche Zulagen, Überstunden etc. Die Zahlen zum Lohnunterschied werden somit von der Quelle der Daten, Stichprobenbeschränkungen und der Wahl der abhängigen Variable (Stunden- oder Monatslohn, Netto- oder Bruttoverdienst, Berücksichtigung von Gratifikationen) beeinflusst. Auch die Verfügbarkeit von

⁹⁸ Elaine Sorensen: Exploring the Reasons Behind the Narrowing Gender Gap in Earnings (Washington D.C., Lanham 1991)

⁹⁹ Jacobs: Sex Segregation in Occupations, 134f.

¹⁰⁰ Donald Treiman, Heide Hartman: Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value (Washington, D.C. 1981)

¹⁰¹ Levine: Gender Wage Gap, 11f.

aussagekräftigen Mikrodaten ist ein wichtiger Punkt. Für die E(W)G/EU sind die Daten nur eingeschränkt zugänglich bzw. vergleichbar.

Veränderungen beim Lohnunterschied von den 1960er- bis zu den 1990er-Jahren mit vergleichbaren Daten zu belegen, stellt eine schwierige Aufgabe dar, da sich die Berechnungsmethoden im Laufe der Zeit verändert haben, von Land zu Land verschieden sind, unterschiedliche Samples verwendet und damit unterschiedliche Daten erhoben werden. Daher können Reduktionen beim Lohnunterschied auch auf statistische Faktoren zurückgeführt werden und müssen nichts mit einem tatsächlichen Rückgang zu tun haben. In der vorliegenden Arbeit werden daher sowohl nationale Daten für die Entwicklung des Lohnunterschieds in Deutschland, Frankreich und den USA präsentiert als auch Daten der OECD vorgestellt, die einen Vergleich zwischen den Ländern ermöglichen. Somit soll bei gleichzeitiger Möglichkeit, Daten vergleichend gegenüberzustellen, die nationale Entwicklung nachvollziehbar sein. Da für die Entwicklung und den Vergleich keine Daten herangezogen werden können, die auf denselben Samples und Quellen basieren, sollen diese zwecks Einblick in die Veränderung nur beispielhaft angeführt werden, ohne dabei Vollständigkeit beanspruchen zu wollen.

2.2.2.1 Berechnung des Lohnunterschieds in den USA und der E(W)G/EU

In den USA wird der geschlechtsspezifische Lohnunterschied seit 1940 vom US-amerikanischen Census Bureau, das Teil der Current Population Surveys (CPS) ist, erhoben. Die Entwicklung im hier untersuchten Zeitraum kann für die USA – im Gegensatz zur E(W)G/EU – somit mit vergleichbaren Daten dargestellt werden. Das Current Population Survey beinhaltet eine Reihe von Informationen zur Erwerbsbevölkerung, wie Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, wird monatlich erstellt und umfasst ein Sample von 60.000 Haushalten in allen 50 Staaten.¹⁰² Für die Berechnung werden in den USA die durchschnittlichen Jahresgehälter von Frauen und Männern herangezogen, die Vollzeit (mehr als 35 Stunden pro Woche) und das ganze Jahr (mindestens 50 Wochen) über in Beschäftigung sind. Dadurch werden Personen, die weniger als 50 Wochen arbeiten (z.B. saisonal) oder im Untersuchungszeitraum länger als zwei Wochen erwerbsarbeitslos waren, aus dem Sample ausgeschlossen. Untersuchungen zum durchschnittlichen Wochengehalt bei Vollzeit-

¹⁰² U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics: Highlights of Women's Earnings in 2003, Report 978 (September 2004), 5

beschäftigten zeigen ein geringeres Ausmaß des Lohnunterschieds.¹⁰³ Die im Vergleich zu Deutschland und Frankreich früh einsetzenden Erhebungen des Lohnunterschieds können auf das bereits 1920 gegründete Women's Bureau zurückgeführt werden, das seit seinem Bestehen Daten und Fakten zur Erwerbssituation von Frauen erhebt und früh auf die Notwendigkeit von kontinuierlich erhobenen vergleichbaren Daten hingewiesen hat. Daher sind die Daten für die USA im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich für den gesamten Untersuchungszeitraum vergleichbar, Veränderungen können besser nachvollzogen werden.

In der E(W)G/EU stehen für den Zeitraum von 1953 bis 1957 Daten zu Löhnen in der Industrie für die Gründungsländer der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Verfügung, allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass aufgrund der Verschiedenheit der amtlichen Statistiken ein genauer Vergleich der ausgewiesenen Daten nicht möglich ist. Wichtiger für die hier untersuchte Fragestellung ist, dass es sich bei den erhobenen Werten um Zahlen für sämtliche Lohnempfänger/innen – Männer und Frauen – handelt, geschlechtsspezifische Daten wurden erst in den Berichten über die soziale Lage der EWG ab 1959 ausgewiesen.¹⁰⁴ Den Ausschlag für die erstmalige Erfassung der Daten gab die im EWG-Vertrag festgehaltene Vereinbarung, bis zum 31. Dezember 1961 die erste Stufe der wirtschaftlichen Integration auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt umzusetzen, da dies als eine Voraussetzung für den Eintritt in die zweite wirtschaftliche Integrationsstufe galt.¹⁰⁵ Dazu musste auch Artikel 119, der das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ in den Römischen Verträgen 1957 verankerte, in den sechs Gründungsländern umgesetzt werden.¹⁰⁶ Die Umsetzung des Artikels war zu Beginn das ausschlaggebende Argument, um Daten zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied zu erheben und an die Kommission weiterzuleiten. Allerdings wurden die Daten jeweils national erhoben, was auf unterschiedliche Samples und Berechnungsmethoden schließen lässt – die Zahlen sind daher nur unter Einschränkungen vergleichbar. Nach der Verankerung von Artikel 119 initiierte die Europäische Kommission mehrere Berichte über den Stand der Anwendung des Grundsatzes in den einzelnen Mitgliedsländern. In diesen Berichten wurden die Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 119 festgehalten bzw. Lücken und Mängel aufgezeigt sowie ein

¹⁰³ siehe dazu Tabelle 3

¹⁰⁴ Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission: Bericht über die soziale Lage in der Gemeinschaft bei Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (17. September 1958), 57–59

¹⁰⁵ Kristin Bergmann: Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt. Eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung (Opladen 1999), 45

¹⁰⁶ siehe dazu mehr in Kapitel 3.2.1

Bündel konkreter Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung den Ländern mit auf den Weg gegeben. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) bemühte sich seit Ende der 1960er-Jahre um eine Harmonisierung der Grundstatistiken, konnte sich damit bei den Nationalstaaten aber nicht durchsetzen. Erst in den 1980er-Jahren wurden einheitliche Indikatoren zur Arbeitskräfteerhebung eingeführt – beim geschlechtsspezifischen Lohnunterschied dauerte es bis in die 1990er-Jahre, dass einheitliche Erhebungsmethoden eingesetzt wurden.¹⁰⁷ Das bedeutet, dass der Anstoß zur Datenerhebung zunächst von der Europäischen Kommission ausgegangen ist, um die Umsetzung von Artikel 119 nachvollziehen zu können. Vorbehalte kamen von den Nationalstaaten, die wenig Interesse an vergleichbaren, zentral erhobenen Daten hatten, da diese die mangelnde bzw. gänzlich fehlende Umsetzung von Artikel 119 und später auch der Entgeltgleichheitsrichtlinie bestätigt hätte.

Von 1959 bis 1993 wurden die durchschnittlichen Bruttostundenlöhne der Industriearbeiter/innen basierend auf nationalen Daten in den jeweiligen Landeswährungen erhoben. Für diesen Zeitraum sind somit Angaben zu Absolut- und Prozentzahlen der Bruttostundenlöhne von Industriearbeitern/innen für die ausgewählten Vergleichsländer Deutschland und Frankreich zugänglich.¹⁰⁸

Der Lohnunterschied in der Europäischen Union wird erst seit den 1990er-Jahren zentral erhoben. In Ermangelung vergleichbarer Daten für die Mitgliedstaaten ließ die Europäische Kommission die Erhebung des Haushaltspanels der Europäischen Gemeinschaft (ECHP) ab 1994 durch Eurostat in Zusammenarbeit mit den nationalen statistischen Ämtern durchführen. Somit liegen erst ab diesem Zeitpunkt vergleichbare europäische Daten zum Lohnunterschied vor. Gründe für die Erhebung von vergleichbaren Daten vonseiten der Kommission in den 1990er-Jahren waren einerseits fehlende, kontinuierlich erhobene und vergleichbare Daten für von der Kommission in Auftrag gegebene Berichte zur Situation von Frauen in den 1980er-Jahren, andererseits die Entstehung von Frauenorganisationen auf europäischer Ebene (so wurde z.B. die European Women's Lobby 1990 gegründet) sowie

¹⁰⁷ siehe dazu: Europäische Kommission: Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1968), Europäische Kommission: Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1970), Europäische Kommission: Sechster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1972)

¹⁰⁸ siehe dazu: Europäische Kommission: Die Arbeitnehmerinnen in Europa (Brüssel 1985), Europäische Kommission: Frauen und Männer Europas im Jahr 1987 (Brüssel 1987), Europäische Kommission: Die Sonderhefte von Frauen Europas: Die Frau in der Statistik (Brüssel 1989), Europäische Kommission: Die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Entwicklungstendenzen in den zwölf Ländern der Europäischen Gemeinschaft 1983–1990 (Brüssel 1991)

Netzwerke von Experten/innen, die auf vergleichbare Daten für Studien und Maßnahmenentwicklung angewiesen waren. Auch die Aktionsprogramme, in deren Rahmen europäische Zusammenarbeit in Form von Projekten gefördert wurde, zeigten die Schwierigkeiten von fehlenden vergleichbaren Daten und die Notwendigkeit ihrer Erhebung auf.

In der vorliegenden Arbeit werden ab 1994 Daten aus dem Haushaltspanel herangezogen, die von Eurostat verwendet werden. Der Indikator ‚geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen‘ wird seit 1994 als der Unterschied zwischen den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten der männlichen Beschäftigten und der weiblichen Beschäftigten in Prozent der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste der männlichen Beschäftigten dargestellt. Die Population umfasst alle Beschäftigten im Alter von 16 bis 64 Jahren, die mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten.¹⁰⁹ Das ECHP basiert auf harmonisierten EU-weiten Erhebungen für den Zeitraum 1994 bis 2001.¹¹⁰ Trotz relativ kleiner Stichprobengrößen sind alle Wirtschaftssektoren abgedeckt. Es umfasst auch Informationen zu Beschäftigten in der Landwirtschaft und zu selbstständig Erwerbstätigen.¹¹¹

Da erst ab 1994 von Eurostat zentral erhobene Daten herangezogen werden können, wird für den hier untersuchten Zeitraum beginnend mit 1959 auf nationale Daten aus den Gründungsländern Deutschland und Frankreich zurückgegriffen.

Einheitliche Indikatoren wären wünschenswert, sind für die E(W)G/EU für die Jahre 1960 bis 1999 jedoch nicht vorhanden. Daher wird jeweils auf die unterschiedlichen Erhebungsmethoden und -samples der Daten hingewiesen sowie mögliche Auswirkungen mitberücksichtigt.

2.2.3 Erwerbsbeteiligung von Frauen

Im Folgenden wird die Frauenerwerbsbeteiligung für den hier untersuchten Zeitraum dargestellt, da deren einsetzende Zunahme Ende der 1950er/Anfang der 1960er-Jahre eine

¹⁰⁹ siehe dazu Eurostat: Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen, online unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996_45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=3 (2008-01-23) sowie: Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede auf den europäischen Arbeitsmärkten – Messung, Analyse und Implikationen für die Politik (Brüssel 2003), 8

¹¹⁰ Die Datenerfassung für das ECHP wurde 2001 eingestellt und die gesamte Erhebung wurde 2004 durch ein neues Instrument, den EU-SILC (Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen), ersetzt.

¹¹¹ Kommission: Geschlechtsspezifischer Verdienstunterschied, 9f.

wichtige Voraussetzung dafür war, dass Gesetze und Maßnahmen zur Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds erlassen wurden. Auch sollen die Auswirkungen der zunehmenden Frauenerwerbsbeteiligung auf den Lohnunterschied untersucht und mögliche Zusammenhänge aufgedeckt werden.

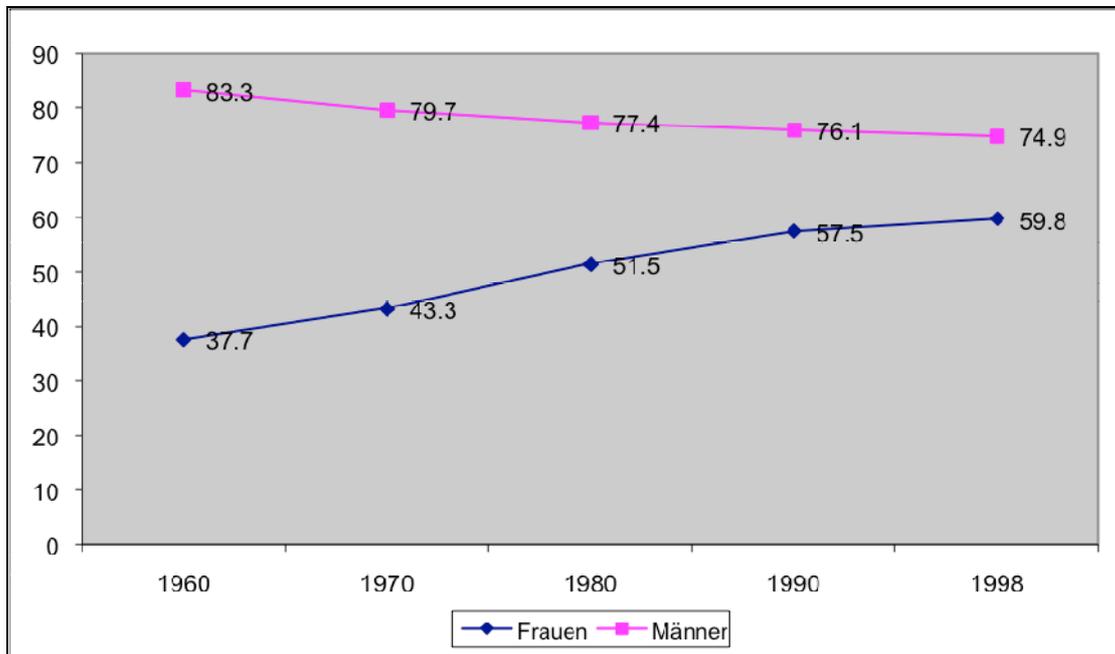
2.2.3.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen in den USA

Die Frauenerwerbsbeteiligung in den USA hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert: Waren 1960 37,7% aller Frauen berufstätig, sind es 1994 bereits 58,8%. Die Männererwerbsbeteiligung ist für den gesamten Untersuchungszeitraum weiterhin deutlich höher und lag 1994 bei 75,1%. Durchschnittliche Frauenlöhne erreichten lange Zeit konstant ca. 60% der durchschnittlichen Männerlöhne: 58,8% (1968), 60,0% (1976) und 60,5% (1980).¹¹² Das bedeutet, dass der verstärkte Eintritt von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt zunächst zu keiner Verringerung des Lohnunterschieds führte. Eine Erklärung ist, dass durch die Zunahme an weiblichen Arbeitskräften das Prinzip von Angebot und Nachfrage zu keiner Reduktion des Lohnunterschieds führte. Auch hatten jene Frauen, die erstmals bezahlter Arbeit nachgingen, keine Berufserfahrung vorzuweisen, womit niedrigere Gehälter argumentiert werden konnten, und Frauen lagen bei den höchsten Ausbildungsstufen bis in die 1980er-Jahre durchschnittlich hinter den Männern. Erst in den 1980er-Jahren, als der Frauenanteil am Arbeitsmarkt nach anfänglichem stetigen Steigen auf hohem Niveau konstant blieb, begann sich der Lohnunterschied zu verändern, da sich nun die höhere Berufserfahrung von Frauen sowie ihre verbesserte Ausbildung auf die Löhne auswirkten. Aber auch verringerte Arbeitsmarktdiskriminierung wird als ein Faktor für Veränderungen beim Lohnunterschied angeführt: Verschiedene Untersuchungen zeigten, dass Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts während der 1970er und 1980er-Jahre deutlich zurückgingen. Blau et al. (1988) berechneten, dass der unerklärte Teil des Lohnunterschieds (jener Teil, der generell der Diskriminierung zugeschrieben wird) von 37% (1971) auf 30% (1981) gesunken sei, wobei die Reduktion für neu in den Arbeitsmarkt eintretende (jüngere und besser ausgebildete) Frauen deutlich stärker gewesen sei.¹¹³

¹¹² Jonathan S. Leonard: The Economic Advance of Women and Employment in the United States. In: Kathrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 169–217, hier 169f.

¹¹³ Francine D. Blau, Andrea H. Beller, Leonard A. Carlson, Caroline Schwartz: Earnings of Women and Minorities. Two Studies. In: Industrial and Labour Relations Review 41/4 (1988), 513–346

Grafik 1 Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht in den USA (1960–1998)



Quelle: Howard N. Fullerton: Labour Force Participation: 75 Years of Change, 1950–1998 and 1998–2025. Monthly Labor Review Online, December 1999, Vol. 122, No. 12, online unter: <http://www.bls.gov/opub/mlr/1999/12/art1abs.htm> (2008-02-07), 4

Gleichzeitig mit der veränderten Erwerbsbeteiligung von Frauen vollzogen sich auch andere wirtschaftliche Entwicklungen, wie z.B. die im Allgemeinen stark zunehmende, geschlechterübergreifende Lohnungleichheit zwischen Arbeitnehmern/innen. Vor allem Männer waren von einer Stagnation ihrer Löhne betroffen und wenig qualifizierte Arbeiter mussten in den 1980er-Jahren sogar einen Reallohnverlust hinnehmen. Zur gleichen Zeit konnten Frauen ihre Position am Arbeitsmarkt verbessern. Hier spielte vor allem die zunehmend verbesserte Ausbildung von Frauen eine Rolle, wodurch sich ihnen neue Berufe und auch Hierarchiestufen öffneten. Dennoch gab es unter Frauen Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung, die vor allem auf unterschiedlichen Ausbildungsniveaus basierten: So nahm die allgemeine Frauenerwerbsbeteiligung zwischen 1970 und 1995 zwar um 23% zu, jene der Hochschulabschreherinnen allerdings nur um 4%. Ähnlich verhielt es sich beim Lohn für die beiden Vergleichsgruppen: Durchschnittlich nahm das Einkommen von Vollzeit

beschäftigten Frauen um 31,2% zu, jenes von Hochschulabbrecherinnen sank jedoch im selben Zeitraum leicht um 2,2%.¹¹⁴

Tabelle 1 Erwerbsbeteiligung der Frauen in Anteilen an der weiblichen Erwerbsbevölkerung, nach Alter (1960–1998)

	1960	1970	1980	1990	1998
Insgesamt	37,7	43,3	51,5	57,5	59,8
Nach Alter					
25–34	36,0	45,0	65,5	73,6	76,3
35–44	43,4	51,1	65,5	76,5	77,1
45–54	49,9	54,4	59,9	71,2	76,2
55–64	37,2	43,0	41,3	45,3	51,2

Quelle: Howard N. Fullerton: Labour Force Participation: 75 Years of Change, 1950–1998 and 1998–2025. Monthly Labor Review Online, December 1999, Vol. 122, No. 12, online unter: <http://www.bls.gov/opub/mlr/1999/12/art1abs.htm> (2008-02-07), 4

In den Jahrzehnten seit 1960 hat vor allem die Erwerbsbeteiligung von jungen Frauen stark zugenommen, die als Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen wie den Rückgang bei der Kinderzahl pro Frau und die spätere Geburt der Kinder sowie steigende Scheidungsraten zurückzuführen ist. Aber auch Frauen mit kleinen Kindern blieben vermehrt am Arbeitsmarkt aktiv, indem sie nur für kurze Zeit die Erwerbstätigkeit unterbrachen. 1960 nahmen 18,6% der verheirateten Frauen mit Kindern unter 6 Jahren am Erwerbsarbeitsleben teil, 1970 waren es 30,3% und 1995 bereits 63,5%.¹¹⁵ Gleichzeitig nahm im selben Zeitraum die Männererwerbsbeteiligung ab, auch wenn diese Reduktion deutlich geringer ausfiel als die Zunahme bei den Frauen: Arbeiteten 1960 noch 83,3% aller Männer, verringerte sich dieser Anteil bis 1998 auf 74,9%.¹¹⁶

¹¹⁴ Francine D. Blau: Trends in Well-Being of American Women, 1970–1995. National Bureau of Economic Research Working Paper 6206 (Cambridge 1997), 1–4

¹¹⁵ Blau: Trends in Well-Being of American Women, 7f.

¹¹⁶ Howard N. Fullerton: Labour Force Participation: 75 Years of Change, 1950–1998 and 1998–2025. Monthly Labor Review Online, December 1999, Vol. 122, No. 12, online unter: <http://www.bls.gov/opub/mlr/1999/12/art1abs.htm> (2008-02-07), 4

Im Gegensatz zur EG/EU ist in den USA die Teilzeitbeschäftigung¹¹⁷ bei Frauen weniger stark ausgeprägt und legte vor allem in den 1950er-Jahren stark zu: ausgehend von 19% (1950) auf 27,7% (1960).¹¹⁸ Ab diesem Zeitpunkt veränderte sich der Prozentsatz nur noch geringfügig: 1968 arbeiteten 24,9% der Frauen Teilzeit, verglichen mit 7,8% der Männer. 1992 betrug der Anteil an Frauen 25,4% und an Männern 10,8%.¹¹⁹ Teilzeitbeschäftigung wird in den USA vor allem von jungen Menschen zum Berufseinstieg genutzt sowie von älteren Beschäftigten beim Berufsausstieg – im Gegensatz zur EU, wo die meisten Teilzeitbeschäftigten Frauen mit Kindern sind, die auf diese Weise Beruf und Familie vereinbaren wollen. Der geringere Anteil an Teilzeitbeschäftigung in den USA erklärt sich auch damit, dass diese vor allem in gering qualifizierten Bereichen angeboten wird, schlechter bezahlt und mit großer Arbeitsplatzunsicherheit verbunden ist und selten Zugang zu einer Krankenversicherung bietet. Häufig haben Teilzeitbeschäftigte keinen Anspruch auf Krankengeld, bezahlten Urlaub oder eine Pension. Gerade die Krankenversicherung ist hier ein kritischer Punkt, da 42% aller Teilzeitbeschäftigten über ihre/n Arbeitgeber/in nicht krankenversichert sind. Teilzeitarbeit wird in den USA seltener als in der EG/EU als Möglichkeit gesehen, Beruf und Familie zu vereinbaren.¹²⁰

2.2.3.2 Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Europäischen Union

Mitte der 1960er-Jahre begann sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den westeuropäischen Staaten zu verändern. Damals konnten diese Länder in drei Kategorien unterteilt werden: Die skandinavischen Staaten bildeten die erste Kategorie, die bereits eine kontinuierliche Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen aufwiesen. In der zweiten Kategorie befanden sich die südeuropäischen Länder, in denen die Erwerbsbeteiligung von Frauen sehr gering war, wobei weniger als 20% der Frauen zwischen 25 und 49 Jahren erwerbstätig waren. Frauen in diesen Ländern erreichten die stärkste Arbeitsmarktbeteiligung mit einem Alter von rund 25 Jahren. In den 1960er-Jahren entsprachen diesem Modell nicht nur die südeuropäischen Länder Italien, Portugal, Spanien und Griechenland, sondern auch

¹¹⁷ Teilzeitbeschäftigung bezeichnet sowohl in den USA als auch in der EU eine Erwerbstätigkeit mit einem Stundenausmaß von weniger als 35 Wochenstunden.

¹¹⁸ Goldin: Understanding the Gender Pay Gap, 181

¹¹⁹ 1968: ILO Report on Conditions of Work Digest (Geneva 1989), 1992: Statistical Abstract of the United States. Zitiert nach: Sonja Drobic, Immo Wittig; Part-Time Work in the United States of America. In: Hans-Peter Blossfeld, Catherine Hakim (ed.): Between Equalization and Marginalisation. Women Working Part-Time in Europe and the United States of America (Oxford, New York 1997), 289–314, hier 294

¹²⁰ Drobic, Wittig: Part-Time Work US, 297f., 311f.

Österreich, Belgien und die Niederlande. In der dritten Kategorie befanden sich Deutschland, Frankreich, Dänemark und Großbritannien, die zu Beginn der 1960er-Jahre ebenfalls Gemeinsamkeiten aufwiesen: Rund 40% der Frauen zwischen 25 und 49 Jahren waren erwerbstätig, wobei Frauen nach der Geburt des ersten Kindes aussetzten und erst wieder in das Erwerbsleben zurückkehrten, wenn die Kinder älter waren – meist auf Teilzeitbasis. Diese Ausgangsbedingungen veränderten sich im Laufe des Untersuchungszeitraums grundlegend.¹²¹

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen nimmt seit den 1960er-Jahren stetig zu, wohingegen jene der Männer einen generellen (wenn auch geringen) Abwärtstrend erfährt. Die 1970er und 1980er-Jahre waren der Höhepunkt dieser Entwicklung, wobei neue Stellen vor allem auf Teilzeitbasis geschaffen wurden. Von 1983 bis 1992 waren 56% der neu geschaffenen Arbeitsplätze in der EG Teilzeitstellen.¹²² Heute wird Teilzeitbeschäftigung einerseits als Möglichkeit für Frauen gesehen, Karriereunterbrechungen zu vermeiden, wobei aber gleichzeitig jenes Geschlechtermodell, in dem Frauen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zuständig sind, aufrechterhalten wird.¹²³ Andererseits werden Teilzeitarbeit und die zunehmende Flexibilisierung auch als Gefahr wahrgenommen: Frauen sind oft nicht in der Position, die flexiblen Arbeitszeiten an ihre Vorstellungen anzupassen, sondern müssen sich umgekehrt an den Vorstellungen der Arbeitgeber/innen orientieren. Teilzeit mit geringer Wochenarbeitszeit ist mit hoher sozialer Unsicherheit verbunden, da damit geringer Lohn und geringe Sozialleistungen verbunden sind. Weiters sind Teilzeitbeschäftigungen häufig in schlecht bezahlten Branchen mit geringen Anforderungsprofilen angesiedelt; sie verstärken die zunehmende Armut von Frauen und werden mitverantwortlich für die Entstehung von sogenannten ‚*working poor*‘ gemacht.¹²⁴ Teilzeitbeschäftigungen unterscheiden sich stark in ihren Formen und Konditionen. Probleme entstehen, wenn es zu einer Schlechterstellung hinsichtlich der Sozialleistungen, Karriere- und Qualifikationsmöglichkeiten sowie Entlohnung kommt.¹²⁵ Generell kann gesagt werden, dass Frauen, die weniger als zehn Stunden pro

¹²¹ Nicky Le Feuvre, Muriel Andriocci: Employment Opportunities for Women in Europe. In: Gabriele Griffin (ed.): *Doing Women's Studies. Employment Opportunities, Personal Impacts and Social Consequences* (London, New York 2005), 13–63, hier 21f.

¹²² Jill Rubery, Mark Smith, Colette Fagan: *Women's Employment in Europe. Trends and Prospects* (London, New York 1999), 253

¹²³ Le Feuvre, Andriocci: *Employment Opportunities*, 40

¹²⁴ Le Feuvre, Andriocci: *Employment Opportunities*, 39–41

¹²⁵ Silvia Angelo: *Wieviel Chancengleichheit braucht die europäische Beschäftigungspolitik? Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union*. In: *Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hg.): Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000. Zeitgemäße wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit* (Wien 1999), 203–228, hier 214f.

Woche arbeiten, den sozialen Risiken besonders ausgesetzt sind, arbeiten sie hingegen mehr als 30 Stunden pro Woche, dann verfügen sie über relativ gute Absicherung und Einkommen. Frauen in höheren Positionen haben allerdings Schwierigkeiten bei Beförderungen und Weiterbildung, wenn sie Teilzeit arbeiten. Aber auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird durch Teilzeitarbeit nicht immer gefördert: Vor allem im Einzelhandel steigt die Teilzeitarbeit stark an; durch verlängerte Öffnungszeiten nehmen die Arbeitszeiten in den Abendstunden und am Wochenende zu, was mit (kleinen) Kindern nur schwer zu vereinbaren ist.¹²⁶

In den 1990er-Jahren entwickelte sich die Wirtschaft in der EU in verschiedene Richtungen: Einerseits wuchsen die nationalen Bruttoinlandsprodukte, andererseits stiegen die Arbeitslosenzahlen, ebenso wie der Abstand zwischen Arm und Reich. In den 1990er-Jahren begannen ganze Industrien in günstiger produzierende Teile der Welt abzuwandern und die Flexibilisierung und Atypisierung von Arbeit nahm zu. Im Laufe der Rezession zu Beginn der 1990er-Jahre wurden viele von Männern dominierte Industriearbeitsplätze ausgelagert, während der Dienstleistungsbereich, der stark von Frauen dominiert ist, Arbeitsplätze schuf. Gerade die Segregation von Frauen und Männern in bestimmte Berufe und Branchen stellt ein großes Hindernis für die Effizienz und Effektivität von Gleichbehandlungsmaßnahmen und speziell von Maßnahmen zur Verringerung des Lohnunterschieds dar.¹²⁷ Der Abbau dieser gut bezahlten Industriearbeitsplätze von Männern führte zu einer Reduktion des Lohnunterschieds, allerdings nicht aufgrund der neu geschaffenen Stellen für Frauen im Dienstleistungsbereich. Hier kann eine Reduktion basierend auf einer rückläufigen Lohnentwicklung der Männer beobachtet werden.

Die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen variiert nach wie vor stark zwischen den Mitgliedstaaten. Im Jahr 1999 betragen die Differenzen in der EU über 30%: Die Spitzenquote lag in Dänemark mit 71,1%, die niedrigste in Italien mit 38,3%. Die Erwerbsbeteiligung von Männern zeigte weniger Differenzen und lag zwischen 67,3% (Italien) und 80,8% (Niederlande).¹²⁸ Die Steigerung der Frauenerwerbsbeteiligung gelang vor allem durch den Ausbau von frauendominierten Branchen wie dem Dienstleistungs-

¹²⁶ Le Feuvre, Andriocci: Employment Opportunities, 42f.

¹²⁷ Teresa Rees: Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market (London, New York 1998), 10–15

¹²⁸ Eurostat: Beschäftigungsquote – Frauen/Männer, online unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ/t_lfsi/t_lfsi_emp&language=de&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (2008-10-08)

bereich. Frauen arbeiten somit vor allem in Branchen, die schon vorher von Frauen dominiert waren, was die Segregation weiter verstärkt.¹²⁹

Veränderungen bei der Erwerbsbeteiligung sind auch ein Hinweis auf demografische Entwicklungen in der Gesellschaft. Durch eine längere Ausbildung beginnen Frauen und Männer später mit ihrer Berufslaufbahn; verbunden mit einer lange Zeit vorherrschenden Tendenz zur Frühpensionierung, der die Mitgliedstaaten in den letzten Jahren durch verschiedene Maßnahmen, wie Hinaufsetzen des Pensionsantrittsalters und Verschärfungen bei der Bewilligung einer Frühpension, versuchen Einhalt zu gebieten, führte dies zu immer kürzeren Zeiten, in denen voll gearbeitet und damit auch voll ins Sozialversicherungssystem einbezahlt wurde.¹³⁰ Auch Veränderungen hinsichtlich der Stabilität von Ehe und Partnerschaft haben Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie die rückläufigen Geburtenzahlen und das steigende Alter von Frauen bei der Geburt des ersten Kindes.

2.2.3.2.1 Erwerbsbeteiligung von Frauen in Deutschland und Frankreich

Die starke Zunahme bei der Frauenerwerbstätigkeit in der E(W)G/EU kann – ähnlich wie in den USA – auf die steigende Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen sowie Frauen mit kleinen Kindern, welche die Gruppe mit der größten Zunahme von Beschäftigten in der E(W)G/EU darstellt,¹³¹ zurückgeführt werden – auch wenn innerhalb des europäischen Raums weiterhin große Unterschiede bestehen, so auch zwischen Deutschland und Frankreich. Von 1971 bis 1991 stiegen die Erwerbsquoten von verheirateten Frauen in Frankreich von 45% auf 73%, in Deutschland von 37% auf 60%.¹³² Die Unterschiede sind bei der Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern noch größer: Frankreich weist eine Tradition kontinuierlicher Vollzeitbeschäftigung von Müttern auf, die sich weiter verstärkt hat. In Deutschland dagegen sind lange Unterbrechungen nach der Geburt des ersten Kindes häufig und die Wiederaufnahme der Arbeit erfolgt oft in Form von Teilzeitbeschäftigung. So stieg in Deutschland die Zunahme bei der Teilzeitbeschäftigung ab Mitte der

¹²⁹ Rubery, Smith, Fagan: Women's Employment in Europe, 122

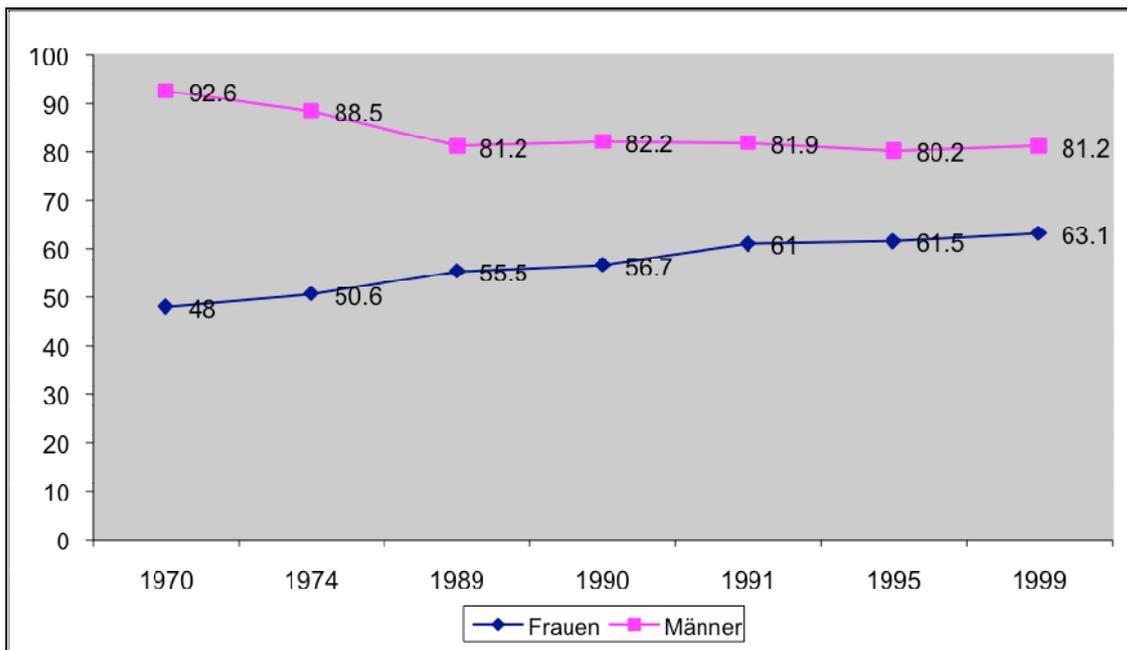
¹³⁰ Le Feuvre, Andriocci: Employment Opportunities, 23

¹³¹ Le Feuvre, Andriocci: Employment Opportunities, 22f.

¹³² Caterine Marry: Eine neue Perspektive im deutsch-französischen Vergleich: Die Situation von Frauen. In: Beate Kraus (Hg.): Frauenarbeit – Männerarbeit: Neue Muster der Ungleichheit auf dem europäischen Arbeitsmarkt (Frankfurt am Main 2001), 105–121, hier 111

1990er noch stärker und lag 1999 bereits bei 37,2%¹³³. Zwar nahm auch in Frankreich die Teilzeitbeschäftigung von Frauen seit den 1970er-Jahren zu und lag 1999 bei 31,4%, dennoch stehen diese Zahlen für unterschiedliche Realitäten: In Deutschland handelt es sich bei den Teilzeit beschäftigten Frauen vor allem um Mütter mit kleinen Kindern oder Frauen, die ins Erwerbsleben zurückkehren. In Frankreich wird Teilzeitarbeit hingegen vor allem im Bereich unqualifizierter Arbeit und unsicherer, prekärer Beschäftigungsverhältnisse von jungen Frauen (und zunehmend auch jungen Männern) ausgeübt. Dem vorherrschenden Typ einer erwerbstätigen Frau entspricht in Frankreich die verheiratete Frau und Mutter in Vollzeitbeschäftigung, in Deutschland war die alleinstehende oder verheiratete kinderlose Frau lange Zeit der häufigste Typ, wobei seit den 1990er-Jahren die Teilzeit arbeitende Mutter immer stärker vertreten ist.¹³⁴

Grafik 2 Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Anteilen an der Gesamterwerbsbevölkerung, Deutschland 1970–1999



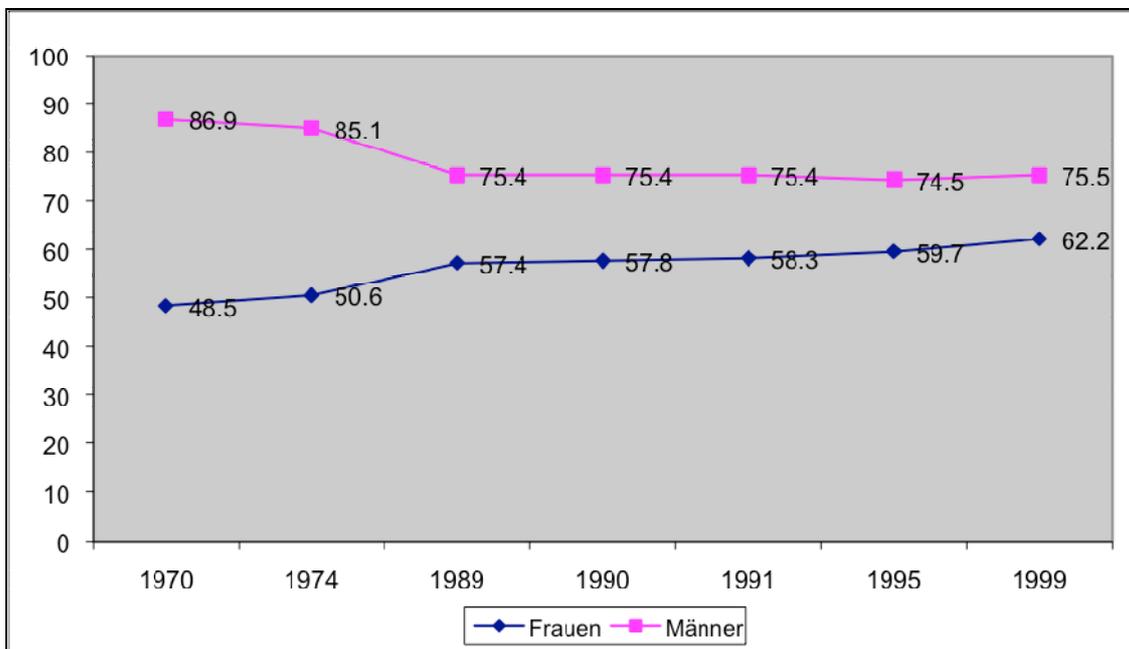
Quelle: OECD Historical Statistics: 1970–2000 (Paris 2002), 39

¹³³ Eurostat: Teilzeitbeschäftigte Personen – Frauen, online unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ/t_lfsi/t_lfsi_emp&language=de&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (2008-10-08)

¹³⁴ Marry: Situation von Frauen im deutsch-französischen Vergleich, 111f.

Grafik 2 zeigt, dass Anfang der 1990er-Jahre die Frauenerwerbsbeteiligung in nur einem Jahr einen deutlichen Anstieg zu verzeichnen hatte: Von 1990 auf 1991 stieg die Frauenerwerbsbeteiligung von 56,7% sprunghaft auf 61% an. Dieser Zuwachs ist mit der deutschen Wiedervereinigung und der höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen in der DDR zu erklären. Im Vergleich mit Frankreich liegt Deutschland ab 1991 bei der Frauenerwerbsbeteiligung leicht vorne.

Grafik 3 Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Anteilen an der Gesamterwerbsbevölkerung, Frankreich 1970–1999



Quelle: OECD Historical Statistics: 1970–2000 (Paris 2002), 39

Wie oben erwähnt wurde 1959 von der EWG die erste supranational koordinierte, gemeinsame Arbeitskräfteerhebung durchgeführt, um die für eine gemeinsame Wirtschaftspolitik erforderlichen Daten über Erwerbstätige, Arbeitslose und Nichterwerbspersonen national zu erheben. 1983 wurde die jährliche Durchführung der gemeinschaftlichen Arbeitskräfteerhebung konzeptionell überarbeitet. Daher sind ältere nationale Daten zur Erwerbsbeteiligung für eine direkte Gegenüberstellung nicht geeignet. Es ist wichtig, dies bei der Darstellung der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung zu

berücksichtigen. Bei den in den Grafiken 2 und 3 dargestellten Zahlen handelt es sich daher um Daten der OECD, die miteinander vergleichbar sind.¹³⁵ Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Zahlen zur Frauenerwerbsbeteiligung in den USA nach der Berechnungsmethode der OECD (Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern in Anteilen an der Gesamtbevölkerung) deutlich höher ausfallen als nach der üblichen US-Berechnung (Erwerbsbeteiligung der Frauen in Anteilen der weiblichen Erwerbsbevölkerung). So liegen die Daten nach OECD-Berechnung für die USA bei 48,9% (1970), 68,5% (1990) und bei 71,7% (1999)¹³⁶, wodurch sich eine deutlich höhere Frauenerwerbsbeteiligung ablesen lässt als in den ausgewählten europäischen Ländern Deutschland und Frankreich.

Die Beschäftigungsquote nach europäischer (und OECD-) Berechnung gibt den prozentualen Anteil der Erwerbstätigen im Alter von 15 bis 64 Jahre an der erwerbsfähigen Bevölkerung an. Laut Eurostat gilt bereits jede/r, der/die in der Woche eine einzige Stunde gegen Entgelt gearbeitet hat, als erwerbstätig.¹³⁷ Mitgezählt werden außerdem alle Personen, die in der Erhebungswoche von der Arbeit freigestellt sind, weil sie z.B. in Karenz sind.¹³⁸ Damit wird offensichtlich, dass bei dieser Berechnungsmethode die Qualität von Beschäftigungsverhältnissen keine Rolle spielt, wie z.B. die Dauer der Arbeitszeit, die für die Höhe des Einkommens und Ansprüche aus dem Sozialversicherungssystem wichtig ist. Die Beschäftigungsquote drückt nur aus, zu welchen Anteilen Frauen und Männer in einem aktiven oder ruhenden Arbeitsverhältnis stehen. Damit wird der unterschiedliche zeitliche Einsatz von Frauen und Männern nicht erfasst und die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, die vor allem eine Folge von verstärkter Teilzeitarbeit ist, fällt in Vollzeitäquivalenten geringer aus. Besonders ein Problem stellen dabei die geringfügig Beschäftigten dar, bei denen sich überwiegend um Frauen handelt.¹³⁹

¹³⁵ Allerdings mit der Einschränkung, dass die Daten nicht für alle Jahre ab 1970 vorliegen.

¹³⁶ OECD Historical Statistics: 1970–2000 (Paris 2002), 39

¹³⁷ Auch in der früheren Definition zur Beschäftigungsquote wurden alle Erwerbspersonen über 14 Jahre einberechnet. Die genaue Stundenanzahl, ab der eine Person als erwerbstätig geführt wird, kann von Land zu Land variieren – siehe Kommission: Die Frau in der Statistik, 31

¹³⁸ Definition der Beschäftigungsquote laut Eurostat. Zur Berechnung der Beschäftigungsquote siehe: IAB Kurzbericht. Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: Petra Beckmann: EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen, Ausgabe Nr. 11, 1.8.2003

¹³⁹ Petra Beckmann: Frauenbeschäftigung im Arbeitsraum Europa – zur Aussagekraft der EU-Beschäftigungsquote. In: Julia Lepperhoff, Ayla Satilmis, Alexandra Scheele (Hg.): Made in Europe. Geschlechterpolitische Beiträge zur Qualität von Arbeit (Münster 2005), 67–82, hier 69f.

Die Unterschiede bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern haben sich in den letzten Jahrzehnten verringert. Frauen gehen bezahlter Arbeit nach und haben Männer EU-weit bei der Ausbildung überholt. Gleichzeitig geht die Anzahl an Kindern pro Frau zurück und Frauen entscheiden sich später und für weniger Kinder.

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen entsprach lange Zeit der Form einer M-Kurve, welche die Unterbrechungen der Frauen aufgrund von Kindern und die in Folge längeren, kompletten Pausen von der Erwerbstätigkeit widerspiegelt. Diese Kurve ist seit den 1980er-Jahren für Frankreich und seit Beginn der 1990er-Jahre für Deutschland überholt, mittlerweile ähnelt die grafische Darstellung der Erwerbsbeteiligung von Frauen einem Plateau (wie auch jene der Männer), wobei jeweils zu Beginn und Ende der Erwerbstätigkeit die Beteiligung sinkt.¹⁴⁰

2.2.4 Entwicklung des Lohnunterschieds

2.2.4.1 Entwicklung des Lohnunterschieds in den Vereinigten Staaten

1960 betrug der durchschnittliche Jahreslohn einer Frau, die das ganze Jahr über Vollzeit beschäftigt war, \$16.144; der Jahreslohn eines Mannes belief sich auf \$26.608: Das entspricht einem Lohnunterschied von 39,2%. 1999 betrug der durchschnittliche Jahreslohn einer Frau \$27.208 und der eines Mannes \$37.701: Der Lohnunterschied beträgt somit 27,8%.¹⁴¹

Das Ausmaß des Lohnunterschieds hat sich seit den 1960er-Jahren nur langsam verringert. In den 1960er und 1970er-Jahren verdienten Frauen konstant durchschnittlich 60% vom Lohn der Männer. Nach der Einführung des Equal Pay Act 1963 gab es zunächst so gut wie keine Veränderung (der Lohnunterschied lag 1963 bei 41,1%). Erst zu Beginn der 1980er-Jahre setzte ein Wandel ein und der Lohnunterschied nahm von 1980 bis 1999 von 39,8% auf 27,8% ab¹⁴². Seit Mitte der 1990er-Jahre kann ein Stagnieren bei der Verringerung des Lohnunterschieds beobachtet werden, seither sind nur noch geringe Veränderungen messbar. Ein Grund für die Verringerung des Lohnunterschieds ist der Eintritt neuer Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt, wie z.B. die verstärkte Arbeitsmarktbeteiligung von gut ausgebildeten Frauen seit den 1970er-Jahren. Gut ausgebildete Frauen

¹⁴⁰ Rubery, Smith, Fagan: Women's Employment in Europe, 82f., Europäische Kommission; Die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt, 5

¹⁴¹ National Committee on Pay Equity: The Wage Gap Over Time, online unter: <http://www.pay-equity.org/info-time.html>, (2008-01-29)

¹⁴² ebenda

unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit für Kinderbetreuung kürzer und weisen damit eine geringere Auszeit auf, was wiederum weniger negative Auswirkungen auf die Lohnentwicklung hat als eine längere Abwesenheit vom Arbeitsplatz. Dennoch zeigt der Vergleich unterschiedlicher Altersgruppen, dass der geschlechtsspezifische Lohnunterschied bei älteren Personen höher ist als bei jüngeren, da Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit sowie Schwierigkeiten beim Erreichen der höheren und vor allem höchsten Hierarchieebenen dazu beitragen (siehe Tabelle 2 und 3).¹⁴³

Tabelle 2 Prozentuelle Gehaltsunterschiede von Frauen und Männern (vollzeitbeschäftigt), 1955(1970)–1999

Jahr	Durchschnittliches jährliches Gehalt (Vollzeit, ganzes Jahr beschäftigt)	Durchschnittliches wöchentliches Gehalt (Vollzeit, ganzes Jahr beschäftigt)
1955	63,9	
1960	60,8	
1965	60,0	
1970	59,4	62,3
1975	58,8	62,0
1980	60,2	64,4
1985	64,6	68,2
1990	71,6	71,8
1995	71,4	75,5
1999	72,2	76,5

Quelle: Bureau of Labor Statistics: Employment and Earning, various issues. Zitiert nach: Blau, Ferber, Winkler: Economies of Women, Men, and Work, 145

¹⁴³ Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Gender Differences in Pay. National Bureau of Economic Research Working Paper 7732 (Cambridge 2000), 2–4

Tabelle 3 Gehaltsunterschiede von Frauen und Männern (ganzes Jahr, vollzeitbeschäftigt, jährliches Einkommen) nach Alter, 1960–1999

Alter	1960	1970	1980	1990	1999
25–34	65,1	64,9	68,5	76,9	76,4
35–44	57,6	53,9	55,3	64,4	65,6
45–54	58,0	56,3	52,0	58,2	59,6
55–64	64,5	60,3	54,9	57,1	58,6

Quelle: U.S. Census Bureau, Consumer Income Series P-60: Money Income of Households, Families, and Persons in the United States. Zitiert nach: Blau, Ferber, Winkler: *Economies of Women, Men, and Work*, 147

Die Berechnungen des *wöchentlichen* durchschnittlichen Einkommens zeigen, dass Frauen zwischen 16 und 24 Jahren 89% ihrer gleichaltrigen männlichen Kollegen verdienen und Frauen zwischen 25 und 34 Jahren 82%; Frauen zwischen 35 und 44 erreichen hingegen nur noch 70% und Frauen zwischen 55 und 64 Jahren nur noch 64% ihrer gleichaltrigen männlichen Kollegen.¹⁴⁴

Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied ist in männerdominierten Berufen größer. So verdienten Fahrdienstleiterinnen 1990 67% ihrer männlichen Kollegen und Physikerinnen nur 52%. In frauendominierten Berufen besteht ebenfalls ein Lohnunterschied, jedoch ist dieser geringer: Zahnhygienikerinnen verdienten 1990 79% und Krankenschwestern 87% vom Lohn ihrer männlichen Kollegen. Bei relativ neutralen Berufen wie z.B. Immobilienmaklern/innen, wo der Frauenanteil 52% beträgt, lag das durchschnittliche Gehalt der Frauen 1990 bei 72%, bei Buchhalterinnen und Wirtschaftsprüferinnen, sie stellen 53%, erhielten Frauen 66% vom durchschnittlichen Gehalt ihrer männlichen Kollegen.¹⁴⁵

Lange Zeit arbeiteten Frauen überwiegend in schlecht bezahlten, frauendominierten Berufen und Branchen. Zu Beginn der 1970er-Jahre waren 53% der Frauen in den USA in administrativen und Dienstleistungsberufen anzutreffen, im Vergleich zu 15% der Männer. Frauen stellten damals auch nur 20% der Manager/innen und diese waren vor allem in frauendominierten Branchen tätig, in denen schlechter bezahlt wurde als in männerdominierten Branchen. Seit den 1970er-Jahren veränderten sich die Dimensionen dieser Segregation in unterschiedliche Berufe und Branchen, auch wenn die Segregation

¹⁴⁴ Irene Padavic, Barbara Reskin: *Women and Men at Work*. Second Edition (Thousand Oaks, London 2002), 126

¹⁴⁵ Roos, Gatta: *Gender Gap in Earnings*, 102

weiterhin besteht: 1999 waren „nur“ noch 41% der Frauen in administrativen und Dienstleistungsberufen anzutreffen, beim Männeranteil von 15% gab es keine hingegen Veränderung. Frauen stellten 1999 bereits 45% der Manager/innen und haben auch den Eintritt in von Männern dominierte Branchen geschafft. Gerade bei Collegeabsolventinnen konnte eine deutliche Veränderung festgestellt werden: 1960 wurde beinahe die Hälfte aller Collegeabsolventinnen Lehrerinnen, 1990 waren es weniger als 10%.¹⁴⁶

Das Realeinkommen hat in den letzten Jahrzehnten abgenommen – außer für Personen mit Collegeabschluss –, besonders groß war der Einkommensverlust für Männer ohne Highschoolabschluss. Im Gegensatz dazu sind die Einkommen von gering ausgebildeten Frauen ungefähr gleich geblieben und für Frauen mit zusätzlicher Ausbildung gestiegen. Die Gehaltsschere hat sich vor allem durch den Einkommensverlust der Männer verringert.¹⁴⁷

Dennoch verdienten Frauen mit Collegeausbildung 1999 im Jahr durchschnittlich weniger als Männer mit Highschoolabschluss und nur ca. \$3.500 mehr als männliche Highschoolabbrecher. Auch zeigt sich, dass bei den Frauen mit den höchsten Bildungsabschlüssen der Lohnunterschied von 30,7% höher ist als bei Frauen mit ausschließlicher Collegeausbildung.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Blau, Kahn: Gender Differences in Pay, 4

¹⁴⁷ Blau, Ferber, Winkler: Economies of Women, Men, and Work, 149

¹⁴⁸ Roos, Gatta: Gender Gap in Earnings, 101

Tabelle 4 Mittleres Jahreseinkommen in \$ von Männern und Frauen nach Ausbildung (Vollzeit, ganzes Jahr beschäftigt), 1967 und 1999

	1967			1999		
	Einkommen, in \$			Einkommen, in \$		
Ausbildung	Männer	Frauen	Verhältnis %	Männer	Frauen	Verhältnis %
Volksschule	24.939	14.107	56,5	20.429	15.098	73,9
Highschool						
1–3 Jahre	31.626	17.000	53,8	25.035	17.015	68,0
4 Jahre	35.486	20.648	58,2	33.184	23.061	69,5
College						
1–3 Jahre	40.461	24.109	59,6	39.971	28.826	72,1
4(+) Jahre	53.105	31.190	58,7	60.201	41.717	69,3

Quelle: U.S. Census Bureau: Current Population Reports, Consumer Income P-60, various issues. Zitiert nach: Blau, Ferber, Winkler: Economies of Women, Men, and Work, 149

Tabelle 4 zeigt, dass sich der Lohnunterschied durch verbesserte und höhere Ausbildung nur wenig verringerte. Auch wenn zusätzliche Ausbildung die Löhne der Frauen steigen lässt, verdienen Männer immer noch in jeder Bildungsstufe deutlich mehr als Frauen. In einer Studie von Wood, Corcoran und Courant (1993)¹⁴⁹ wurde das Gehalt von Absolventen/innen der Michigan Law School der Jahrgänge 1972 bis 1976 15 Jahre nach ihrem Abschluss untersucht. Dabei wurden sowohl die Leistungen an der Schule selbst als auch Merkmale im Berufs- und Privatleben abgefragt. Dabei stellte sich heraus, dass Männer substanziell mehr verdienten. Selbst wenn Faktoren, wie z.B. Branche und Anzahl der Monate, in denen die Personen nicht erwerbstätig waren, mit eingerechnet wurden, konnten immer noch 13,2% des Unterschieds nicht erklärt werden (*gender gap*) und müssen daher auf Diskriminierung zurückgeführt werden.¹⁵⁰

Trends

Der Lohnunterschied hat sich Ende der 1990er-Jahre nur gering verändert. Als Erklärung werden einerseits Diskriminierungen, die auch nach Jahrzehnten der Gleichstellungspolitik weiter bestehen, genannt, andererseits nicht geschlechtsspezifische Veränderungen auf dem

¹⁴⁹ R.G. Wood, M.E. Corcoran, P.N. Courant: Pay Differences Among the Highly Paid: The Male-Female Gap in Lawyers Salaries (1993), zitiert nach: Crosby: Affirmative Action is Dead, 186f.

¹⁵⁰ Faye J. Crosby: Affirmative Action is Dead: Long Live Affirmative Action (New Haven 2004), 186f.

Arbeitsmarkt. Bis in die 1970er-Jahre wiesen Männer gegenüber Frauen eine bessere Ausbildung und größere Erfahrung im Beruf auf. Ab den 1980er-Jahren veränderte sich dies, da Frauen mit besserer Ausbildung und mehr Erfahrung auf dem Arbeitsmarkt anzutreffen waren. Laut O'Neill und Polachek (1993) können ca. 25% des sich jährlich um 1% verringernenden Lohnunterschieds auf steigende Berufserfahrung zurückgeführt werden.¹⁵¹ Die bessere Ausbildung von Frauen hatte geringe Auswirkung auf den Lohnunterschied.¹⁵² Weitere ca. 20% der Reduktion können auf den allgemeinen Rückgang von Arbeitern/innen (mit überwiegend männlicher Belegschaft) und Zunahme von Angestellten zurückgeführt werden. Das bedeutet auch, dass allgemeine Veränderungen am Arbeitsmarkt, wie eine Verringerung der Gewerkschaftsorganisation oder der Arbeitskräfterückgang in der verarbeitenden Industrie, zur Verringerung des Lohnunterschieds beitrugen.¹⁵³

2.2.4.2 Entwicklung des Lohnunterschieds in der E(W)G/EU am Beispiel Deutschland und Frankreich

Das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ besteht in der E(W)G/EU seit den Römischen Verträgen von 1957 und wurde mit der Verabschiedung der Richtlinie zu Entgeltgleichheit 1975 nochmals bekräftigt sowie durch die Miteinbeziehung von gleichwertiger Arbeit erweitert. Die Reduktion des Lohnunterschieds stellt bis heute ein Ziel der europäischen Politik dar. Erst 1999 wurde das Thema Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie.¹⁵⁴

Die Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds entwickelte sich vor dem Hintergrund einer wachsenden allgemeinen Lohnungleichheit. Diese zunehmende Ungleichheit konnte vor allem bei Männern sowohl in den USA als auch in der EG/EU beobachtet werden. Die Entwicklungen am Arbeitsmarkt (abnehmender Einfluss der Gewerkschaften, die vor allem in männerdominierten Branchen starke Gewerkschaftsorganisation aufwiesen; die sich verringernde Kollektivvertragsdichte durch Dezentralisierung sowie das Abwandern von Konzernen in günstiger produzierende Länder in Teilen der Industrie) betrafen Männer stärker als Frauen. Gleichzeitig konnten Frauen vermehrt in leitende Positionen vorrücken und der Unterschied in der Berufserfahrung zwischen Frauen

¹⁵¹ June O'Neill, Salomon Polachek: Why the Gender Pay Gap in Wages Narrowed in the 1980s. *Journal of Labor Economics*, 11, vol. 1 (1993), Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Trends in the Gender Wage Differential in the 1980s. *Journal of Labor Economics*, 15, vol. 1 (1997)

¹⁵² Levine: Gender Wage Gap, 12f.

¹⁵³ ebenda 13

¹⁵⁴ Janneke Plantenga, Chantal Remery: The Gender Pay Gap – Origins and Policy Responses. A Comparative Review of 30 European Countries (Brussels 2006), 14

und Männern verringerte sich durch verkürzte Auszeiten aufgrund von Kinderbetreuung. Die wachsende Lohnungleichheit bei Männern und die gesteigerte Beteiligung von Frauen an Ausbildung und Berufsleben trugen damit zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds seit den 1980er-Jahren bei.¹⁵⁵

Segregation, eine weitere oft genannte Ursache für den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, ist in den Ländern der Europäischen Union stark ausgeprägt. Nahezu die Hälfte aller Frauen war 1999 in lediglich vier Bereichen anzutreffen: im Gesundheits- und Sozialwesen, in Erziehung und Unterricht, in der öffentlichen Verwaltung und im Einzelhandel. Mehr als ein Drittel der erwerbstätigen Frauen arbeiteten im Dienstleistungsbereich – verglichen mit 15% der Männer. Insgesamt sind Männer weniger in einzelnen Branchen konzentriert als Frauen: Ein Drittel arbeitete in den vier Bereichen Baugewerbe, öffentlicher Dienst, Einzelhandel und unternehmensbezogene Dienstleistungen.¹⁵⁶ Dieses Überangebot an Arbeitskräften sowie die generelle Schlechterbezahlung in typischen Frauenbranchen gelten weiterhin als Hauptursachen des Lohnunterschieds.

2.2.4.2.1 Entwicklung des Lohnunterschieds in Deutschland und Frankreich

Vor Verabschiedung von Artikel 119 bestanden große Unterschiede zwischen Deutschland und Frankreich. Die Gesetze zum Mindestlohn und zur Umsetzung des ILO-Übereinkommens Nr. 100 zu gleichem Lohn hatten in Frankreich bereits deutliche Auswirkungen gezeitigt.

¹⁵⁵ Rubery, Smith, Fagan: Women's Employment in Europe, 237–242

¹⁵⁶ Europäische Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union (Brüssel 2000), 20

Tabelle 5 Lohnunterschied in Frankreich und Deutschland – 1955

	Frankreich (%)	Deutschland (%)
Anteil der durchschnittlichen Frauenlöhne an den durchschnittlichen Männerlöhnen	86	63
Lohnunterschied	14	37
Anteil der Frauen im Erwerbsarbeitsleben im Verhältnis zur gesamten weiblichen Bevölkerung	37,1 (1931)	34,2 (1933)
Gesetze zu Gleichbehandlung (bis zum 1.1.1955)	Verfassung 1946, Gesetz zum Mindestlohn 1946, Umsetzung ILO-100 1953	Verfassung 1949, Arbeitsgesetz von 1952

Quelle: MAE 102f/55 jv, 21. Juli 1955. Zitiert nach: Anna van der Vleuten: The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union (Aldershot, Burlington 2007), 36

Im „Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft“ aus dem Jahr 1959 wurden erstmals Daten zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied ausgewiesen, wobei in Deutschland der durchschnittliche Bruttostundenverdienst der Arbeiterinnen zwischen 59,4% und 64% des entsprechenden Verdienstes der Männer betrug.¹⁵⁷ Das heißt, zu Beginn der Aufzeichnungen in der EWG wurden Bruttostundenverdienste von Industriearbeitern/innen herangezogen, um den Lohnunterschied zu beziffern.

Eine der wenigen Statistiken zum Lohnunterschied nach bestimmten Branchen aus den frühen 1960er-Jahren zeigt, dass Frauen auch in Branchen, in denen sie zahlenmäßig stark vertreten waren, deutlich weniger Lohn erhielten als Männer. Hier zeigt sich wiederum, dass der Lohnunterschied in Frankreich in allen Branchen geringer war als in Deutschland, wo mittels sogenannter ‚Leichtlohngruppen‘¹⁵⁸ Frauen in homogene Gruppen ohne „Vergleichs-

¹⁵⁷ Europäische Kommission: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft (Anlage zum Zweiten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft nach Artikel 122 des EWG-Vertrages) (Mai 1959), 64

¹⁵⁸ Bis in die 1970er-Jahre hinein waren in Deutschland Leichtlohngruppen Teil der Arbeitswelt, in denen sich vor allem Frauen in schlecht bezahlten Branchen wiederfanden, die einen geringeren Lohn erhielten als Männer, die in anderen Lohngruppen zusammengefasst wurden. Dadurch änderte sich am Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern nur wenig. Siehe dazu auch: Kodré, Müller: EU Equal Treatment, 88

mann“ zusammengefasst und somit das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ umgangen werden konnte.

Tabelle 6 Lohnunterschied für gleich qualifizierte Frauen und Männer - 1961

Sektor	Frankreich		Deutschland	
	Anteil der Frauen an der Arbeiterschaft (%)	Unterschied Frauen- und Männerlöhne (%)	Anteil der Frauen an der Arbeiterschaft (%)	Unterschied Frauen- und Männerlöhne (%)
Textil	55,7	12–13	60,1	21
Nahrungsmittel	30,1	7–2	-	38
Chemisch	–	8–14	29,4	35
Elektronisch	33,7	7–10	37,7	28
Kleidung	82,2	10–16	74,9	29
Mittelwert Industrie	27	12,6	24	30

Quelle: Europäische Kommission: Dokumente der Europäischen Kommission V/1289/61 und V/6120/61 (Brüssel 1961), zitiert nach: van der Vleuten: Price of Equality, 57

Der Lohnunterschied veränderte sich in den ersten Jahrzehnten nach der Verabschiedung von Artikel 119 zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit (1957) nur sehr geringfügig. Trotz der Auseinandersetzungen bei der Verankerung von Artikel 119 in den Römischen Verträgen weigerten sich die Mitgliedsländer zunächst, das Prinzip von gleichem Lohn für gleiche Arbeit anzuerkennen; Deutschland schuf wie oben angeführt neue Lohngruppen, in denen sich vor allem Frauen einfanden. Frankreich hatte sowohl vor der Verabschiedung von Artikel 119 nationale Gesetze zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit erlassen als auch bereits vor der Verabschiedung der Entgeltgleichheitsrichtlinie (1975) das Prinzip von gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit gesetzlich festgelegt. Das bedeutet, dass die europäischen Vorgaben zu gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit in Frankreich nur geringen Anpassungsdruck ausübten, da sich die Rechtslage vorab schon größtenteils in Einklang mit den Vorgaben befand. Deutschland zählte zu den westeuropäischen Ländern mit den größten Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern und hatte bis zu den europäischen

Vorgaben keinerlei gesetzliche Bestimmungen zu gleichem Lohn für gleiche und/oder gleichwertige Arbeit erlassen. Trotz der kurzen von der Kommission vorgegebenen Umsetzungsfrist zur Implementierung der Entgeltgleichheitsrichtlinie (die nur ein Jahr betrug), benötigte die deutsche Regierung fünf Jahre, um die Richtlinie zu implementieren.¹⁵⁹ Dennoch war die Umsetzung nicht ausreichend, da von dem „Gesetz über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz“ von 1980 nur Angestellte in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst betroffen waren, Beamte/innen fielen nicht darunter.

Tabelle 7 Lohnunterschied Nettostundenlohn in der Industrie 1955–1990 (Deutschland und Frankreich)

	Deutschland (%)	Frankreich (%)
1955	37	14
1961	30	12,6
1965	31,2	24,8
1970	30,4	24
1975	27,7	23,8
1980	27,3	23
1985	27,0	19,3
1990	26,8	19,2

Quellen: Yearbook of Labour Statistics 1981, Daten 1985: Europäische Kommission: Die Frau in der Statistik, 61; Daten 1990: Caporaso, Jupille: Gender Equality Policy, 27

Die Werte in der Tabelle 7 sind aufgrund der unterschiedlichen Klassifikationen von Industrie und Nettostundenlohn verzerrt, dennoch kann ein Unterschied festgestellt werden, der auch in anderen statistischen Daten zu Deutschland und Frankreich nachgewiesen werden kann. In Deutschland verringerte sich der Lohnunterschied erst im Laufe der 1990er-Jahre, vor allem durch die Vereinigung mit der ehemaligen DDR, in der ein deutlich geringerer Lohnunterschied bestanden hatte.¹⁶⁰ Ein anderer wichtiger Punkt für die deutliche Reduktion liegt in der neuen Berechnungsmethode seit 1994, wodurch nicht mehr

¹⁵⁹ James Caporaso, Joseph Jupille: The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change. In: Maria Grenn Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (ed.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change (Ithaca, London 2001), 21–43, hier 27

¹⁶⁰ Petra Kodré, Henrike Müller: Shifting Policy Frames: EU Equal Treatment Norms and Domestic Discourses in Germany. In: Ulrike Liebert (ed.): Gendering Europeanisation (Brussels 2003), 83–116, hier 89

nur die Löhne der Industriearbeiterinnen, sondern die Löhne von allen Beschäftigten zwischen 16 und 64 Jahren, die mehr als 15 Wochenstunden arbeiten, einberechnet werden. Dennoch lag der Lohnunterschied 1999 in Deutschland bei 19% und damit im Spitzenfeld der europäischen Länder; der Durchschnitt für die EU-15 lag im selben Jahr bei 15%; in Frankreich lag der Wert bei 12%.¹⁶¹

2.2.4.3 Länderübergreifende Vergleiche zum Lohnunterschied

Basierend auf der hier vorgenommenen Darstellung von Daten zum Lohnunterschied in Deutschland, Frankreich und den USA kann trotz aller methodischen Einschränkungen festgehalten werden, dass Frauen im gesamten Untersuchungszeitraum einen niedrigeren Stundenlohn erhalten als Männer. Im Durchschnitt betrug 1999 der Lohnunterschied in Deutschland 19%, in Frankreich 12% und ist damit deutlich geringer als in den USA mit rund 28%¹⁶². Ein weiterer genereller Trend ist, dass bei jungen Frauen und Männern (25 bis 34 Jahre) der Lohnunterschied geringer ausfällt als bei älteren (über 45 Jahre). Dies ist sowohl auf ähnliche Ausgangsbedingungen und Berufserfahrung zurückzuführen als auch auf die sich angleichenden Ausbildungsniveaus; der Lohnunterschied wächst aber mit zunehmendem Alter kontinuierlich an. Im öffentlichen Dienst ist der Lohnunterschied weiters deutlich geringer als in der Privatwirtschaft, was auf den hohen Anteil an Berufen für gut ausgebildete Frauen, auf stärkeres Bewusstsein und politische Vorgaben für Gleichstellung zurückzuführen ist.¹⁶³

Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied lag in den USA im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich über jenem für die E(W)G/EU bzw. die stellvertretend ausgewählten Länder Deutschland und Frankreich. Von 1961 bis 1999 verringerte sich der Lohnunterschied von 40,8% auf 27,8%, liegt damit zwar immer noch auf einem hohen Niveau, ist allerdings seit den 1980er-Jahren deutlich zurückgegangen (siehe dazu Grafik 4). Für Frankreich muss zunächst auf die mangelhaften Daten von 1961 hingewiesen werden, bei denen es sich um Mittelwerte für verschiedene Industrien handelt. Mit diesen mangelhaften Daten ist auch der Anstieg des Lohnunterschieds bis 1970 zu erklären. Ab

¹⁶¹ Eurostat: Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen, online unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_earn&language=de&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_marke t&scrollto=0 (2008-10-07)

¹⁶² siehe dazu Grafik 4

¹⁶³ Kommission: Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede, 21

1970 kann in Frankreich eine langsam einsetzende Reduktion beobachtet werden, die sich ähnlich wie in den USA in den 1980er-Jahren verstärkte. In Deutschland lag der Lohnunterschied bis 1990 konstant bei etwas unter 30% – Veränderungen können hier nur in sehr geringem Ausmaß wahrgenommen werden. Die Reduktion in den 1990er-Jahren muss einerseits auf die Vereinigung mit der DDR, in der ein deutlich geringerer geschlechtsspezifischer Lohnunterschied anzutreffen war, zurückgeführt werden, andererseits auf die neue Berechnungsmethode auf EU-Ebene ab 1994.

Studien mit internationalen Vergleichen zum Lohnunterschied wie z.B. jene von Blau und Kahn (2001)¹⁶⁴ oder der OECD (2002)¹⁶⁵ verwenden Daten des International Social Survey Program (ISSP) und des ECHP und nehmen Bezug auf Effekte von unterschiedlichen Lohnstrukturen auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied. Sowohl Blau und Kahn (2001) als auch die OECD (2002) bedienen sich der Dekompositionsmethode, die von Juhn, Murphy und Pierce (1993)¹⁶⁶ entwickelt wurde. Nach dieser Methode wird das Problem der Vergleichbarkeit der Daten dadurch gelöst, dass ein Land als Benchmark angesehen und die Gehaltsstruktur einer Referenzgruppe (normalerweise Männer) verwendet wird, um Unterschiede nach bestimmten Kriterien wie z.B. nach Ländern hervorzuheben.

Eine Reduktion des Lohnunterschieds basiert nicht immer auf steigenden Löhnen von Frauen. Änderungen bei der Zusammensetzung der berufstätigen Bevölkerung, wie z.B. der starke Anstieg von berufstätigen Frauen im behandelten Zeitraum, haben Auswirkungen auf den Lohnunterschied. So zeigt sich gerade im europäischen Vergleich, dass in Ländern mit geringer Frauenerwerbsbeteiligung der Lohnunterschied geringer ist als in Ländern mit hoher Frauenerwerbsbeteiligung.¹⁶⁷ Dies kann damit erklärt werden, dass bei höherer Beteiligungsrate vermehrt Frauen mit geringen Qualifikationen am Arbeitsmarkt beschäftigt sind und dadurch der durchschnittliche Lohnunterschied anwächst.¹⁶⁸ Blau und Kahn (2001) bestätigten in ihrer Untersuchung diese Annahme und begründeten das Ergebnis damit, dass es in Ländern mit geringer Frauenerwerbsbeteiligung durch das konstante Verhältnis von

¹⁶⁴ Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. National Bureau of Economics Research Working Paper Series 8200 (Cambridge 2001)

¹⁶⁵ OECD: Employment Outlook 2002 (Paris 2002)

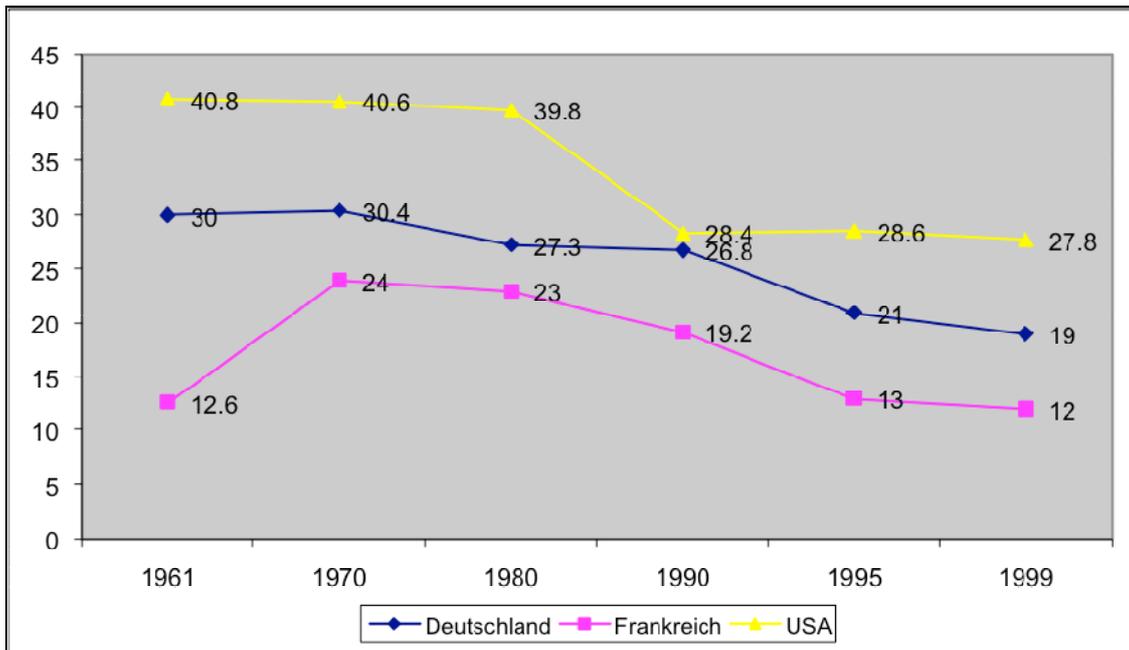
¹⁶⁶ Chinhui Juhn, Kevin M. Murphy, B. Pierce: Wage Inequality and the Rise in Returns to Skills. Journal of Political Economy 101 (Cambridge 1993)

¹⁶⁷ Wobei Frankreich eine Ausnahme von dieser Regel darstellt, da es sowohl eine hohe Frauenerwerbsbeteiligung als auch einen niedrigen Lohnunterschied aufweist.

¹⁶⁸ OECD: Employment Outlook 2002, 100

Angebot und Nachfrage bei Arbeitskräften in frauendominierten Berufen zu keinem Überangebot an Arbeitskräften kommt, wodurch die Löhne sinken.¹⁶⁹

Grafik 4 Entwicklung Lohnunterschied Deutschland, Frankreich, USA (1961–1999)



Quelle: Deutschland und Frankreich: 1955/1960: van der Vleuten; 1970/1980: Yearbook of Labour Statistics; 1990: Caporaso, Jupille: Gender Equality Policy, 27; Zahlen für 1995 und 1999 für Deutschland und Frankreich von Eurostat-Website zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied; USA für gesamten Zeitraum: Pay Equity-Website

Gründe für den bestehenden Unterschied zwischen den USA sowie Deutschland und Frankreich als Beispiele für die Entwicklung in der E(W)G/EU sind außerhalb der Zusammensetzung des Samples schwer zu benennen, dennoch sollen auch auf diese eingegangen werden: In den USA werden nur jene Beschäftigungsverhältnisse in den Lohnunterschied eingerechnet, die mehr als 35 Wochenarbeitsstunden aufweisen, d.h. jene 25% der Frauen, die in den USA Teilzeit arbeiten, werden überhaupt nicht erfasst. Weiters mussten für Deutschland und Frankreich mangels Alternativen bis in die 1990er-Jahre Bruttostundenlöhne von Industriearbeitern/innen zum Vergleich herangezogen werden, wobei es sich um Branchen handelt, in denen Frauen unterrepräsentiert sind und die oft

¹⁶⁹ Blau, Kahn: Understanding International Differences in the Gender Pay Gap, 40

einen höheren Lohnunterschied aufweisen als frauendominierte Branchen. Die meisten Frauen arbeiten im Dienstleistungsbereich, der bei der Berechnung des Lohnunterschieds bis zum Beginn der 1990er-Jahre nicht berücksichtigt wurde. Bei Deutschland muss weiters wie bereits erwähnt auf die Wiedervereinigung mit der DDR hingewiesen werden. Die herangezogenen Zahlen sollen daher die Entwicklung beim Lohnunterschied nachvollziehbar machen, sie sind aber für Deutschland und Frankreich unvollständig und damit nur unter Vorbehalt vergleichbar, hier wird daher immer die Differenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen ausgewiesen, um diese Verhältniszahlen miteinander zu vergleichen.

Abgesehen von diesen methodischen und auf dem verwendeten Sample basierenden Erklärungen ist es schwierig, weitere schlüssige Begründungen für den doch beachtlichen Lohnunterschied zwischen den USA und Deutschland und Frankreich zu finden: Denn, so stellt z.B. der erst 1993 in den USA eingeführte unbezahlte Mutterschaftsurlaub, der unbezahlte Freistellung von der Arbeit für 13 Wochen vorsieht, sicherlich einen größeren Anreiz zum baldigen Wiedereinstieg dar als die längeren bezahlten Auszeiten für Frauen in der EU im Rahmen von Mutterschutz und Karenz. Der rasche Wiedereinstieg kann als ein Mittel genannt werden, um den Lohnunterschied aufgrund von fehlenden Arbeitszeiten und damit ausbleibenden Karrieresprüngen zu verringern. Weiters ist der Anteil an Frauen, die Vollzeit arbeiten, in den USA deutlich höher als in vielen europäischen Ländern und die Segregation nach Berufen wird für die USA als geringer berechnet als für die europäischen Länder.¹⁷⁰ Auch bei der Antidiskriminierung und den gesetzlichen Regelungen zur Verhinderung von Diskriminierung von Frauen waren die USA der E(W)G/EU zeitlich voraus und verabschiedeten bereits in den 1960er-Jahren umfangreiche Gesetze. All diese Punkte erklären keinesfalls den höheren Lohnunterschied in den USA. Beim Vergleich mit den USA ist jedoch zu beachten, dass der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern im öffentlichen Sektor generell kleiner ist als im privatwirtschaftlichen Sektor; wobei der öffentliche Sektor in der EU – und vor allem in den hier als Beispiele herangezogenen Ländern Deutschland und Frankreich – stärker ausgeprägt ist als in den USA.

Der auch mithilfe verschiedener Theorien nicht zu erklärende, immer vorhandene Anteil am Lohnunterschied, der somit auf Diskriminierung zurückgeführt werden muss, verringerte sich laut Blau und Kahn (2000) in den USA in den 1980er-Jahren, während er sich in den 1990er-

¹⁷⁰ Blau, Kahn: Gender Differences in Pay, 20–22

Jahren nur geringfügig veränderte: Der Rückgang bei der Arbeitsmarktdiskriminierung und des hohen Lohnunterschieds zwischen Frauen und Männern in den 1980er-Jahren könnten einerseits auf die Zunahme von am Arbeitsmarkt erwünschten Faktoren bei Frauen, wie höhere (Aus-)Bildung und steigende Berufserfahrung, zurückgeführt werden, andererseits auf Maßnahmen der Regierung und sich verändernde Einstellungen in der Gesellschaft, in der die Berufstätigkeit von Frauen zur Normalität geworden sei und es möglich gewesen sei, Vorurteile durch den gemeinsamen Arbeitsalltag abzubauen. Den geringen Rückgang beim Lohnunterschied in den 1990er-Jahren erklären Blau und Kahn damit, dass in dieser Zeit vor allem alleinerziehende Mütter in den US-amerikanischen Arbeitsmarkt eingetreten seien, die über weniger Ausbildung verfügt hätten als jene Frauen, die in den vorherigen Jahrzehnten ihre Arbeitsmarktbeteiligung verstärkt hätten, und dadurch einen insgesamt geringeren Durchschnittslohn bewirkten hätten.¹⁷¹

Für die E(W)G/EU ist die statistische Veränderung beim Lohnunterschied schwieriger nachvollziehbar, da 1994 die Berechnungsmethode verändert wurde und sich damit schlagartig der Lohnunterschied deutlich verringerte. Bis 1993 wurden zur Berechnung des Lohnunterschieds die Bruttostundenlöhne von Industriearbeitern/innen herangezogen, erst danach wurde die gesamte Wirtschaft in das Erhebungssample einbezogen. Dennoch kann ab den 1970er-Jahren eine Verringerung beim Lohnunterschied festgestellt werden, ein deutlicher Rückgang trat mit der Neuberechnung ab 1994 ein.

Als weiterer Erklärungsansatz soll ein Blick auf die allgemeine Lohnstruktur geworfen werden, wobei institutionelle Faktoren zur Analyse herangezogen werden. Länder mit höherer gewerkschaftlicher Beteiligung am Lohnfindungsprozess, wie z.B. durch Kollektivvertragsverhandlungen, weisen eine ausgeglichene Lohnverteilung auf. Verglichen mit Deutschland und Frankreich ist die Kollektivvertragsdichte in den USA besonders gering, auch fehlt die Ausdehnung der von den Gewerkschaften verhandelten Löhne auf nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer/innen. Der Mindestlohn in den USA ist weiters deutlich geringer als in jenen europäischen Ländern, in denen ein Mindestlohn existiert wie z.B. in Frankreich, wo der Mindestlohn zu den höchsten weltweit zählt.¹⁷² Ein großer Anteil des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in den USA kann auf Lohnunterschiede nach Industrie und Unternehmen zurückgeführt werden, da hier der dezentralisierte Lohnfindungsprozess zu unterschiedlichen Ergebnissen führt. Zentralisierte Systeme

¹⁷¹ Blau, Kahn: Gender Differences in Pay, 13–16

¹⁷² OECD: Employment Outlook 1998 (Paris 1998), 69–71

verringern hingegen diese Unterschiede zwischen Industrien und Unternehmen und damit auch den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied. Kontinuierliche Erhöhungen des Mindestlohns haben einen positiven Einfluss auf die Verringerung des Lohnunterschieds, da zahlenmäßig mehr Frauen von einer solchen Erhöhung profitieren.¹⁷³

Blau und Kahn (2000) vergleichen den Lohnunterschied in mehreren Ländern vor dem Hintergrund der allgemeinen Lohnungleichheit in den USA und kommen zu dem Ergebnis, dass der geschlechtsspezifische Lohnunterschied in europäischen Ländern deutlich zunehme, wenn dieser vor dem Hintergrund einer allgemeinen Lohnungleichheit auf Basis der USA berechnet werde – er übertreffe jenen in den USA sogar. Blau und Kahn schließen daraus, dass der größte Teil des Unterschieds beim geschlechtsspezifischen Lohnunterschied in den USA und ausgewählten Ländern der EU auf die in den USA vorherrschende allgemeine Lohnungleichheit zurückzuführen sei und nicht auf stärkere Diskriminierung von Frauen auf dem US-amerikanischen Arbeitsmarkt. Auch die stärkere Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt wird als ein weiterer Grund für den höheren Lohnunterschied in den USA herangezogen, da dadurch Frauen mit unterschiedlichen Ausbildungsniveaus am Arbeitsleben teilnehmen und vor allem auch gering ausgebildete Frauen stärker am Arbeitsmarkt vertreten seien als in einigen europäischen Ländern. Diese Frauen seien vor allem in den 1990er-Jahren in den USA verstärkt ins Erwerbsleben eingestiegen, worauf das Stagnieren bei der Reduktion des Lohnunterschieds in diesem Zeitraum zurückgeführt werden könne.¹⁷⁴

¹⁷³ Blau, Kahn: *Gender Differences in Pay*, 22f.

¹⁷⁴ ebenda 24–26, 36

3 Gleichbehandlung in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft/Union

Im folgenden Kapitel werden zentrale gesetzliche Regelungen und Maßnahmen zur Gleichbehandlung in den USA und der E(W)G/EU vorgestellt. Einleitend wird auf die ersten Regelungen in den USA (Equal Pay Act, Title VII des Civil Rights Act sowie Executive Order 11246) und der E(W)G (Artikel 119 der Römischen Verträge sowie die ersten Richtlinien zu Entgeltgleichheit und Gleichbehandlung) sowie auf ihren jeweiligen Entstehungskontext eingegangen. Daran anschließend wird die Weiterentwicklung dieser ersten Vorgaben durch den Supreme Court und den EuGH, aber auch durch die Umsetzungsbehörden Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) und Office for Federal Contract Compliance Program (OFCCP) sowie durch den US-amerikanischen Kongress und die Europäische Kommission beleuchtet. Für die USA wird weiters ein kurzer Exkurs zur Debatte um die Maßnahme des ‚*comparable worth*‘ angeführt – vor allem im Sinne der Vergleichbarkeit mit der EG/EU; jedoch kam *comparable worth* in den USA auf bundesstaatlicher Ebene nicht zum Einsatz.

3.1 Zentrale Regelungen zur Gleichbehandlung in den USA

Erste Regelungen zur Gleichbehandlung beschränkten sich auf die rein rechtliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern, der zu Folge Frauen und Männer zwar nach dem Gesetz gleich behandelt werden, mögliche Unterschiede z.B. bei der Ausgangssituation aber keine Berücksichtigung finden. Als typisches Beispiel können die ersten Forderungen nach Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds basierend auf dem Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ herangezogen werden. Hier werden nur jene Personen, welche die gleiche Arbeit verrichten, auch gleich bezahlt; Unterschiede beim Zugang zu den Berufen oder Vergleiche mit anderen Berufen, die ein ähnliches Qualifikationsniveau oder Berufserfahrung voraussetzen, sind nicht vorgesehen, das Prinzip zielt ausschließlich auf Personen ab, die sich in denselben Berufen einfinden.

Frauen konnten erst Jahrzehnte, nachdem sie 1920 das Wahlrecht erhalten hatten, gesetzliche Veränderungen am Arbeitsmarkt erwirken. In den 1960er-Jahren artikulierten vor allem erwerbstätige Frauen mit Colleagueausbildung ihre Unzufriedenheit über die fehlenden Berufsaussichten und Ungleichheiten am Arbeitsmarkt. Durch die verstärkt einsetzende Frauenerwerbstätigkeit erhöhten sich die Erwartungen der Frauen an sich und an die

Regierung bezüglich einer Verbesserung ihrer Chancen am Arbeitsmarkt. Besonders die Arbeitsschutzgesetze¹⁷⁵ waren zunächst ein großes Hindernis bei der Gleichstellung am Erwerbsarbeitsmarkt. Die Aufrechterhaltung dieser Arbeitsschutzgesetze war für US-Liberale wie Eleanor Roosevelt oder John F. Kennedy ein Grund, sich gegen das Equal Rights Amendment (ERA)¹⁷⁶ auszusprechen, da sie aufgrund des darin enthaltenen allgemeinen Gleichstellungsprinzips davon ausgingen, dass die Arbeitsschutzgesetze in Folge aufgehoben werden müssten.¹⁷⁷

Folgende Rahmenbedingungen hatten weiters Einfluss darauf, dass Fraueninteressen nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkt artikuliert wurden: Sinkende Geburtenraten, bessere Ausbildung von Frauen und eine sich aufgrund der Bürgerrechtsbewegung verstärkende Idee der Chancengleichheit, aber auch technische und wirtschaftliche Entwicklungen, die zu zeitsparenden Erfindungen und massenhaftem Konsum von Haushaltsgeräten führten. Vor allem die verstärkte Beteiligung und die am Arbeitsmarkt erfahrenen Ungleichbehandlungen führten zu einer anwachsenden Unzufriedenheit bei vielen Frauen.¹⁷⁸

Eine Besonderheit der Gleichbehandlungsmaßnahmen in den USA liegt darin, dass sich Regelungen, Gesetze und Verordnungen im Allgemeinen nie auf Frauen allein beziehen. Die Situation von Frauen, ihre Probleme, mögliche Lösungswege und deren Gestaltung wurden ab den 1960er-Jahren in der Regel parallel zur Situation von Minderheiten – vor allem zu jener von Afroamerikanern/innen – behandelt. Die schwarze Bürgerrechtsbewegung in den 1950er- und 1960er-Jahren führte zu einem gesellschaftlichen Umdenken und der Entwicklung von Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen von Afroamerikanern/innen; damit wurden auch der Rahmen und die Richtung des Diskurses zur Gleichbehandlung für Frauen gesetzt. Institutionalisierte Frauenorganisationen und später die Frauenbewegung

¹⁷⁵ Arbeitsschutzgesetze waren aus unterschiedlichen Gründen eingeführt worden; unter anderem um Frauen vor zu langen Arbeitstagen, gefährlichen Substanzen, Nachtarbeit etc. zu schützen. Dabei war davon ausgegangen worden, dass v.a. junge Frauen, die in der Industrie arbeiteten, selbst nicht in der Lage waren, sich gegen den/die Unternehmer/in durchsetzen zu können, und daher vor ausbeuterischen Praktiken geschützt werden mussten. Siehe dazu auch: Judith A. Baer: Women in American Law. The Struggle Towards Equality from the New Deal to the Present (New York 2002), 81

¹⁷⁶ Der ERA lautet: "Men and women shall have equal rights throughout the United States in every place subject to its jurisdiction."

¹⁷⁷ Goldin: Understanding the Gender Gap, 185–189

¹⁷⁸ Angelika von Wahl: Gleichstellungsregime. Berufliche Gleichstellung von Frauen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland (Opladen 1999), 58

haben auf diese Parallele mit dem Begriff ‚*race-analogy*‘ hingewiesen und die Diskriminierung der Frauen mit jener der Afroamerikaner/innen verknüpft.¹⁷⁹

3.1.1 Equal Pay Act

Das erste Gesetz zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern in den USA war der Equal Pay Act (EPA) von 1963. Eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung des Equal Pay Act spielte die President’s Commission on the Status of Women und ihr 1963 veröffentlichter Bericht „American Women“¹⁸⁰. Die Kommission war 1961 von Präsident Kennedy eingesetzt worden, amtierende Vorsitzende war Esther Peterson – eine bekannte Gewerkschafterin, die auch Leiterin des Women’s Bureau im Arbeitsministerium war –, den Ehrenvorsitz hatte Eleanor Roosevelt bis zu ihrem Tod inne. Eine der Ursachen für die Einrichtung der President’s Commission lag in der Anerkennung, die Frauenerwerbsarbeit inzwischen gesellschaftlich gewonnen hatte, sowie an den durch die verstärkte Erwerbsbeteiligung deutlich werdenden Diskriminierungsmechanismen – insbesondere in Form der ungleichen Bezahlung für gleiche Arbeit. Forderungen von bestehenden Frauenorganisationen hatten dazu geführt, dass dieses Problem als ein politisches definiert wurde. Ein weiterer Grund für die Einsetzung der Kommission war, den steigenden öffentlichen Druck zur Einführung des Equal Rights Amendments abzufangen.¹⁸¹

Die Kommission sollte die Situation von Frauen in den USA auf bundes- und einzelstaatlicher Ebene sowie Veränderungen unter anderem in der Privatwirtschaft, bei Arbeitsschutzgesetzen und Anstellungspraktiken der Regierung untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen wurden in dem Bericht „American Women“ veröffentlicht und zeigten das Ausmaß der bestehenden Diskriminierung, der Frauen im Erwerbsleben ausgesetzt waren: Bei der Anstellung und Beförderung im öffentlichen Dienst wurden Männer gegenüber Frauen bevorzugt behandelt, gleicher Lohn für gleiche Arbeit war vor allem in der Privatwirtschaft, aber auch im öffentlichen Dienst nicht anzutreffen; einzelstaatliche Gesetze zur Beschränkung der täglichen Arbeitsstunden behinderten Frauen, in Managementpositionen aufzusteigen und Nachtarbeitsverbote schränkten wiederum Frauen in der Industrie ein. Die Autoren/innen des Berichts positionierten sich zwar gegen die

¹⁷⁹ von Wahl: Gleichstellungsregime, 55

¹⁸⁰ Margaret Mead, Frances Balgley Kaplan (ed.): United States. President’s Commission on the Status of Women. American Women. The Report of the President’s Commission on the Status of Women and Other Publications of the Commission (New York 1965)

¹⁸¹ siehe dazu auch: Nancy Wolloch: Women and the American Enterprise (New York 1984), 489

Abschaffung von Arbeitsschutzgesetzen und damit gegen den ERA, doch der Bericht gab ein deutliches Zeugnis von der Existenz und vom Ausmaß der Diskriminierung gegenüber Frauen am Arbeitsmarkt.¹⁸² Weiters waren 24 Empfehlungen zur Beendigung der Diskriminierung von Frauen im Bericht angeführt, darunter auch eine Forderung nach einem Gesetz, das Lohngleichheit von Frauen und Männern in Unternehmen mit bundesstaatlichen Aufträgen gewährleisten sollte. Aus dieser Empfehlung entstand der Equal Pay Act. Außerdem wurde gefordert, die Reichweite der Executive Order 10925, welche die Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe und nationaler Herkunft verbot, auf das Geschlecht auszudehnen. Auch die weiteren Empfehlungen „leaned strongly on the existing legal system, urging women to use the courts to test their grievances“¹⁸³. Hier zeigt sich klar die Aufforderung, dass sich Frauen über den Rechtsweg Verbesserungen erkämpfen sollten.

Eine wichtige Entwicklung ausgehend von der President's Commission war, dass auf Einzelstaatsebene sogenannte State Commissions on the Status of Women eingesetzt wurden, die auf lokaler Ebene Daten zur Situation von Frauen sammelten und Berichte verfassten. So bildeten sich auf Einzelstaatsebene Gruppen von Frauen, die miteinander in Verbindung traten und ein Netzwerk knüpften, das der Zweiten Frauenbewegung eine Anbindungsmöglichkeit an politische Stakeholder ermöglichte. Die Ergebnisse der Arbeit der President's Commission führten in der Öffentlichkeit zu einer Erwartungshaltung, dass Änderungen auf dem Weg waren, und damit zu einer unbeabsichtigten Mobilisierung.¹⁸⁴

Eine wichtige Wegbereiterin des Equal Pay Act war die Leiterin des Women's Bureau Ester Peterson, die sich für eine Ausweitung des Anwendungsgebiets des EPA auch auf gleichwertige Arbeit aussprach sowie stärkere Umsetzungskontrollen forderte. Beide Vorschläge wurden in Entwürfe für den EPA aufgenommen, im endgültigen Gesetz fehlten sie allerdings, da im Kongress keine ausreichende Mehrheit dafür gefunden werden konnte. Ein Grund für das auftretende Interesse an Lohngleichheitsfragen in den 1960er-Jahren war die steigende Frauenerwerbsbeteiligung, wodurch auch besser ausgebildete Frauen aus der Mittelklasse am Erwerbsarbeitsprozess teilnahmen und sich somit auch die Wahrnehmung von Frauenerwerbsarbeit veränderte: Unter Arbeitnehmerinnen wurden fortan nicht mehr nur hauptsächlich ungebildete, junge Frauen verstanden, die in der Industrie arbeiteten und

¹⁸² Goldin: Understanding the Gender Gap, 200

¹⁸³ Myra Marx Ferre, Beth B. Hess: Controversy and Coalition: The New Feminist Movement (Boston 1985), 52

¹⁸⁴ von Wahl: Gleichstellungsregime, 89

dort vor ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen durch Arbeitsschutzgesetze geschützt werden müssten, sondern Frauen im Dienstleistungs- und Servicesektor. Gleichzeitig wurde Erwerbsarbeit als längerfristige Betätigung angesehen und nicht mehr als Übergangslösung bis zur Ehe. Diese Veränderungen am Erwerbsarbeitsmarkt sowie die erhobenen Daten und Berichte des Women's Bureau und der President's Commission erzeugten Druck, gegen diese offensichtliche Ungleichbehandlung von Frauen vorzugehen.¹⁸⁵

Der Equal Pay Act von 1963 wurde als zentrale Maßnahme gegen die geschlechtsspezifische Ungleichheit am Erwerbsarbeitsmarkt angesehen. Für John F. Kennedy war das Gesetz auch eine Möglichkeit, die bestehenden Arbeitsschutzgesetze unangetastet zu lassen, da diese nicht im Konflikt mit dem Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ standen. Der Equal Pay Act war das erste Bundesgesetz, das Gehaltsdiskriminierung aufgrund des Geschlechts verbot, er sah gleichen Lohn für gleiche Arbeit vor und wurde als Ergänzung zum Fair Labor Standard Act von 1938 verabschiedet:

„... for equal work on jobs the performance of which requires equal skills, effort, and responsibility, and which are performed under similar working conditions.“¹⁸⁶

Der Fair Labor Standard Act von 1938 regelte den Mindestlohn und sorgte für dessen Einhaltung. Das Department of Labor's Wage and Hour Division (kurz: Wage and Hour Division) konnte zu diesem Zweck Unternehmen und Gewerkschaften überprüfen und gegebenenfalls Arbeitgeber/innen auf Lohnnachzahlung klagen. Für die Abteilung arbeiteten rund 1000 Personen im ganzen Land, d.h. für die Implementierung des Equal Pay Act existierte bereits eine funktionierende Behörde.¹⁸⁷ Während des Prozesses der Gesetzgebung gab es heftige Diskussionen über die Reichweite des Gesetzes und den Durchsetzungsmodus. Die Demokraten/innen hatten einen Entwurf eingebracht, der sich am breiten Geltungsbereich des National Labor Relations Act orientierte und die Umsetzungsbehörde in der Wage and Hour Division im Arbeitsministerium ansiedelte; die

¹⁸⁵ siehe dazu <http://www.pay-equity.org/info-history.html> (2008-10-23) sowie Sealander: As Minority Becomes Majority, 153–162

¹⁸⁶ The U.S. Equal Employment Opportunity Commission: The Equal Pay Act of 1963, 1997-01-15, online unter: <http://www.eeoc.gov/policy/epa.html> (2007-07-17)

¹⁸⁷ von Wahl: Gleichstellungsregime, 89f.

Republikaner/innen hingegen nahmen den Fair Labor Standard Act als Vorlage und befürworteten eine juristische Durchsetzung. Als Kompromiss wurde schließlich das Gesetz in Anlehnung an den Fair Labor Standard Act formuliert und die Durchsetzungskompetenz im Arbeitsministerium untergebracht. Kurz vor Abstimmung wurde noch die Frage der Formulierung ‚*comparable worth*‘ oder ‚*equal work*‘ diskutiert, wobei sich der Equal-work-Ansatz durchsetzte.¹⁸⁸ Der EPA garantiert somit gleichen Lohn für gleiche Arbeit, ohne dabei den gleichen Zugang zu Arbeit zu betreffen. Diese Strategie erschien vor allem den Gewerkschaften sinnvoll, da diese die Löhne der Männer vor der weiblichen Billigkonkurrenz schützen wollten und generell annahmen, dass Unternehmen bevorzugt Männer einstellen würden, wenn deren Arbeitskraft nicht mehr koste als jene der Frauen.¹⁸⁹

Die Reichweite des EPA war von Anfang an beschränkt: Die zunächst vorgesehene Ausdehnung auf gleichwertige Arbeit wurde nicht angenommen. Basierend auf der starken Segregation in der gesamten Wirtschaft, vor allem nach Unternehmen, konnte ein Gesetz, das auf gleichem Lohn für gleiche Arbeit innerhalb desselben Unternehmens basierte, nur sehr geringe Auswirkungen haben.¹⁹⁰ Außerdem galt der EPA nur für jene Arbeitnehmer/innen, die unter den Fair Labor Standard Act fielen; von diesem ausgenommen waren generell Kleinbetriebe des Einzelhandels, der Landwirtschaft und bestimmte Saisonbetriebe, d.h. Betriebe, die wirtschaftlich nicht in der Lage waren, rechtliche Mindestanforderungen einzuhalten.¹⁹¹ Zu diesen expliziten Ausnahmen kam noch die Segregation des Arbeitsmarktes verstärkend hinzu, da auch Unternehmen, die unter den Fair Labor Standard Act fielen, oft komplett nach dem Geschlecht segregiert waren und es somit keine Vergleichsperson des anderen Geschlechts im gleichen Beruf gab. Die Bedeutung des EPA liegt darin, dass das Gesetz das Eintreten des Staates in eine Phase aktiver Arbeitsmarktpolitik für Arbeitnehmerinnen markiert. Im Unterschied zu den anderen Gleichbehandlungsgesetzen in den USA umfasste das Gesetz ein sehr begrenztes Ziel – die Lohngleichheit ausschließlich für Frauen und Männer – und ist nicht im Kontext der Bürgerrechtsbewegung entstanden.

Der EPA beinhaltet die typische Terminologie von Jobevaluationssystemen. Diese Systeme wurden allerdings dafür geschaffen, die Bezahlung in unterschiedlichen Berufen festzulegen.

¹⁸⁸ Cynthia Harrison: *On Account of Sex. The Politics of Women's Issues 1945–1968* (Berkeley 1988), 90–92

¹⁸⁹ Ferre, Hess: *Controversy and Coalition*, 52

¹⁹⁰ siehe hierzu mehr in Kapitel 3.1.1.1

¹⁹¹ Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 259

Bei einer Jobevaluation besteht kein Grund, ähnliche Berufe miteinander zu vergleichen. Die Wirksamkeit des EPA war somit von Beginn an sehr begrenzt, da er sich auf bereits bestehende Systeme stützte, die unterschiedliche Entgelte von Frauen und Männern festgelegt hatten.¹⁹²

Unter dem EPA kann im Gegensatz zum 1964 verabschiedeten Title VII keine Sammelklage (*class action*¹⁹³) eingebracht werden. Arbeitnehmer/innen werden bei ihrer Klage von der Wage and Hour Division des US-Arbeitsministeriums unterstützt. Zusätzlich kann diese Abteilung von sich aus Arbeitgeber/innen überprüfen, ohne zuvor eine Beschwerde erhalten zu haben. Im Unterschied dazu arbeitete die Equal Employment Opportunities Commission¹⁹⁴ nur nach Einreichen einer Beschwerde. Stellte die Wage and Hour Division eine Verletzung des EPA fest, wurde meistens eine freiwillige Übereinkunft erzielt, wobei sich das Unternehmen zu Lohnnachzahlungen bereit erklärte. Nach Präsident Jimmy Carters Reorganisationsplan 1979 wurde die Umsetzung des EPA der EEOC übertragen.¹⁹⁵

3.1.1.1 Anwendung des EPA

Folgende Anforderungen mussten erfüllt sein, damit der EPA zur Anwendung kam: Selbes Unternehmen, gleiche Arbeit, ungleiche Bezahlung, gleiche Fähigkeit, gleicher Einsatz und gleiche Verantwortung sowie ähnliche Arbeitsbedingungen.

- *Selbes Unternehmen*

Um gleichen Lohn einfordern zu können, mussten eine Arbeitnehmerin und ein Arbeitnehmer bei derselben Firma tätig sein. Unterschiedliche Abteilungen innerhalb von Unternehmen wurden von den Gerichten bei Lohnvergleichen generell als Teil desselben Unternehmens

¹⁹² Kim M. Blankenship: Bringing Gender and Race In: U.S. Employment Discrimination Policy. *Gender and Society*, Vol. 7, No. 2 (1993), 204–226, hier 210

¹⁹³ Eine *class action* oder Sammelklage ermöglicht es, dass eine Partei vor Gericht die Belange vieler in gleicher Weise betroffener Personen geltend machen kann, ohne dass sich diese am Rechtsstreit beteiligen oder eine Vertretung beauftragen. Rechtswirkungen einer Entscheidung erstrecken sich somit auch auf am Prozess unbeteiligte Individuen. Für weitere Informationen siehe Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 357–366

¹⁹⁴ Die EEOC untersuchte Beschwerden von Opfern von Diskriminierungen und reichte gegebenenfalls Klage vor Gericht ein. Siehe mehr dazu in Kapitel 3.1.2.1

¹⁹⁵ Marcia Greenberger: The Effectiveness of the Federal Laws Prohibiting Sex Discrimination in Employment in the United States. In: Ronnie Steinberg Ratner (ed.): *Equal Employment Policy for Women. Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe* (Philadelphia 1980), 108–128, hier 112f.

gehandelt.¹⁹⁶ Ein/e Arbeitgeber/in musste somit Arbeitnehmern/innen für die gleiche Arbeit den gleichen Lohn zahlen, wenn die Arbeit im selben Betrieb geleistet wurde.¹⁹⁷

- *Gleiche Arbeit*

Unter gleicher Arbeit konnten z.B. Personen mit derselben Berufsbezeichnung zusammengefasst werden oder Personen, die annähernd die gleiche Arbeit verrichteten.

Um unter die Gültigkeit des EPA zu fallen, musste es sich nicht um *exakt* die gleiche, sondern um eine *im Wesentlichen* gleiche Arbeit handeln, oder um „sehr ähnliche“, „eng verwandte“ und „fast gleiche“ („*very much alike*“, „*closely related*“, „*virtually identical*“)¹⁹⁸.

Aber auch unterschiedliche Berufsbezeichnungen waren noch kein Indiz für unterschiedliche Arbeit: Oft wurden diese erst im Nachhinein eingeführt, um künstlich eine Unterscheidung herzustellen. Allerdings zielten nicht alle Arbeitgeber/innen mit unterschiedlichen Berufsbezeichnungen darauf ab, das Gesetz zu umgehen: Oft bestanden diese Bezeichnungen als traditionelle Berufsbezeichnungen von Frauen und Männern in einer Gesellschaft fort.¹⁹⁹

- *Ungleiche Bezahlung*

Sobald festgestellt wurde, dass es eine Vergleichsperson im Unternehmen gab, musste die unterschiedliche Bezahlung nachgewiesen werden. Hier konnte ein Problem sein, welche Arbeitgeber/innenleistungen als Lohnbestandteil gelten. Der EPA hielt sich auch hier an den Fair Labor Standard Act, wonach Lohn all jene Zahlungen umfasste, die an oder für eine/n Arbeitnehmer/in als Gegenleistung für seine/ihre Arbeitsleistung erbracht wurden wie Urlaubsgeld, Prämien und Überstundenentgelt, Sonn- und Feiertagszuschläge, Kosten für die Unterkunft oder Verpflegung etc. Auch Lebens-, Unfall-, Kranken- oder Pensionsversicherung zählten dazu.²⁰⁰

Versicherungsleistungen durften nicht an den Merkmalen einer Gruppe festgemacht werden, wie z.B. an einer höheren Lebenserwartung von Frauen, die dann zu höheren Beiträgen für

¹⁹⁶ Patti Panicia: *Work Smart for Women: The Essential Sex Discrimination Survival Guide* (New York 2000), 97

¹⁹⁷ Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 261

¹⁹⁸ F. Ray Marshall, *Secretary of Labor v. Dallas Independent School District* (United States Court of Appeals, Fifth Circuit – 605 F.2nd191)

¹⁹⁹ Panicia: *Work Smart for Women*, 98f.

²⁰⁰ siehe: EEOC: *Equal Pay and Compensation Discrimination*, online unter: <http://www.eeoc.gov/types/epa.html> (2007-07-17)

Frauen bei der Pensionsversicherung führte; dies stellte statistische Diskriminierung dar und wurde vom Supreme Court klar abgelehnt.²⁰¹

- *Fähigkeit, Einsatz und Verantwortung*

Arbeitete ein/e Mitarbeiter/in in einer Position, die höhere Fähigkeit, Einsatz oder Verantwortung voraussetzte, dann verfügte er/sie für seine/ihre Position über eine höhere Qualifikation und wurde ein höherer Lohn als gerechtfertigt angesehen. Dasselbe galt für höheren Aufwand, egal ob es sich dabei um körperliche oder geistige Anstrengungen oder um höhere zeitliche Inanspruchnahme handelte. Auch höhere Verantwortung im Beruf fiel in diese Kategorie.²⁰² Allerdings musste dieser Extraaufwand einen wesentlichen Anteil der Arbeitszeit ausmachen, um einen höheren Lohn zu rechtfertigen. Dabei wurde darauf geachtet, dass Aufwand, Qualifikation und Verantwortung den tatsächlichen Anforderungen der Arbeit entsprachen, und nicht nur in der Jobbeschreibung aufschienen, ohne realiter zu existieren.²⁰³

Unter ‚*skill*‘ verstand der EPA Erfahrung, Qualifikation sowie schulische und berufliche Ausbildung. Der Besitz von Fähigkeiten, die am jeweiligen Arbeitsplatz nicht erforderlich waren, rechtfertigte keine höhere Bezahlung.²⁰⁴ Allerdings war ein Vergleich im Fall von höheren und leitenden Positionen oft schwierig. Arbeitgeber/innen argumentierten oft erfolgreich, dass jede Position individuell bewertet werden müsse, ohne dass Vergleiche möglich wären, und schufen somit eine Grauzone.

- *Ähnliche Arbeitsbedingungen*

Im Gegensatz zu den Merkmalen ‚Fähigkeiten‘, ‚Einsatz‘ und ‚Verantwortung‘, die gleich sein mussten, genügte es bei Arbeitsbedingungen, dass sie ‚ähnlich‘ waren, womit die Begriffsbestimmung schwierig wurde.

Bei dieser Kategorie wurden oft unterschiedliche Tages- und Nachtschichten als Beispiel genannt. Von Arbeitgebern/innen wurde hier gerne das Argument ‚*Factor other than sex*‘²⁰⁵ angeführt, allerdings hatten die Gerichte bei Fällen, in denen ausschließlich oder vor allem

²⁰¹ City of Los Angeles v. Manhart, 435 U.S. 702 (1978), Vgl. Paniccia: Work Smart for Women, 103f.

²⁰² ebenda 99

²⁰³ Greenberger: Effectiveness of Federal Laws, 115

²⁰⁴ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 266f.

²⁰⁵ siehe hierzu auch Kapitel 3.1.1.2

Männer in der Nachtschicht und Frauen ausschließlich oder vor allem in der Tagesschicht arbeiteten, die Lohnunterschiede als Verletzung des EPA ausgewiesen.²⁰⁶ Unterschiedliche Schichten wurden als ‚ähnliche Arbeitsbedingungen‘ angesehen, Unterschiede waren bei der Bezahlung der Nachtschicht erlaubt, aber nur, wenn das Unternehmen auch Frauen zu diesen besser bezahlten Schichten zuließ.²⁰⁷

3.1.1.2 Ausnahmen des EPA

Neben den genannten Anforderungen, die erfüllt sein mussten, damit der EPA zur Anwendung kommen konnte, gab es vier Ausnahmen:

„(i) a seniority system; (ii) a merit system; (iii) a system which measures earnings by quantity or quality of production; (iv) a differential based on any other factor than sex.“²⁰⁸

Die Dauer der *Betriebszugehörigkeit* wurde in mehreren Gerichtsurteilen als Ausnahme bestätigt: Wenn jemand längere Zeit in einem Betrieb arbeitete, sollte er/sie mehr verdienen als jemand, der/die gerade begonnen hat.

Arbeitgeber/innen konnten Mitarbeitern/innen, die eine höhere *Leistung* als ihre Kollegen/innen erbrachten, einen höheren Lohn bezahlen; hier konnte die Messbarkeit der Leistung vor allem dann ein Problem darstellen, wenn diese nicht nach objektiven, schriftlich niedergelegten Kriterien stattfand.

Quantität und Qualität der Produktion bedeutet, dass ein/e Arbeitgeber/in einem/r Arbeitnehmer/in, der/die mehr oder bessere Ware produzierte, einen höheren Lohn bezahlen konnte. Dieses Prinzip wurde oft bei Verkäufern/innen angewandt, die auf Provisionsbasis bezahlt wurden.²⁰⁹

Der Ausnahme *„Jeder andere Faktor als das Geschlecht“* kommt hier eine Schlüsselposition zu: Es bedeutet, dass ein/e Arbeitgeber/in jeden anderen gültigen Grund für den Lohnunterschied zweier Arbeitnehmer/innen angeben konnte, solange dieser nichts mit dem

²⁰⁶ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 144f.

²⁰⁷ ebenda 268

²⁰⁸ The U.S. Equal Employment Opportunity Commission: The Equal Pay Act of 1963, 1997-01-15, online unter: <http://www.eeoc.gov/policy/epa.html> (2007-07-17)

²⁰⁹ Paniccia: Work Smart for Women, 101f.; Greenberger: Effectiveness of the Federal Laws, 112

Geschlecht der Person zu tun hatte.^{210 211} Allerdings entwickelten die Gerichte hier Maßstäbe, um zulässige von unzulässigen ‚*Any other factors than sex*‘ zu unterscheiden: objektive, sachliche Gründe, die für das Unternehmen arbeitsnotwendig und damit zulässig waren, und Stereotype zur weiblichen Leistungsfähigkeit, die unzulässig waren.²¹²

3.1.1.3 Effektivität des EPA

Mithilfe des EPA konnten eine große Anzahl und hohe Summen an Lohnnachzahlungen erwirkt werden. Allerdings wurden viele Klagen erst mit großer zeitlicher Verzögerung realisiert, da die Behörde zur Umsetzung des EPA zwar mit der Zeit zusätzliche Verantwortung erhielt (z.B. Altersdiskriminierung 1967), die Anzahl der Mitarbeiter/innen aber nicht dementsprechend erhöht wurde. Ein großes Manko ist auch, dass bei anscheinend gleichen Arbeiten unterschiedliche Bezahlung mit der Begründung „Andere Faktoren als Geschlecht“ (*factors other than sex*) als gerechtfertigt angesehen und damit zugelassen wurden.

Auch für das Problem, dass Frauen gerade in den 1960er- und 1970er-Jahren stark nach Geschlecht in Berufe bzw. Branchen segregiert waren, in denen eine für die Umsetzung des EPA notwendige männliche Vergleichsperson fehlte, bot der EPA keine Lösung. Daher konnte der EPA auch bei vollständiger Umsetzung Frauen in schlecht bezahlten ‚typischen Frauenberufen‘ nicht erreichen und keine Verbesserung ihrer Situation erwirken. Der EPA war auch kein Werkzeug, um Frauen in von Männern dominierten Berufen zu fördern, da er hierzu keinerlei begleitende Anreize setzte oder Unterstützung anbot.²¹³

Trotz all dieser Einschränkungen war die Verabschiedung des EPA ein wichtiger erster Schritt. Die Frauen der President’s Commission erreichten damit ihr Ziel, ein Gesetz zur Verbesserung der Situation von Arbeitnehmerinnen zu verabschieden, und planten, das Gesetz laufend zu erweitern. Gerichte führten diese Weiterentwicklung fort und entschieden, dass z.B. heute nicht nur identische, sondern auch substantiell gleiche Arbeit unter den EPA

²¹⁰ Bei Title VII bewirken die BFOQ-Ausnahmen, die es möglich machen, eine Person der anderen vorzuziehen, wenn es sich dabei um einen anderen Grund als Geschlecht handelt, eine ähnliche Einschränkung des Wirkungsbereichs. Siehe dazu Kapitel 3.1.2.3

²¹¹ Judith A. Baer: *The Chains of Protection. The Judicial Response to Women’s Labor Legislation* (Westport 1978), 137; Paniccia: *Work Smart for Women*, 102

²¹² Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 272

²¹³ Greenberger: *Effectiveness of Federal Laws*, 118

fällt²¹⁴. Der EPA kann als Erfolg der Arbeit einer kleinen Gruppe von Frauen in der Commission sowie im Women's Bureau mit guten Gewerkschaftsbeziehungen bezeichnet werden.

Positiv am EPA ist der relativ weit gefasste Begriff der ‚gleichen Arbeit‘ zu vermerken, der sich an der zu leistenden Tätigkeit orientiert und nicht an Qualifikationen oder Berufsbezeichnungen. ‚Qualifikation‘ selbst wird eng ausgelegt und bezieht sich auf den Inhalt der Tätigkeiten und nicht auf die mitzubringenden formalen Qualifikationen der Arbeitnehmer/innen. Entgeltdiskriminierung bei gleicher Arbeit im selben Unternehmen ist allerdings selten anzutreffen; und selbst bei ungleichem Entgelt für gleiche Arbeit, aber eben in unterschiedlichen Unternehmen kommt der EPA nicht zum Einsatz. Der EPA ist rein kompensatorisch angelegt und kann als Beispiel für eine Regelung herangezogen werden, deren begrenzter Fokus bereits eine eingeschränkte Wirksamkeit impliziert. Das Lohnleichheitsgebot kann aufgrund der bestehenden Segregation des Arbeitsmarktes nur zu geringen Veränderungen führen. Dennoch ist die Verabschiedung grundsätzlich als positiv zu beurteilen, da damit erstmals ein Bundesgesetz für gleichen Lohn für Frauen und Männer verabschiedet wurde und der sich verändernden Rolle der Frauen am Erwerbsarbeitsmarkt Rechnung getragen wurde.

3.1.2 Title VII des Civil Rights Act

In den 1950er- und frühen 1960er-Jahren stieg in den USA das Unrechtsbewusstsein für die Ungleichheit und Rechtlosigkeit von ethnischen Minderheiten, vor allem der Afroamerikaner. Die schwarze Bürgerrechtsbewegung kämpfte gegen den verbreiteten individuellen und institutionalisierten Rassismus, veränderte das gesellschaftliche Klima in den USA und hatte gleichzeitig Vorbildcharakter für den Kampf der Frauen für gleiche Rechte und Beschäftigungschancen. Eine der Ursachen für das Aufkommen der Bürgerrechtsbewegung war das Spannungsverhältnis zwischen Liberalismus, und damit dem Anspruch auf Freiheit und Gleichheit einerseits und der sozialen Realität von Segregation und Rassismus andererseits. Bis Mitte der 1960er-Jahre bezogen sich die Forderungen der Bürgerrechtsbewegung vor allem auf die Aufhebung der Rassentrennung und der

²¹⁴ siehe dazu Kapitel 3.3.1.1

Abschaffung der 1954 durch den Supreme Court für verfassungswidrig erklärten *„seperate but equal“*-Klausel, die vor allem in den Südstaaten nicht umgesetzt worden war.^{215, 216}

Unter Präsident John F. Kennedy wurden zunächst einige vorsichtige Reformvorschläge entwickelt; zu einer Reihe von reformerischen Gesetzesentwürfen kam es allerdings erst nach Kennedys Ermordung im November 1963. Sein Nachfolger Lyndon B. Johnson wollte damit einerseits eine Kontinuität zwischen seiner und Kennedys Politik herstellen, andererseits besetzte er damit ein Thema, das ihn von Mitbewerbern unterschied und von dem er sich Vorteile für die Gewinnung des Präsidentenamts 1964 versprach. Der Civil Rights Act (CRA) von 1964 und das sozialpolitische Programm „War on Poverty“ sollten zu einer umfassenden Veränderung der US-amerikanischen Arbeitsmarktpolitik führen.²¹⁷

Der noch unter Präsident Kennedy vorbereitete Civil Rights Act stieß nach dessen Ermordung auf breite Akzeptanz, auch da Präsident Johnson das Gesetz gewissermaßen zum Erbe Kennedys stilisierte. Das erschien politisch opportun, da die damals in den Südstaaten regierenden Demokraten/innen Widerstand gegen ein Bürgerrechtsgesetz mit einem garantierten Wahlrecht für Afroamerikaner und die Abschaffung der Segregation angekündigt hatten. Um die Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ in den Civil Rights Act zu erreichen, zogen Frauen von Frauenorganisationen wie der National Women’s Party oder der National Federation of Business and Professional Women’s Club eine Analogie zwischen Rassen- und Geschlechterdiskriminierung und forderten bereits 1963, ‚Geschlecht‘ als Kategorie in die Executive Orders und weitere Gesetzesvorhaben des Präsidenten aufzunehmen. Damit setzten sie sich von den Frauen der President’s Commission ab, die eine solche Verknüpfung der Rassen- und Geschlechterproblematik ablehnten, da sie im Rassismus das dringlichere gesellschaftliche Problem sahen.²¹⁸

‚Geschlecht‘ als Kategorie in den Civil Rights Act aufzunehmen, wurde aber auch von Gegnern/innen des Gesetzes, wie z.B. den Südstaatendemokraten/innen, als Schwächung des gesamten Gesetzes angesehen, da angenommen wurde, dass es dadurch zu einer Verzögerung bei der Desegregation und einer Reduzierung der finanziellen Mittel und politischen Energie käme.²¹⁹ Die Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ erfolgte dann auch

²¹⁵ Brown vs. Board of Education Topeka, Kansas 347 U.S. 483 (1954)

²¹⁶ Herbert Kitschelt: Zur Dynamik neuer sozialer Bewegungen in den USA. Strategien gesellschaftlichen Wandels und „American Exceptionalism“. In: Karl-Werner Brand (Hg.): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA (Frankfurt am Main 1985) 248–305, hier 259–261

²¹⁷ von Wahl: Gleichstellungsregime, 92f.

²¹⁸ von Wahl: Gleichstellungsregime, 93

²¹⁹ Patricia G. Zelman: Women, Work, and National Policy: The Kennedy-Johnson Years (Ann Arbor 1982), 60

überraschend, denn bis einen Tag vor der Verabschiedung des Gesetzes fehlte der Begriff ‚Geschlecht‘ gänzlich in der Vorlage. Der Abgeordnete Howard Smith, ein Demokrat aus Virginia, fügte die Kategorie ‚Geschlecht‘ einen Tag vor der Abstimmung ein, wobei seine Gründe bis heute nicht vollständig klar sind und verschiedene Versionen für die Aufnahme von Geschlecht in Title VII kursieren: Einmal soll Smith damit das Verhindern des gesamten Civil Rights Act bezweckt haben, dann wiederum heißt es, dass er darauf bestanden habe, weißen Frauen im gleichen Ausmaß gesetzlichen Schutz zu gewähren wie schwarzen Frauen. Auch der Grund, dass die Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ nur ein Witz gewesen sei, ist überliefert.²²⁰

Interessant sind bei der Verabschiedung des Civil Rights Act die Parallelen zu der Verabschiedung des Amendment 14 (allgemeine Bürgerrechte für ehemalige Sklaven) und 15 (Rasse kein Hindernis für die Ausübung des Wahlrechts): Frauen sollten auch hier wiederum ihre Forderungen zurückstecken, um Fortschritte für Afroamerikaner nicht zu gefährden. So waren auch die Frauen der President’s Commission und andere Liberale gegen die Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ in den Civil Rights Act: einerseits da sie nicht als Grund für eine Ablehnung dieses wichtigen Gesetzes für Afroamerikaner missbraucht werden wollten, andererseits aufgrund der Befürchtung, dass das Gesetz bestehende Schutzgesetze für Frauen aufheben könnte.²²¹ Das hängt auch mit den Unterschieden bei der Wahrnehmung der Diskriminierung von Afroamerikanern und jener von Frauen zusammen: Erstere wurde früher als gesellschaftliches Problem anerkannt, letztere begann erst in den 1960er-Jahren an Bedeutung in der öffentlichen Wahrnehmung zu gewinnen. Gerade die zunehmende Erwerbsbeteiligung von gebildeten Frauen der Mittelklasse führte in den 1960er- und 1970er-Jahren zu einer Wiederaufnahme von feministischen Forderungen. Auch wenn die Unzufriedenheit bereits in den 1920er-Jahren vorhanden war, führte erst die zunehmende Masse an gebildeten Frauen zu einer Mobilisierung, die in der Zweiten Frauenbewegung ihren Ausdruck fand. Gebildete Frauen der Mittelklasse hatten größere Erwartungen an ihr Berufsleben, waren nicht mehr bereit, längere Zeit aus dem Arbeitsleben auszusteigen und verglichen ihr Fortkommen mit dem ihrer Ehemänner und Kollegen. Dabei wurde ersichtlich, dass Frauen als Gruppe in ihrer beruflichen Entwicklung rasch hinter die Männer zurückfielen und nicht in einem ähnlichen Ausmaß Aufstiegsmöglichkeiten oder

²²⁰ siehe dazu: Goldin: *Understanding the Gender Gap*, 201; Charles Whalen, Barbara Whalen: *The Longest Debate: A Legislative History of the 1964 Civil Rights Act* (Cabin John 1985); Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 287f.

²²¹ Caroline Bird: *Born Female. The High Cost of Keeping Women Down* (2. Auflage, New York 1968), 6

Weiterbildung vorhanden. Diese Ungleichbehandlung wurde auf Diskriminierung zurückgeführt; als Konsequenz wurden Veränderungen eingefordert.²²²

Trotz der genannten Schwierigkeiten konnte der Civil Rights Act dennoch mit Title VII, der durch die Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ geschlechtsspezifische Diskriminierungen verbot, verabschiedet werden; unter anderem auch weil die wenigen Frauen, die zu der Zeit im Kongress vertreten waren, sich vehement für das Gesetz einsetzten. Title VII des Civil Rights Act stellt seitdem eines der wichtigsten Mittel für die Gerichte dar, um gegen diskriminierende Praktiken im Beruf vorzugehen. Er verbot grundsätzlich die Diskriminierung aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der Hautfarbe, der Nationalität und der Religion durch Arbeitgeber/in und Gewerkschaften und bezog sich auf Einstellung, Weiterbildung, Beförderung, Bezahlung und Kündigung. Grundsätzlich sind alle juristischen Personen, die Arbeit vergeben, von der Regelung erfasst; ausgenommen sind lediglich religiöse Einrichtungen, gewählte Politiker/innen, die ihre Mitarbeiter/innen frei wählen können, Arbeitgeber/innen, die weniger als 15 Arbeitnehmer/innen beschäftigen²²³ und Entscheidungen in Bereichen, die ‚Bona-Fide-Qualifikationen‘²²⁴ betreffen. Die Grenzen werden hier allerdings von den Gerichten relativ eng und restriktiv gezogen.

Wörtlich heißt es in Title VII:

“It shall be unlawful employment practice for an employer

- 1) to fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to his compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual’s race, color, religion, sex, or national origin; or
- 2) to limit, segregate, or classify his employees or applicants for employment in any way which would deprive or tend to deprive any individual of employment opportunities or otherwise adversely affect his status as an employee, because of such individual’s race, color, religion, sex, or national origin.”²²⁵

²²² Jo Freeman: Women. A Feminist Perspective (Mountain View 1975)

²²³ Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA, 53f.

²²⁴ Das sind Qualifikationen, die für die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit Voraussetzung sind, z.B. bei der Besetzung einer weiblichen Rolle in einem Theaterstück mit einer Frau. Siehe dazu auch Kapitel 3.1.2.3

²²⁵ Equal Employment Opportunity Commission: Title VII of the Civil Rights Act of 1964, 1997-01-15, online unter: <http://www.eeoc.gov/policy/vii.html> (2006-01-10)

Title VII betrifft alle Bedingungen, Konditionen und Privilegien von Arbeit.²²⁶

3.1.2.1 Umsetzungsbehörde von Title VII – Equal Employment Opportunities Commission

Die dem Gesetz Nachdruck verschaffende und für die Auslegung und Umsetzung zuständige Behörde ist die Equal Employment Opportunity Commission (EEOC). Die EEOC untersucht Beschwerden von Opfern von Diskriminierungen, prüft, ob es sich dabei um eine ungesetzliche Benachteiligung handelt und reicht gegebenenfalls Klage vor Gericht ein.²²⁷ Sie deckt Missstände auf, formuliert diese und bringt sie an die Öffentlichkeit. Die EEOC hat ihr Hauptquartier in Washington, D.C. und weitere 50 Büros im ganzen Land. Die Hauptaufgabe der EEOC liegt darin, die Umsetzung des Equal Pay Act²²⁸ (1963), des Civil Rights Act (1964 & 1991), des Age Discrimination Act (1967), des Rehabilitation Act (1973) und des Americans with Disabilities Act (1990) zu überwachen.²²⁹

Wird bei der EEOC eine Beschwerde aufgrund von Diskriminierung vorgelegt, versucht sie, eine Einigung zu erzielen, oder bringt eine Klage gegen den/die Arbeitgeber/in vor Gericht ein. Title VII betrifft private Unternehmen mit mehr als 15 Arbeitnehmern/innen. Gerichte können Arbeitgeber/innen dazu verurteilen, diskriminierte Arbeitnehmer/innen einzustellen, zu befördern, wiedereinzustellen bzw. ein höheres Gehalt oder Gehaltsrückzahlungen auszuzahlen.²³⁰ Die EEOC kann entweder von sich aus Klage erheben oder eine Klage Betroffener unterstützen. Private Kläger/innen müssen vor Klageerhebung eine Beschwerde an die EEOC richten, um die Möglichkeit einer außergerichtlichen Einigung zu prüfen. Die EEOC hat weiters die Befugnis, Unternehmen zur Führung von Statistiken und Aufstellungen zur Personalentwicklung anzuhalten. Außerdem kann die EEOC Richtlinien und Durchführungsvorschriften zu den Diskriminierungsverboten sowie Richtlinien zur Personalentwicklung verabschieden.²³¹

Die finanziellen Mittel der EEOC sind allerdings beschränkt, sodass nur ein geringer Teil der Klagen übernommen werden kann. Diskriminierungsopfer können auch ohne die EEOC Klage vor Gericht einbringen, was aber ein sehr teures und zeitintensives Vorhaben sein kann. Die

²²⁶ Patti Paniccia: *Work Smart for Women: The Essential Sex Discrimination Survival Guide* (New York 2000), 286

²²⁷ Greenberger: *Effectiveness of the Federal Laws*, 108

²²⁸ Für die Umsetzung des EPA ist die EEOC seit 1979 zuständig.

²²⁹ Robert L. Maddex (ed.): *CQ's Ready Reference Encyclopedia of American Government: The US Constitution A to Z* (Washington D.C. 2002), 167

²³⁰ Barbara R. Bergmann: *The Economic Emergence of Women* (New York 1986), 149

²³¹ Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 288

Kosten für eine/n Arbeitgeber/in sind hingegen, selbst wenn er/sie einen solchen Prozess verliert, meist nicht hoch genug, um einen Anreiz darzustellen, zukünftige Diskriminierungen zu unterlassen.

Die Umsetzungsstrategie von Title VII bezieht sich somit auf den Rechtsweg: Aber auch ohne Einreichung einer Klage kann das Internal Revenue Service selbstständig Untersuchungen durchführen, meist in Branchen und Betrieben, in denen die Ergebnisse der Untersuchungen auch auf andere Unternehmen umgelegt werden können.²³²

Die EEOC spiegelt die unterschiedlichen Phasen der politischen Unterstützung bzw. Ablehnung der Gleichbehandlungsmaßnahmen gut wider, da sie stark von der jeweiligen Regierung beeinflusst wird – so z.B., indem der/die Leiter/in der EEOC vom Präsidenten ernannt wird. Die Ausrichtung der Behörde kann somit als Gradmesser für die Bereitschaft der Regierung angesehen werden, Gleichbehandlung zu gewährleisten. Zu Beginn hatte die EEOC kaum Kompetenzen und wurde mehr als symbolisches Entgegenkommen der Regierung gegenüber der Bürgerrechtsbewegung bewertet.²³³ Auch war das Budget gering und nur wenige und oft gering ausgebildete Mitarbeiter/innen standen zur Verfügung. Dennoch gewann die EEOC rasch die Unterstützung von Frauen- und Bürgerrechtsgruppen und wurde bei der Umsetzung von *affirmative action* zu einer wichtigen Institution. 1972 wurde vom Kongress die freiwillige Befolgung des Civil Rights Act durch Arbeitgeber/innen als gescheitert erklärt, und in Folge die EEOC mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet: Fortan konnte sie nicht nur Kläger/innen unterstützen, sondern stellvertretend für eine Person Klage vor Gericht einreichen; auch das Einbeziehen staatlicher Angestellter und das Zulassen von Sammelklagen sowie die Verbesserung hinsichtlich Sanktionsmöglichkeiten und die Umkehr der Beweislast zugunsten des/der Kläger/in sind klare Verbesserungen.²³⁴

Für die Durchsetzung von Title VII ist das Verfahrensrecht entscheidend. Im US-amerikanischen Recht wird vermieden, dass Einzelpersonen immer wieder die Ungesetzlichkeit der gleichen Praktiken beweisen müssen, indem ein benachteiligendes System im Ganzen überprüft werden kann. Die EEOC kann gegen diskriminierende

²³² Bergmann: *Economic Emergence of Women*, 157f.

²³³ Dan Wood: *Does Politics Make a Difference at the EEOC?* In: *American Journal of Political Science*, Vol. 34, Nr. 2 1990, 503–530, hier 504

²³⁴ von Wahl: *Gleichstellungsregime*, 96f.

Strukturen eines Unternehmens vorgehen oder Einzelne treten als Repräsentanten/innen ganzer Gruppen von Beschäftigten in vergleichbarer Lage auf. Ob es Beschäftigten gelingt, diskriminierende Strukturen zu beweisen, hängt von der Beweislastverteilung ab. Ein Prima-facie²³⁵-Nachweis mit anschließender Beweislastumkehr erleichtert eine erfolgreiche Klage. Dabei werden statistische Nachweise stärkerer Betroffenheit als Indiz für das Vorliegen einer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts anerkannt.²³⁶ Anschließend liegt die Last bei dem/der Arbeitgeber/in nachzuweisen, dass diese Ungleichverteilung nicht auf diskriminierenden Gründen basiert.

3.1.2.2 Adressaten des Gesetzes

- Unternehmen mit 15 oder mehr Beschäftigten

Title VII betrifft Arbeitgeber/innen mit 15 oder mehr Beschäftigten.²³⁷ Der Gesetzgeber nahm Kleinunternehmer/innen von der Regelung aus, damit sie keine unverhältnismäßigen finanziellen Lasten tragen müssen.

Wenn ein/e Unternehmer/in eine Firma in verschiedene kleinere Filialen mit jeweils weniger als 15 Beschäftigten aufteilt, bedarf es der Prüfung, ob Title VII angewendet werden kann. Es muss festgestellt werden, ob das Mutterunternehmen das Recht hat, die Arbeitsumgebung zu kontrollieren und ob es finanzielle Mittel für das Tochterunternehmen zur Verfügung stellt. Wenn einer dieser Punkte erfüllt ist, werden die Filialen als Teil einer Firma gezählt und unterliegen damit Title VII.²³⁸

- Arbeitsvermittlungsagenturen

Das Diskriminierungsverbot richtet sich auch an Arbeitsvermittlungsagenturen (*employment agency*), die durch Stellenanzeigen die Vergabe von besser bezahlten Stellen an eine bestimmte Gruppe und die Vermittlungschancen von Arbeitssuchenden beeinflussen können.

²³⁵ Von einer Firma, die nicht diskriminiert, wird angenommen, dass die Anzahl z.B. der Personen von Minderheiten in den einzelnen Jobkategorien ungefähr ihrem Prozentsatz unter den qualifizierten Arbeitnehmern/innen in der Region entspricht. Sind sie aber unterrepräsentiert, stellt das einen Prima-facie-Beweis einer Diskriminierung dar. Siehe dazu: Klaus Weber, Dieter Guntz (Hg.): Rechtswörterbuch (18. Auflage, München 2002), 1025

²³⁶ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 368

²³⁷ 15 Beschäftigte bedeuten in der Praxis, dass das Unternehmen 15 Personen für mindestens 20 Wochen innerhalb eines Kalenderjahres beschäftigt. Diese 15 Personen müssen nicht alle gleichzeitig zu denselben Stunden und an denselben Tagen anwesend sein. Die 20 Wochen müssen nicht an einem Stück im Unternehmen gearbeitet werden, sondern innerhalb eines Kalenderjahres. Teilzeitbeschäftigte zählen gleich viel wie Vollzeitbeschäftigte.

²³⁸ Paniccia: Work Smart for Women, 287f.

Auch hier muss es sich dabei um die Vermittlung einer Beschäftigung bei einem/r Arbeitgeber/in mit mindestens 15 Arbeitnehmern/innen handeln. Die Vermittlung von Personal an Kleinbetriebe ist vom Diskriminierungsverbot ausgenommen.²³⁹

- Arbeitnehmer/innenorganisationen

Das Diskriminierungsverbot richtet sich auch an Gewerkschaften. Sie dürfen durch Title VII geschützte Gruppen weder von der Mitgliedschaft ausschließen noch bei Unternehmen Vereinbarungen aushandeln, die sich zu deren Lasten auf Einstellungs- oder Beförderungschancen auswirken.²⁴⁰

3.1.2.3 Ausnahmen des Title VII

Ein/e Arbeitgeber/in kann bei Disparate-treatment- und Disparate-impact-Klagen²⁴¹ vier offiziell anerkannte Ausnahmen vorbringen²⁴²: Leistung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Quantität oder Qualität der Produktion und ‚bona fide occupational qualification‘.²⁴³

Ein Fall von *disparate impact* liegt vor, wenn ein/e Arbeitgeber/in Regeln, Maßnahmen oder Verfügungen beschließt, die Frauen anders betreffen als Männer. So sind Frauen z.B. von Gewichts- oder Größenmindestanforderungen viel häufiger betroffen als Männer. Obwohl solche Regeln Frauen nicht direkt ausschließen, betreffen die Auswirkungen dieser Regeln überproportional viele Frauen. Bei einer Disparate-impact-Klage muss eine Klägerin nachweisen, dass eine Jobanforderung oder Maßnahme unproportional viele Frauen betrifft und dass diese Anforderung oder Maßnahme nicht notwendig ist, um den Beruf ausüben zu können.²⁴⁴ Übersetzt kann *disparate impact* mit ‚mittelbarer‘ oder ‚indirekter Diskriminierung‘ werden.

‚Disparate treatment‘ liegt vor, wenn ein/e Arbeitgeber/in eine Regel, Maßnahme oder Verfügung beschließt, die Frauen insgesamt anders behandeln als Männer. Beispiele hierfür

²³⁹ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 291

²⁴⁰ ebenda 292

²⁴¹ Wichtigstes Ziel von Disparate-impact-Klagen ist es nachzuweisen, dass bestimmte Maßnahmen oder Anforderungen auf die Angehörigen einer geschützten Gruppe nachteilig wirken. Ein Prima-facie-Beweis ist erbracht, wenn eine gleichmäßig auf alle Arbeitnehmer/innen angewandte Maßnahme in überwiegendem Ausmaß eine geschützte Gruppe betrifft. Siehe dazu: Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 318

²⁴² Unter dem EPA sind ebenfalls vier Ausnahmen erlaubt: Dauer der Betriebszugehörigkeit, Leistung, Quantität und Qualität der Produktion sowie jeder andere Faktor als Geschlecht. Siehe dazu Kapitel 3.1.1.1

²⁴³ Paniccia: Work Smart for Women, 295

²⁴⁴ ebenda, 288, 295

sind die unterschiedliche Bezahlung von Frauen und Männern oder verzögerte Beförderung von Frauen.²⁴⁵ Als Übersetzung ist hier ‚direkte‘ oder ‚unmittelbare Diskriminierung‘ geeignet.

- *Leistung*

Selbst eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass ein großer Anteil an Frauen eine bestimmte Leistung nicht bzw. nicht so gut erbringen kann, reicht nicht aus, um alle Bewerberinnen pauschal abzulehnen.²⁴⁶ *Weeks v. Southern Bell* von 1969 war der erste Title VII-Fall zu Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der vor ein Berufungsgericht kam: Lorena Weeks wurde für den Beruf einer Weichenstellerin nicht in Betracht gezogen, da für diese Position das Heben von 30 Pfund eine Voraussetzung war, die vom Arbeitgeber nicht als erfüllt angesehen wurde. Das Gericht befand, dass es sich bei der Behauptung, dass beinahe alle Männer, aber nur wenige Frauen ohne Gefahr 30 Pfund heben könnten, um ein unbegründetes Vorurteil handelt, und gab der Klägerin Recht.²⁴⁷

- *Dauer der Betriebszugehörigkeit*

Nach Titel VII ist es erlaubt, Mitarbeiter/innen, die länger in einem Betrieb arbeiten, besser zu bezahlen oder ihnen andere Vergünstigungen zu gewähren. Diese Ausnahme birgt vor allem für Frauen Nachteile, da die Dauer der Betriebszugehörigkeit oft an unterschiedliche Abteilungen in ein und demselben Unternehmen gebunden ist und Personen, die in eine andere (besser bezahlte) Abteilung wechseln wollen, ihre Vorrechte aufgrund von langer Betriebszugehörigkeit verlieren. Diese Praxis führt dazu, dass Arbeitsplatzsegregation weiterhin besteht.

Frauen, die im Rahmen von *affirmative action*²⁴⁸-Plänen für Positionen in typischen Männerbranchen neu angeworben wurden, waren bei wirtschaftlichen Krisen unter den Ersten, die aufgrund von kurzer Betriebszugehörigkeit gekündigt wurden. Klagen, die darauf aufbauten, dass diese geringere Betriebszugehörigkeit mit vorhergehender Diskriminierung

²⁴⁵ Panizza: *Work Smart for Women*, 288

²⁴⁶ Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 339

²⁴⁷ Baer: *Women in American Law*, 81

²⁴⁸ siehe zu *affirmative action* mehr in Kapitel 3.1.3.1

zusammenhing, hatten wenig Erfolg, da in Title VII Betriebszugehörigkeit explizit ausgenommen ist.²⁴⁹

- *Bona fide occupational qualification* – *Notwendige Qualifikationen*

Rechtsstreitigkeiten basierend auf Title VII konzentrieren sich meist auf zwei grundlegende Fragen: Wird aufgrund eines eindeutig verbotenen Kriteriums diskriminiert und stellt dieses Kriterium eine ‚*bona fide occupational qualification*‘ (BFOQ) dar.²⁵⁰

In Disparate-impact-Fällen bestehen Ausnahmen, bei denen ein/e Arbeitgeber/in aufgrund des Geschlechts diskriminieren darf, wenn er/sie nachweisen kann, dass ein bestimmtes Geschlecht notwendig ist, um eine Arbeit ausüben zu können. Diese Ausnahme wird ‚*bona fide occupational qualification*‘ genannt. Der/die Arbeitgeber/in muss in einem solchen Fall nachweisen, dass das Geschlecht essenziell für die Durchführung der Arbeit und eine Person des anderen Geschlechts dazu nicht fähig ist. So muss der/die Arbeitgeber/in begründete Fakten liefern, warum z.B. Frauen einen gewissen Beruf nicht ausüben können. Die bestimmte Aufgabenstellung, die von einem Geschlecht nicht durchgeführt werden kann, muss dabei eine wichtige Voraussetzung für die Ausführung der Arbeit sein.²⁵¹

Bei BFOQ-Fällen gab es allerdings widersprüchliche Urteile: So wurde Leah Rosenfeld, die Southern Pacific Railroads wegen der Ablehnung ihrer Bewerbung aufgrund des Geschlechts klagte²⁵², im Jahre 1968 vom Gericht recht gegeben (*Rosenfeld v. Southern Pacific Company*), da sie nicht die Möglichkeit hatte, ihr Können unter Beweis zu stellen. Aber nur einen Monat später entschied ein anderes Gericht in Minnesota im Fall *Gudbrandson v. Genuine Parts Co.*, dass ein einzelstaatliches Limit von 40 Pfund eine BFOQ darstellte. In der Rechtsprechung hat sich allerdings das Rosenfeld-Urteil durchgesetzt.²⁵³

Laut Richtlinien der EEOC stellt Geschlecht keine BFOQ dar, wenn der/die Arbeitgeber/in Geschlechterstereotype oder Präferenzen der Mitarbeiter/innen, Kunden/innen oder Klienten/innen zur Argumentation heranzieht. In *Diaz v. Pan American World Airways* von

²⁴⁹ Bergmann: Economic Emergence of Women, 155

²⁵⁰ Baer: Women's Labor Legislation, 150

²⁵¹ Paniccia: Work Smart for Women, 291f.

²⁵² Durch ein Kalifornisches Gesetz war es Frauen verboten, länger als 10 Stunden pro Tag zu arbeiten und mehr als 50 Pfund zu heben.

²⁵³ Baer: Women's Labor Legislation, 163f.

1971 führte die Fluglinie das weibliche Geschlecht als BFOQ für die Position einer Flugbegleiterin an, da sich – nach damaligen Aussagen von Psychologen/innen – Passagiere bei Flugbegleiterinnen wohler fühlen würden. Das Gericht erster Instanz gab dieser Argumentation statt, das Berufungsgericht hob das Urteil allerdings auf.²⁵⁴

„While we recognize that the public’s expectation of finding one sex in a particular role may cause some initial difficulties, it would be totally anomalous if we were to allow the preferences and prejudices of the costumers to determine whether the sex discrimination (practiced by an employer) was valid.“²⁵⁵

Eine seltene Ausnahme, bei der Kundenpräferenz eine Rolle spielen kann, sind Sicherheitsfragen: So wurde einer weiblichen Gefängnisaufseherin nicht erlaubt, in einem Hochsicherheitsbereich eines Männergefängnisses zu arbeiten, da das Gericht entschied, dass die anwesenden Sexualstraftäter eine Gefahr für die weibliche Aufseherin darstellten.²⁵⁶

Eine andere Ausnahme, für die Kundenpräferenz als gerechtfertigt angesehen wird, stellt ‚Authentizität‘ dar: So kann z.B. der/die Besitzer/in eines französischen Restaurants eine/n französische/n Chefkoch/köchin anstellen. Eine ähnliche Argumentation gilt auch für Regisseure/innen, die eine Rolle mit einem Darsteller oder einer Darstellerin besetzen wollen.²⁵⁷

Auch wenn Kundenpräferenz mit Privatsphäre begründet wird, kann es als BFOQ-Ausnahme gewertet werden: so z.B. bei Beschäftigungen im Pflege- und Fitnessbereich, bei denen sich der/die Kunde/in auszieht, schläft oder andere körperliche Tätigkeiten durchführt. Das Entscheidende ist, dass die Privatsphäre eines/r Kunden/in und das Recht auf Arbeit eines/r Arbeitnehmers/in im Gleichgewicht sind. Umso stärker eine Tätigkeit in die Privatsphäre eingreift, desto eher kann der/die Arbeitgeber/in eine BFOQ-Ausnahme erreichen.²⁵⁸

²⁵⁴ Baer: Women’s Labor Legislation, 84

²⁵⁵ zitiert nach: Bergmann: Economic Emergence of Women, 153

²⁵⁶ Dothard v. Rawlinson, 1977

²⁵⁷ Paniccia: Work Smart for Women, 294

²⁵⁸ ebenda 294f.

Der Civil Rights Act von 1964 erkannte erstmals an, dass die US-amerikanische Gesellschaft sowie der Erwerbsarbeitsmarkt durch Diskriminierungen von Frauen und Angehörigen von Minderheiten geprägt waren. Gleichzeitig wurde dem Staat eine aktive Rolle zur Überwachung und Durchsetzung von De-facto-Gleichbehandlung zugestanden. Der Civil Rights Act stellt damit eine entscheidende Veränderung im US-amerikanischen Rechtsverständnis dar.

Die schwarze Bürgerrechtsbewegung schuf ein gesellschaftliches Klima, in dem Diskriminierung als Problem wahrgenommen und die Strukturen von Diskriminierung offen sichtbar wurden. Von diesem Diskriminierungsbewusstsein profitierten alle nachfolgenden sozialen Bewegungen, so auch die Frauenbewegung. Gleichheit wurde aber immer noch als Chancen- und nicht als Ergebnisgleichheit verstanden, basierend auf der Vorstellung, dass jedes Individuum bei der Gewährung gleicher Rechte die Möglichkeit hat, diese Rechte zu nutzen. Erst Präsident Johnsons Eintreten für unterstützende Maßnahmen für jene, die über Jahrhunderte schlechter gestellt waren, brachte eine Wende in der Gleichbehandlungspolitik: Damit wurden positive Maßnahmen von administrativer und gerichtlicher Seite unterstützt und die Gewährung von Individualrechten hin zu kollektiven Rechten erweitert.

3.1.3 Executive Order

Entstehung und Weiterentwicklung der Executive Orders

Laut US-amerikanischer Verfassung hat der Präsident die Befugnis, mittels Executive Orders (präsidientielle Verfügungen) die Voraussetzungen für die Vergabe von Bundesmitteln festzulegen. Unternehmen, die öffentliche Gelder erhalten, werden somit verpflichtet, die in den Executive Orders festgelegten politischen und sozialen Ziele zu unterstützen.

Durch eine Executive Order des Präsidenten Franklin Roosevelt im Jahr 1941 wurde Diskriminierung aufgrund der Rasse in der Bundesregierung und der Kriegsindustrie verboten. Die Behörde, der die Überprüfung dieser Order oblag, das Fair Employment Practices Committee (FEPC), war personell unterbesetzt, unterbudgetiert und besaß keinerlei Sanktionsmöglichkeiten. Daher entfaltete diese Executive Order keine Wirkung.

In den späten 1950er-Jahren beauftragte Präsident Dwight Eisenhower Vizepräsident Richard Nixon, Diskriminierung aufgrund der Rasse zu untersuchen. Nixon kam 1959 zu dem Ergebnis, dass diskriminierende Anstellungspraktiken darauf zurückzuführen seien, dass die

Unternehmen ihre Bewerbungsanforderungen seit den Zeiten der legalen Rassendiskriminierung nicht geändert hätten. Er forderte daher von den Unternehmen sogenannte ‚*remedial actions*‘ (rehabilitierende Maßnahmen), welche heute als *affirmative action* bekannt sind.²⁵⁹

1961 setzte Präsident Kennedy die ersten Schritte, um *affirmative action* bei Unternehmen, die staatliche Aufträge durchführten, umzusetzen: Mit E.O. 10925 wurde das President’s Committee on Equal Employment Opportunities²⁶⁰ ins Leben gerufen, das staatliche Auftragnehmer/innen verpflichtete, aktive Maßnahmen gegen diskriminierende Beschäftigungspraktiken vorzulegen, um die Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer/innen – ungeachtet der Rasse, Hautfarbe oder ethnischen Herkunft – sicherzustellen. Die Auftragnehmer/innen mussten ihre Antidiskriminierungsmaßnahmen öffentlich machen sowie Informationen zu ihren Beschäftigungspraktiken, z.B. in Form von Berichten und Beschäftigungsstatistiken, offen legen. In dieser Executive Order waren bereits die Vorgaben für künftige Gleichbehandlungsregelungen enthalten: Anwendung von nicht diskriminierenden Beschäftigungspraktiken, unterstützende Maßnahmen zur Sicherung von Chancengleichheit sowie die Institutionalisierung einer Kontrollbehörde.

1965 wurde durch E.O. 11246 von Präsident Johnson *affirmative action* für Firmen mit staatlichen Aufträgen ab einer Vertragssumme von \$50.000 angeordnet. Neben Title VII und dem Equal Pay Act war dies ein weiteres zentrales Instrument zur Gleichbehandlung. Allerdings wird hier wiederum die Priorität deutlich, die der Gleichbehandlung von Afroamerikaner/innen zukam: So fehlte in E.O. 11246 von 1965 ‚Geschlecht‘ als Kategorie gänzlich. Erst 1967 wurde ‚Geschlecht‘ zu den in E.O. 11246 angeführten Kategorien ‚Rasse‘, ‚ethnische Herkunft‘ und ‚Religion‘ durch E.O. 11375 hinzugefügt. Staatlichen Auftragnehmern/innen wurde durch diese Executive Order untersagt, Arbeitnehmer/innen zu diskriminieren, und sie wurden verpflichtet, *Affirmative-action*-Pläne auszuarbeiten und umzusetzen. Durch E.O. 11246 wurde das Office for Federal Contract Compliance (welches 1975 in das Office of Federal Contract Compliance Program (OFCCP) umgewandelt wurde) im Rahmen des U.S. Arbeitsministeriums als überwachende Institution eingerichtet.²⁶¹

Präsident Nixon erließ 1969 eine Executive Order, in der festgehalten wurde, dass Firmen, die staatliche Aufträge annehmen, einen *Affirmative-action*-Plan erarbeiten müssen, wenn

²⁵⁹ Barbara Reskin: *The Realities of Affirmative Action in Employment* (Washington 1998), 7f.

²⁶⁰ siehe: Executive Order 10925: Establishing the President’s Committee on Equal Employment Opportunity, online unter: <http://www.thecre.com/fedlaw/legal6/eo10925.htm> (2007-07-17)

²⁶¹ Schlachter: *Wege zur Gleichberechtigung*, 371; Greenberger: *Effectiveness of Federal Laws*, 118f.

sie mindestens 50 Arbeitnehmer/innen beschäftigten und der Auftrag mindestens \$50.000 umfasste. Die staatlichen Auftragnehmer/innen mussten den jeweiligen Arbeitsmarkt analysieren und anhand der Ergebnisse Ziele zur Umsetzung von Gleichstellung für Frauen und Angehörige von Minderheiten festlegen.²⁶²

Ebenfalls 1969 wurden mittels „Philadelphia Plan“ des stellvertretenden Arbeitsministers Arthur Fletcher Zielvorgaben und Zeitpläne für die Beschäftigung von Minderheiten bei Bauunternehmen mit öffentlichen Aufträgen eingeführt. Die Verabschiedung dieses Plans durch das Arbeitsministerium und die Unterstützung durch den Justizminister, den Präsidenten und die Gerichte hatten weitreichende Folgen, da dadurch Zielvorgaben und Zeitpläne für Auftragnehmer/innen staatlicher Bauausschreibungen verpflichtend wurden.²⁶³

Nixon führte als Erster Quoten und Zeitpläne für das Anwerben von Frauen und Minderheiten ein. Staatliche Set-asides-Programme²⁶⁴ hatten das Ziel, dass ein bestimmter Prozentsatz aller staatlichen Aufträge an Firmen gehen sollte, die von Frauen oder Minderheiten geführt wurden.²⁶⁵ Der Maßnahme kann zugute gehalten werden, dass sie Unternehmen von Frauen und Minderheiten geholfen hat, Aufträge und Klienten/innen zu gewinnen.

1989 erlitten Set-asides-Programme vor dem Supreme Court eine schwere Niederlage. In *Crosby v. City of Richmond* erklärte der Supreme Court, dass das städtische Set-asides-Programm die Gleichbehandlungsklausel des 14. Verfassungszusatzes verletzte, indem Auftragnehmer/innen staatlicher Ausschreibungen Subunternehmen im Besitz von Minderheiten beschäftigen mussten, selbst wenn diese teurer waren als andere Angebote.²⁶⁶

Seit den Supreme-Court-Entscheidungen in den 1980er-Jahren²⁶⁷ wird *affirmative action* häufig negativ konnotiert und in Verbindung mit ungerechtfertigten Quotenregelungen oder umgekehrter Diskriminierung gebracht. Das OFCCP betonte hierzu, dass es sich bei *affirmative action* nicht um bevorzugte Behandlung handelt: Keine unqualifizierten Personen werden angestellt oder befördert, durch *affirmative action* soll vielmehr sichergestellt

²⁶² Reskin: Realities of Affirmative Action, 9

²⁶³ Rose: Equal Employment Opportunity, 46

²⁶⁴ Für Unternehmen der Bauwirtschaft werden Zielvorgaben einheitlich für größere geografische Bereiche (bei der Beschäftigung von Minderheiten) oder landesweit (Frauen) vorgeschrieben, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

²⁶⁵ vgl.: Hugh Davis Graham: Civil Rights and the Presidency. Race and Gender in American Politics 1960–1972 (New York, Oxford 1992)

²⁶⁶ Michel Rosenfeld: Affirmative Action and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry (New Haven 1991), 204–215

²⁶⁷ siehe dazu mehr in Kapitel 3.3.1.4.1

werden, dass traditionell benachteiligte Gruppen die gleichen Möglichkeiten wie alle anderen erhalten.²⁶⁸

3.1.3.1 Affirmative action und Executive Order 11246

Die staatliche Vorgabe zur ‚Great Society‘²⁶⁹ in den 1960er-Jahren besagte, dass wirtschaftliche und militärische Wettbewerbsfähigkeit sowie gesellschaftlicher Fortschritt nur gewährleistet werden könnten, wenn diskriminierte Gruppen durch Partizipation und Expansion ihrer Rechte umfassend in diesen Fortschritt integriert werden. Dabei wurde im Rahmen dieser sozialreformerischen Ideen der Kennedy-Johnson-Administration festgehalten, dass das Ungleichgewicht zwischen Schwarzen und Weißen, zwischen Frauen und Männern ein strukturelles Problem darstelle, das nicht durch die individuelle Verhaltensänderung der Arbeitgeber/innen beendet werden könne, sondern nur durch eine gleichmäßigere Machtverteilung.²⁷⁰

Affirmative action wurde mittels Executive Orders und Gerichtsurteilen eingeführt. Sie hatte das Ziel, Diskriminierungen zu beenden, wobei nicht nur Diskriminierungen verboten, sondern auch aktive Schritte gefordert wurden, um zuvor benachteiligte Gruppen gezielt zu fördern.

„Affirmative Action refers to policies and procedures designed to combat on-going job discrimination in the workplace. Like anti-discrimination laws, the goal of affirmative action is to make equal opportunity a reality for members of a group that have commonly been the object of discrimination. Unlike anti-discrimination laws, which provide remedies to which workers can appeal after they have suffered discrimination, affirmative action policies aim to keep discrimination from occurring. Affirmative action can prevent discrimination by replacing employment practices that are discriminatory – either by intent or default – with employment practices that safeguard against discrimination.“²⁷¹

²⁶⁸ Crosby, Cordova: Understanding Affirmative Action, 15f.

²⁶⁹ Die ‚Great Society‘ von Präsident Johnson war eine groß angelegte soziale Reform und verfolgte mittels verschiedener Programme vor allem zwei Hauptziele: die Beseitigung von Armut sowie von rassistischer Ungleichheit.

²⁷⁰ von Wahl: Gleichstellungsregime, 130f.

²⁷¹ Reskin: Realities of Affirmative Action, 5

Präsident Johnson erklärte in seiner Rede vom 4. Juni 1965 an der Howard University, weswegen er *affirmative action* unterstützte:

„You do not take a person who, for years, has been hobbled by chains and liberate him, bring him up to the starting line of a race and then say ‚You’re free to compete with all the others‘ and justly believe that you have been completely fair.“²⁷²

Affirmative action war laut Johnson deshalb gerechtfertigt, weil Opfer von vergangener Diskriminierung nicht über dieselben Ausgangspositionen verfügten, sie z.B. bereits bei der Ausbildung schlechtere Zugangsbedingungen vorgefunden hätten oder ihnen der Zugang völlig verwehrt worden sei. Gleichbehandlung allein, so Johnsons Argumentation, könne vergangene Diskriminierung nicht aufheben, da in der Vergangenheit diskriminierte Personen von vornherein in einer schlechteren Ausgangssituation gewesen seien als nicht diskriminierte.²⁷³

Von E.O. 11246 sind Auftragnehmer/innen des Staates bzw. deren Subunternehmen bei einer Vertragssumme von mindestens \$10.000 betroffen. Übersteigt die Vertragssumme \$50.000 und hat das Unternehmen mehr als 50 Arbeitnehmer/innen, muss zusätzlich ein Affirmative-action-Plan erstellt werden, der genaue Auskunft über die Verteilung der Mitarbeiter/innen in den verschiedenen Hierarchiestufen im Unternehmen gibt – aufgegliedert nach Rasse, ethnischer Herkunft, Religion und, durch den Erlass der E.O. 11375, nach Geschlecht. Werden bei dieser Aufstellung Unregelmäßigkeiten aufgezeigt, ist das Unternehmen verpflichtet Schritte festzulegen, um diese mittels positiver Maßnahmen zu beheben. Diese Pläne werden stichprobenartig durch das OFCCP überprüft. Ausnahmen bestehen, wenn der/die Arbeitsminister/in ein Unternehmen von dieser Verpflichtung befreit.²⁷⁴ Zum Vergleich: Unter Title VII sind solche positiven Maßnahmen erst per Gerichtsurteil möglich, nachdem eine Verletzung von Title VII nachgewiesen wurde.²⁷⁵

²⁷² President Lyndon B. Johnson’s Commencement Address at Howard University: „To Fullfill These Rights“, June 4, 1965, 2002-02-18, online unter:

(<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/speeches.hom/650604.asp>) (2006-02-26)

²⁷³ Bergmann: Economic Emergence of Women, 163

²⁷⁴ Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA, 55

²⁷⁵ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 374f.

Zielvorgaben oder Set-asides-Regelungen werden in den USA häufig im Zusammenhang mit Quotenregelungen genannt. Der US-amerikanische Begriff ‚*quota*‘ umfasst jedoch bei der Bevorzugung diskriminierter Gruppen um einiges weiter gehendere Maßnahmen als ‚Quote‘ im deutschen Sprachgebrauch, weswegen die Begriffe voneinander unterschieden werden sollten: Im Unterschied zu ‚Quote‘ geht es bei ‚*quota*‘ darum, dass ein bestimmter Prozentsatz bzw. eine bestimmte Zahl an Stellen, Ausbildungsplätzen etc. in einem genau definierten Zeitraum an Angehörige diskriminierter Gruppen gehen *muss*.²⁷⁶

Die OFCCP-Regulierungen verbieten explizit die Bevorzugung von weniger qualifizierten Arbeitgeber/innen aufgrund der Rasse oder des Geschlechts. Die Regulierungen besagen:

„In seeking to achieve its goals, a contractor is never required to (1) hire a person who does not have the qualifications needed to perform the job successfully; (2) hire an unqualified person in preference to another applicant who is qualified; or (3) hire a less qualified person in preference to a more qualified person.“²⁷⁷

Es können zwei Gründe angeführt werden, warum sich E.O. 11246 auf Unternehmen und deren Subunternehmen, die staatliche Aufträge ausführen, beschränkt: Einerseits sind die in der Verordnung angedrohten Sanktionen auch durchführbar, da z.B. Aufträge gestoppt oder Unternehmen von zukünftigen Ausschreibungen ausgeschlossen werden können – die Verordnung bleibt damit glaubwürdig. Andererseits werden staatliche Aufträge durch Steuergelder finanziert und diese sollten an Unternehmen gehen, die nachweislich nicht diskriminieren.²⁷⁸

3.1.3.2 Kontrolle und Sanktionen

Das Office of Federal Contract Compliance ist die überwachende und durchsetzende Institution der E.O. 11246 und wurde 1965 im US-Arbeitsministerium geschaffen. Die Vorgehensweise besteht aus drei Schritten: Zunächst werden Richtlinien, Handbücher und

²⁷⁶ Tom Campell: Conceptions of Equality and the Functions of Quotas, In: Katrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 55–70, hier 57

²⁷⁷ U.S. Department of Labor. Employment Standard Administration. OFCCP: Numerical Goals under Executive Order 11246, online unter: <http://www.arthurhu.com/97/06/ofccp.htm> (2006-02-22)

²⁷⁸ Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA, 55

Anweisungen erarbeitet, die Diskriminierungen im optimalen Fall bereits von vornherein ausschließen. Anschließend werden Trainingsmöglichkeiten für Arbeitgeber/innen angeboten und schließlich werden in Zusammenarbeit mit dem/der Arbeitgeber/in numerische Ziele und Zeitpläne, d.h. Affirmative-action-Pläne, aufgestellt und kontrolliert. Unternehmen und Subunternehmen von staatlichen Aufträgen müssen im Rahmen der Executive Order zuerst eine Selbstanalyse durchführen, um den Status von Frauen und Minderheiten in allen Bereichen ihrer Organisation zu erfassen und Gründe für das Ungleichgewicht der geschützten Gruppen in qualifizierten Stellen zu untersuchen. Basierend auf dieser Analyse müssen die Unternehmen jegliche diskriminierenden Praktiken beseitigen und aktive Schritte bei Einstellung, Weiterbildung und Beförderung festlegen, um qualifizierte Frauen und Angehörige von Minderheiten in geeigneten Positionen einzusetzen.²⁷⁹ Hierbei werden für die geschützten und geeigneten Arbeitnehmer/innen entsprechend ihrem Anteil am Arbeitsmarkt Quoten festgelegt. Arbeitgeber/innen werden dazu angehalten, Frauen und Minderheiten in nicht traditionellen Berufen anzustellen. Wenn nötig, müssen Arbeitgeber/innen Trainingsprogramme bereitstellen und zusätzlich Zeitpläne entwickeln.²⁸⁰ Zentral ist, dass Antidiskriminierung in alle Personalentscheidungen, d.h. vom Zugang zur Beschäftigung bis zur Kündigung, miteinbezogen werden muss.²⁸¹

Die Überprüfung der Anforderungen der Executive Order werden vom OFCCP in regelmäßigen Abständen in den sogenannten ‚compliance reviews‘ durchgeführt. Dieses Verfahren läuft zweistufig ab: Zuerst müssen die Firmen im sogenannten ‚desk audit‘, einer schriftlichen Rechenschaftslegung, neben dem Affirmative-action-Plan weitere Informationen zum Unternehmen beim OFCCP einreichen. Danach folgt der ‚on-site-review‘, bei dem die gemachten Angaben vor Ort überprüft und offene Fragen geklärt werden. Die Erfüllung der Vorgaben wird einerseits an der Erreichung bestimmter numerischer Ziele festgemacht, andererseits wird auch der Aufbau des gesamten Programms und die Anstrengungen, diese zu erfüllen, berücksichtigt.²⁸²

Die Sanktionsmöglichkeiten der E.O. 11246 liegen bei dem/der Arbeitsminister/in, der/die die Namen der Unternehmen veröffentlichen kann, die den Anforderungen der Executive Order nicht nachgekommen sind. Er/sie kann der EEOC Klagen empfehlen, kann Verträge mit Unternehmen, welche die Vorgaben nicht erfüllen, stornieren oder sie zukünftig von

²⁷⁹ Reskin: Realities of Affirmative Action, 10

²⁸⁰ Bergmann: Economic Emergence of Women, 159f.

²⁸¹ ebenda, 55f.

²⁸² Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA, 56

Ausschreibungen ausschließen sowie Schadenersatz fordern. Sollte die Diskriminierung nachweisbar sein, stehen dem/der Kläger/in Lohnnachzahlung, Einstellung bzw. Beförderung zu. Diese Sanktionsmöglichkeiten wurden dem OFCCP durch E.O. 12086 vom 8. Oktober 1978 verliehen.²⁸³

Neben der regelmäßigen Berichtspflicht der Unternehmen kann das OFCCP in die zur Vertragskontrolle erforderlichen Unterlagen Einblick nehmen. Vertragsverletzungen werden meist mithilfe von Vergleichen bereinigt, das OFCCP kann aber auch Klage erheben.²⁸⁴

Hauptziel des OFCCP ist es nicht, direkt Betroffene in Form von Gehaltsrückzahlungen, Beförderungen oder Wiedereinstellungen zu unterstützen, wie dies die Aufgabe der EEOC ist, sondern Sanktionen anzuwenden, indem z.B. ein bestehender Auftrag gestoppt und das Unternehmen daran gehindert wird, an zukünftigen Ausschreibungen teilzunehmen.²⁸⁵

Viele Firmen versuchen mit gut ausgearbeiteten Affirmative-action-Plänen, Klagen von Frauen und Angehörigen von Minderheiten sowie der EEOC oder Sanktionen durch das OFCCP zu verhindern. In diesem Zusammenhang wird auch von *reverse discrimination*²⁸⁶ gesprochen, worunter die Benachteiligung weißer Männer durch Affirmative-action-Programme verstanden wird. Jedoch wurden selbst zwischen 1987 und 1994, einer Phase intensiver öffentlicher Debatte zu umgekehrter Diskriminierung, weniger als zwei Prozent der Klagen bei der EEOC basierend auf umgekehrter Diskriminierung eingebracht.²⁸⁷

3.1.3.3 Umsetzung und Effektivität der Executive Order

Die Executive Order wurde im Bereich Diskriminierung aufgrund des Geschlechts im hier untersuchten Zeitraum unzureichend umgesetzt. Das General Accounting Office (GAO) führte mehrere Studien zu den Umsetzungsmaßnahmen der E.O. 11246 durch und kam zu dem Schluss, dass die überprüfenden Behörden oft nicht nachforschten, ob es sich um systematische Diskriminierung aufgrund des Geschlechts handelt bzw. eine ganze Gruppe von Arbeitnehmern/innen betroffen ist. Von 1972 bis 1974 konzentrierten sich alle

²⁸³ Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA 57

²⁸⁴ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 377

²⁸⁵ Greenberger: Effectiveness of Federal Laws, 120

²⁸⁶ siehe dazu Kapitel 3.3.1.4.1

²⁸⁷ Crosby: Affirmative action, 108f.

Maßnahmen der regionalen OFCCP-Mitarbeiter/innen auf das Baugewerbe. Bis 1978 fehlten Bemühungen, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Affirmative-action-Pläne aufzunehmen; Zeitpläne und Zielvorgaben beinhalteten bis dahin ausschließlich Angehörige von Minderheiten aufgrund der Rasse und der ethnischen Herkunft. Gründe für diese Nichtumsetzung sind schwer festzumachen: Einen Grund stellt sicherlich die Praxis des OFCCP dar, mit dem Hinweis auf ‚*good faith effort*‘ Unternehmen von ihrer Verpflichtung zu entheben, konkrete Maßnahmen zur Förderung von Frauen umzusetzen; oft wurde bereits ein vorliegender Affirmative-action-Plan ohne konkrete Umsetzung als ausreichend bewertet. Vom OFCCP werden hingegen mangelnde Finanz- und Personalressourcen genannt, doch wurde gleichzeitig veranschlagtes Geld nicht verwendet und an das Finanzministerium zurück überwiesen, wodurch das OFCCP als unfähig oder an einer effektiven Überwachung der Umsetzung uninteressiert erscheint.²⁸⁸ Ein anderer Erklärungsansatz könnte sein, dass durch die verspätete Aufnahme der Kategorie ‚Geschlecht‘ im Jahr 1967 die Priorität bei der Umsetzung weiterhin auf Rasse lag und daher der Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts weniger Bedeutung beigemessen wurde; diese Erklärung bleibt aber unzureichend. Außerdem konzentrierte sich das OFCCP auch in seiner stärksten Umsetzungsphase zwischen 1974 und 1980 vor allem auf Afroamerikaner, da ‚*compliance reviews*‘ besonders in großen (Bau-)Unternehmen durchgeführt wurden.²⁸⁹

Kommt ein Unternehmen seinen Verpflichtungen nicht nach, ist das OFCCP nicht auf den Rechtsweg angewiesen, sondern kann unmittelbar vertragliche Sanktionen verhängen und Auftragnehmer/innen von zukünftigen Ausschreibungen ausschließen, wodurch diese von öffentlichen Geldern abgeschnitten sind. Allerdings wurde trotz dieser starken Sanktionsmöglichkeit die Executive Order zu Beginn nicht effektiv umgesetzt. Von 1968 bis 1978 wurde kein/e einzige/r Auftragnehmer/in wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts von staatlichen Aufträgen ausgeschlossen.²⁹⁰ Vom OFCCP wurden bereits erkennbare Anstrengungen des Unternehmens positiv bewertet, selbst wenn die Vorgaben nicht erreicht werden konnten. Mehr als redliches Bemühen (*good faith effort*) wurde nicht eingefordert.²⁹¹

²⁸⁸ Greenberger: Effectiveness of Federal Laws, 120–122

²⁸⁹ siehe dazu auch: Dave M. O’Neill, June O’Neill: From "Affirmative Action in the Labor Market". In: Crosby: Sex, Race and Merit, 159–166, hier 165

²⁹⁰ Greenberger: Effectiveness of Federal Laws, 122

²⁹¹ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 371

- *Effekte im öffentlichen Dienst*

Der öffentliche Dienst ist dazu verpflichtet, die Entwicklung seiner Belegschaft zu dokumentieren und mögliche Unregelmäßigkeiten zu beseitigen. Hispano-, Afroamerikaner und Frauen erreichten kleine, aber eindeutig feststellbare zahlenmäßige Zunahmen. Nicht alle öffentlichen Institutionen waren Frauen und Minderheiten gegenüber positiv eingestellt. So war die Polizei zunächst besonders resistent bei der Einstellung von Frauen und führte noch Anfang der 1970-er Jahren Größen- und Gewichtsmindestanforderungen ein, die explizit Frauen ausschlossen. Einige freiwillige Affirmative-action-Pläne halfen Frauen bei der Integration, trotzdem wurde gegen diese Form der Diskriminierung weiterhin vor allem mit Klagen vor Gericht vorgegangen.²⁹²

- *Effekte in der Privatwirtschaft*

Beim Vergleich von öffentlichen Auftragnehmern/innen und anderen Privatunternehmen muss beachtet werden, dass öffentliche Auftragnehmer/innen häufig in der verarbeitenden Industrie und im Bauwesen angesiedelt sind, in denen Frauen aufgrund der Arbeitsmarkt-segregation deutlich unterrepräsentiert sind. Allgemein scheint in Studien²⁹³ auf, dass *affirmative action* im Rahmen von E.O. 11246 vor allem für Afroamerikaner/innen anhaltende und zunehmend positive Effekte zur Folge hatte – von 1965 bis zum Beginn der Amtszeit Reagans 1981. Unter den Präsidenten Ronald Reagan und George H. W. Bush sen. nahm die Effektivität von *affirmative action* ab. Das hängt vor allem damit zusammen, dass unter Reagan die Umsetzung von *affirmative action* wenig kontrolliert wurde. Sanktionen wegen Nichterfüllung wurden nicht verhängt. Erst unter Präsident Bill Clinton wurde die Einhaltung von E.O. 11246 wieder überprüft.²⁹⁴

Vergleiche zwischen staatlichen Auftragnehmern/innen und anderen Privatunternehmen unterbewerten oft die Wirkungen von *affirmative action*. Einerseits unterscheiden sich auch staatliche Auftragnehmer/innen voneinander bei der Umsetzung von *affirmative action*, andererseits haben viele Privatunternehmen ohne staatliche Aufträge freiwillig Affirmative-

²⁹² Reskin: Realities of Affirmative Action, Crosby: Affirmative action, 99–101

²⁹³ siehe dazu: Bureau of National Affairs: Affirmative Action Today: A Legal and Practical Analysis (Washington, D.C. 1986), U.S. Department of Labor: OFCCP Egregious Discrimination Cases (Washington, D.C. 1996). Bureau of National Affairs: EEO Policies and Programs: Personnell Policies Forum, Survey No. 141 (Washington, D.C. 1968)

²⁹⁴ Crosby: Affirmative action, 101–103

action-Programme verabschiedet. In einer Studie von Cedrig Herring und Sharon Collins (1995)²⁹⁵ wurden 1990 und 1992 Arbeitnehmer/innen in Chicago befragt, ob ihr Arbeitsplatz ein Affirmative-action-Programm zur Förderung von Frauen und Minderheiten besitze. Die Befragten wurden in zwei Gruppen aufgeteilt: in die eine Gruppe wurden jene gefasst, die in Firmen mit einem Affirmative-action-Programm arbeiteten, und in die andere jene, in deren Firmen kein Affirmative-action-Programm umgesetzt wurde. Während der Anteil an Firmen mit Affirmative-action-Programm, die keine Frauen beschäftigt hatten, nur 2% betrug, waren es bei jenen Firmen ohne Affirmative-action-Programm 20%, in denen es keine beschäftigten Frauen gab. Daneben ergab die Studie, dass Frauen in Firmen mit Affirmative-action-Plänen nicht nur öfter eingestellt wurden, sondern auch in höhere Positionen vorrücken konnten.

Trotz der oben genannten Einschränkungen konnte der Anteil von Frauen und Angehörigen von Minderheiten in Unternehmen, die von E.O. 11246 erfasst sind, im Laufe der Jahre gesteigert werden; die Zuwachsraten waren auch deutlich höher als in anderen Wirtschaftszweigen.

3.1.3.4 Effektivität von *affirmative action*

Antidiskriminierungsgesetze haben viele direkte Formen der Diskriminierung beseitigt. Indirekte Diskriminierung besteht aber weiterhin, da unbewusste Meinungen oder seit Langem bestehende Praktiken unhinterfragt bleiben. Der allumfassende Anspruch von *affirmative action*, Diskriminierungen zu beenden, konnte nicht erreicht werden, da nur eine Minderheit der US-Firmen entsprechende Maßnahmen umsetzte. Staatliche Affirmative-action-Programme, die im Rahmen von öffentlichen Aufträgen geschaffen wurden, verlangen nur wenig Umsetzungsbereitschaft des/der Auftragnehmers/in; Sanktionen wurden selten verhängt.²⁹⁶

Es ist schwierig, die Auswirkungen von Affirmative-action-Programmen auf Frauen darzustellen: Die Erwerbsbeteiligung von Frauen nahm generell in dem Zeitraum, als diese Programme umgesetzt wurden, deutlich zu, was zu einer Zunahme des Frauenanteils in

²⁹⁵ Cedrig Herring, Sharon Collins: Retreat from Equal Opportunity. The Case of Affirmative Action. In: Michael Smith, Joe Feagin (ed.): The Bubbling Cauldron: Race, Ethnicity, and the Urban Crisis (Minneapolis 1995), 163–181

²⁹⁶ Reskin: Realities of Affirmative Action, 87f.

Unternehmen mit und ohne öffentliche Aufträge führte. Erste Studien zeichnen hier unterschiedliche Bilder. Während Beller (1982)²⁹⁷ zu dem Schluss kam, dass öffentliche Aufträge zu einer Verbesserung der Situation von Frauen in typischen Männerberufen geführt hätten, meinte Leonard (1984)²⁹⁸, dass weiße Männer bis zum Ende der 1970er-Jahre ihren beruflichen Status bei öffentlichen Auftragnehmern/innen stärker verbessert hätten als weiße Frauen. Laut Blanchard (1989) zeitigten vom Gericht verhängte Affirmative-action-Programme, die vor allem in den 1970er und zu Beginn der 1980er-Jahre mit Zielvorgaben und Zeitplänen ausgestattet waren, deutlichere Auswirkungen. Freiwillige Affirmative-action-Pläne hätten dann Erfolg, wenn sie die Unterstützung des Managements aufweisen konnten. Dies träfe auch für alle effektiven Affirmative-action-Programme zu, da nur das Topmanagement über die notwendigen Ressourcen für Pläne verfüge, in Entscheidungsprozesse eingebunden sei und die Einstellung der Firmenleitung Einfluss auf die Stimmung in der Belegschaft nehme, wobei mittels Organisationsnormen ein gleichberechtigter Umgang unterstützt werden könne. Damit *affirmative action* erfolgreich ist, muss sie von allen Ebenen des Unternehmens unterstützt werden; um dies zu erreichen, kann das Unternehmen Verstöße gegen das Affirmative-action-Programm z.B. streng ahnden.²⁹⁹

Insgesamt kann festgehalten werden, dass staatliche *affirmative action* sowie freiwillige und vom Gericht auferlegte Pläne positive Auswirkungen auf die Position von Frauen am Erwerbsarbeitsmarkt hatten, da ihnen damit oft zum ersten Mal Berufe und Branchen eröffnet wurden bzw. sie effektive Unterstützung dabei erhielten, in bis zu diesem Zeitpunkt männerdominierte Berufe und Branchen vorzustoßen.³⁰⁰ Verstärkte Anwerbung sowie Beförderung von Frauen stellen dabei wichtige Maßnahmen dar. Aber auch die längerfristige Integration von angeworbenen Frauen im Betrieb ist für nachhaltige *affirmative action* essenziell. Maßnahmen wie flexible Arbeitszeit, Teilzeit, Mutter- und Vaterschaftsurlaub sowie bereitgestellte Kinderbetreuung helfen außerdem Müttern, Beruf und Familie zu vereinbaren.³⁰¹

²⁹⁷ Andrea H. Beller: Occupational Segregation by Sex: Determinants and Changes. In: Journal of Human Resources 17, No. 3 (1982), 371–392

²⁹⁸ Jonathan S. Leonard: The Impact of Affirmative Action on Employment. In: Journal of Labor Economics 2, No. 4 (1984), 439–463

²⁹⁹ Fletcher A. Blanchard: Effective Affirmative Action Programs. In: Fletcher A. Blanchard, Faye J. Crosby (ed.): *Affirmative Action in Perspective* (New York 1989), 193–206, hier 199f.

³⁰⁰ Reskin: Realities of Affirmative Action, 44–53

³⁰¹ Blanchard: Effective Affirmative Action Programs, 200–202

3.1.3.5 Kritik an bevorzugter Behandlung

Es gibt mehrere Kritikpunkte an Quoten und Zielvorgaben: Durch positive Diskriminierung werden jene Menschen, die keiner Gruppe von bevorzugt zu Behandelnden angehören, auf ungerechtfertigte Weise benachteiligt, indem Gruppen- über Individualrechte gestellt werden. *Affirmative action* in Form von Quoten und Zielvorgaben ist weiters nicht durch das Gesetz von 1964 gedeckt und daher gesetzeswidrig, da sie gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen. Der Supreme Court legt jedoch Wert darauf, den Schaden für ‚*innocent persons*‘ durch positive Maßnahmen so gering wie möglich zu halten.³⁰² *Affirmative action* wird im Civil Rights Act von 1964 nicht explizit genannt, kann aber bei Title VII-Urteilen von den Gerichten angeordnet werden.

Ein weiterer Kritikpunkt lautet, dass, auch wenn die administrativen Kosten gering sind, Effektivität, Effizienz und Produktivität darunter leiden können, wenn nicht die für eine Stelle am besten geeignete Person angestellt wird, sondern Personen, die im Ranking an dritter, vierter oder gar fünfter Stelle gelegen sind. Bevorzugtes und eingeschränktes Einstellen infolge von *affirmative action* kann jedoch ohne negative finanzielle Folgen bleiben, wenn bei allen Positionen, die vergeben werden, der/die Arbeitgeber/in aus mehreren, beinahe gleich qualifizierten Bewerbern/innen auswählen kann. Weiters werden mithilfe von Affirmative-action-Plänen oft zum ersten Mal geeignete Personen aufgenommen, die bisher keine Chance dazu hatten. Mehrere Studien³⁰³ zu Firmen mit Affirmative-action-Plänen, in denen der Anteil an Frauen und Angehörigen von Minderheiten an der Belegschaft zunahm, ergaben, dass keine Unterschiede in der Produktivität festgestellt werden konnten.³⁰⁴

Umso erfolgreicher *affirmative action* für Frauen und Angehörige von Minderheiten bei ehemals unzugänglichen Positionen wirkt, desto mehr verschärft dies die Konkurrenz um ohnehin knappe Arbeitsplätze. Daher nimmt in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Zustimmung zu Affirmative-action-Maßnahmen ab. Besonders die Präsidenten Reagan und Bush sen. standen auch aus ideologischen Gründen *affirmative action* ablehnend gegenüber und besetzten dementsprechend frei werdende Posten am Supreme Court. In den ersten

³⁰² Riegler: Positive Diskriminierung, 288–290

³⁰³ Cecilia Conrad: The Economic Cost of Affirmative Action. In: M.V. Lee Bagdett, Margaret C. Simms (ed.): Economic Perspectives of Affirmative Action (Washington, D.C. 1995), 33–53; Jonathan S. Leonard: Antidiscrimination or Reverse Discrimination: The Impact of Changing Demographic, Title VII and Affirmative Action on Productivity. In: Journal of Human Resources 2 (1984), 145–174; Paul Osterman: Affirmative Action and Opportunity: A Study of Female Quit Rates. In: Review of Economics and Statistics 64, No. 4 (1982), 604–613

³⁰⁴ Crosby: Affirmative action, 109–111

Jahren nach Einführung von Title VII und E.O. 11246 wehrten sich vor allem Arbeitgeber/innen gegen staatliche Eingriffe in Personalentscheidungen, doch die öffentliche Meinung unterstützte aufgrund der Bürgerrechtsbewegung die Maßnahmen. Seit den 1980er-Jahren kam es allerdings zu einer Verschiebung der öffentlichen Wahrnehmung, vor allem durch das verstärkte Auftreten der Neuen Rechten und ihre klar ausgewiesene Ablehnung gegenüber feministischen Ideen und *affirmative action*; der Schutz männlicher weißer Arbeitnehmer gewann an Bedeutung. Auffallend ist dabei, dass zunächst Demokraten/innen und Republikaner/innen gleichermaßen *affirmative action* unterstützten, ab 1980 spaltet dieser Gleichstellungsansatz die Parteien.³⁰⁵

3.2 Zentrale Regelungen zur Gleichbehandlung in der Europäischen Union

Ausgangssituation hinsichtlich der Entwicklung erster Maßnahmen

Auf internationaler Ebene wurde im Rahmen der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ der Vereinten Nationen (UN) 1948 erstmals das Verbot der Geschlechterdiskriminierung festgeschrieben: In Artikel 23 der Erklärung wurde festgehalten, dass „jeder, ohne Unterschied, das Recht des gleichen Lohns für gleiche Arbeit hat“³⁰⁶. Dieser Grundsatz war von der International Labour Organisation (ILO) bereits 1919 erstmals erklärt worden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Präzisierung des Artikels 23 von der UN an die ILO delegiert, die 1948 in die UN integriert wurde. Basierend auf Artikel 23 der UN-Charta verabschiedete die ILO das „Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ (Übereinkommen Nr. 100).

Diese internationalen Vorgaben beeinflussten die Auseinandersetzung europäischer Länder mit der Lohngleichheit³⁰⁷ vor dem Hintergrund der zu gründenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.³⁰⁸ Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)

³⁰⁵ von Wahl: Gleichstellungsregime, 137

³⁰⁶ United Nations: Universal Declaration of Human Rights, online unter <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/eng.htm> (2008-10-01)

³⁰⁷ Theresa Wobbe, Ingrid Biermann: Die Metamorphosen der Gleichheit in der Europäischen Union. Genese und Institutionalisierung supranationaler Gleichberechtigungsnormen. In: Kölner Zeitschrift für Psychologie und Sozialpsychologie. 59. Jhg., Heft 4 2007

³⁰⁸ Jürgen Gerhards: Europäische versus nationale Gleichheit. BSSE-Arbeitspapiere Nr. 2 (Berlin 2005), 22

1951 führte zu Überlegungen, die Zusammenarbeit zwischen den sechs Mitgliedstaaten auf andere Politikbereiche wie Verteidigung, Verkehr, Landwirtschaft etc. auszudehnen. Ziel dieser Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte ein gemeinsamer Markt mit gleichen Arbeits- und Lebensbedingungen sein. An dieser Idee des gemeinsamen Marktes orientierten sich auch die ersten Gleichbehandlungsbestrebungen. Die Vorbereitungen zur Gründung der EWG fanden im Rahmen bereits bestehender internationaler Regelungen statt. Die von der ILO formulierte Entgeltgleichheit stellte einen solchen internationalen Standard dar und wurde von der entstehenden Gemeinschaft als Thema aufgenommen. Gerade die ILO avancierte zu einem wichtigen Akteur, da sie mit dem Übereinkommen Nr. 100 eine Vorgabe bereitstellte, an der sich die Staaten orientieren konnten. Im Vordergrund bei der Einrichtung eines gemeinsamen Marktes stand zunächst vor allem die Frage, ob Unterschiede zwischen den Ländern bei Arbeitskosten und vor allem Sozialabgaben ein Hindernis für den zu gründenden gemeinsamen Markt darstellten. Daher sollte in einem ersten Schritt geklärt werden, ob Übergangsfristen für die durch die Integration betroffenen Sektoren errichtet werden sollten.³⁰⁹

Im Zuge des „Benelux-Memorandums“ wurde 1955 ein intergovernmentales Komitee gegründet, das Vorschläge für einen gemeinsamen Markt und für die Zusammenarbeit bei Verkehr und Atomenergie erarbeiten sollte. Auch die Frage nach einem Angleichen der Sozialpolitik wurde diskutiert und in Folge eine Unterkommission für soziale Fragen eingerichtet. Dabei ging es vornehmlich darum, ob soziale Harmonisierung, die allen Mitgliedsländern denselben europäischen Standard abverlangen würde, von der Gemeinschaft durch Regelungen und Gesetze geschaffen werden müsse oder ob diese Harmonisierung durch die Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen sozusagen von selbst entstehe (Spill-over-Effekt).³¹⁰ Die Unterkommission für soziale Fragen untersuchte fünf Themenbereiche, wobei einer die Harmonisierung der Lohnsysteme, einschließlich der Frauenlöhne, umfasste.³¹¹ Im 1956 veröffentlichten Spaak-Bericht³¹² wurde festgehalten, dass die Öffnung der nationalen Märkte eine Harmonisierung der Lohn- und Sozialkosten nicht erforderlich mache und derartige Eingriffe abgelehnt werden. Diskutiert wurden jedoch

³⁰⁹ Theresa Wobbe, Ingrid Biermann: Die Metamorphosen des Geschlechts in der Europäischen Union (Wiesbaden 2009), 61–63

³¹⁰ Linda Hantrais: Social Policy in the European Union (London 1995), 2f.

³¹¹ van der Vleuten: Price of Gender Equality, 33f.

³¹² Paul-Henri Spaak wurde 1955 auf der Konferenz von Messina von den europäischen Staats- und Regierungsoberhäuptern als Vorsitzender eines Ausschusses eingesetzt, der einen Bericht zur Vorbereitung des gemeinsamen Marktes erstellte. Der von dieser Kommission verfasste „Spaak-Bericht“ führte schließlich zur Unterzeichnung der Römischen Verträge.

ergänzende Maßnahmen gegen stark verfälschende Verzerrungsfaktoren und eine schrittweise Harmonisierung der geltenden Regelungen zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit wurde in Erwägung gezogen.³¹³

Die Gründe, warum das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ von der zu gründenden Wirtschaftsgemeinschaft auf die Agenda gesetzt wurde, lagen in den unterschiedlichen Voraussetzungen und Forderungen auf nationaler Ebene. Vor allem Frankreich bestand auf der Festschreibung des Prinzips und forderte die anderen zukünftigen Mitgliedstaaten auf, ihre Sozialgesetzgebung an den französischen Standard anzupassen. Der Widerstand Deutschlands gegen die französische Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit in den Verhandlungen richtete sich nicht gegen dieses Prinzip an sich, sondern gegen die obligatorische Angleichung der nationalen Sozialgesetzgebung, die damit verbunden gewesen wäre. Ludwig Erhard, der damalige deutsche Wirtschaftsminister, begründete unterschiedliche Löhne und Sozialabgaben mit Unterschieden in der Produktivität und argumentierte, dass diese soziale Harmonisierung keine Vorbedingung für die wirtschaftliche Integration darstelle. In der Frage nach gleichem Lohn war die deutsche Regierung der Meinung, dass sie ausreichend Vorkehrungen getroffen habe, vor allem da der Lohnfindungsprozess den Sozialpartnern – Gewerkschaften und Arbeitgebern/innen – oblag. Allerdings fassten Arbeitgeber/innen und Gewerkschafter/innen Frauen in sogenannte Frauenlohngruppen zusammen oder setzten Frauenlohnabschlagklauseln fest, wodurch Frauen in der BRD um 20% bis 30% niedrigere Löhne erhielten als Männer. 1955 entschied das Bundesarbeitsgericht, dass die Höhe der Löhne ausschließlich auf der tatsächlich durchgeführten Arbeit basieren dürfe, unabhängig davon, wer die Arbeit ausführe. Frauenlohngruppen und Frauenlohnabschlagklauseln waren seither verfassungswidrig, formal war das Recht auf gleichen Lohn damit festgelegt. Für die deutsche Regierung war diese Gerichtsentscheidung ausreichend und sie weigerte sich, die weiter reichende ILO-Vorgabe zu gleichem Lohn für *gleichwertige* Arbeit umzusetzen. Trotz des Gerichtsentscheids wurden 1956 aber sogenannte Leichtlohngruppen³¹⁴ eingeführt, in denen sich wiederum überwiegend bis ausschließlich Frauen einfanden. Frauenarbeit wurde als ‚leichte Arbeit‘

³¹³ Maximilian Fuchs: Kommentar zum Europäischen Sozialrecht (Baden-Baden 2002), 7

³¹⁴ Die Einteilung in „körperlich leichte“ und „schwere“ Arbeiten als einziges Kriterium für bestimmte Berufe wurde in der BRD erst 1988 in einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts zurückgewiesen. Siehe dazu auch: Anni Weiler: Frauenlöhne – Männerlöhne: Gewerkschaftliche Politik zur geschlechtsspezifischen Lohnstrukturierung (Frankfurt 1992), 59f.

bezeichnet. Damit erhielten Frauen nicht den gleichen Lohn wie Männer, da ihre Arbeit nicht als gleich definiert wurde.³¹⁵

Auch internationale Ereignisse hatten Einfluss auf die einsetzende Kompromissbereitschaft der Staaten: Im November 1956 wurde einerseits der Ungarnaufstand von der Sowjetunion niedergeschlagen, andererseits intervenierte Frankreich während der Suezkrise militärisch. Aufgrund dieser außenpolitischen Erfahrungen erschien es den Staatschefs notwendig, die europäische Integration weiter voranzutreiben und zu einer raschen Einigung zu gelangen.³¹⁶ Im März 1957 konnten die Verhandlungen abgeschlossen werden. Frankreich hatte sich durchgesetzt und das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ wurde in Artikel 119 der Römischen Verträge festgeschrieben. Aber auch Deutschland hatte Zugeständnisse erzielt und konnte die Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit in der Form, wie sie in der ILO-Vereinbarung verankert war, verhindern. Neben den Entwicklungen innerhalb der EGKS und den französischen Forderungen hatten, wie bereits erwähnt, aber auch internationale Vorgaben, vor allem das ILO-Übereinkommen Nr. 100, Einfluss auf die Entscheidung gleichen Lohn für gleiche Arbeit in die Römischen Verträge aufzunehmen: Das Abkommen war in Belgien 1952 und in Frankreich 1953 ratifiziert worden, Deutschland und Italien traten 1956 bei, doch fehlten in den beiden letztgenannten Ländern gesetzgeberische Maßnahmen zur Umsetzung. In einem Bericht der ILO aus dem Jahr 1956 wies diese darauf hin, dass die Bewertung einer Arbeit nicht von dem Geschlecht der Person abzuleiten sei, und betonte die soziale Ungerechtigkeit der Lohndifferenz. Die Endfassung von Artikel 119 weist Übereinstimmungen mit dem ILO-Abkommen Nr. 100 auf: So wird z.B. ‚Entgelt‘ in Anlehnung an die ILO-Vorgaben breit definiert^{317 318}.

3.2.1 Römische Verträge / Artikel 119

1957 wurde in den Gründungsverträgen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ festgelegt. Bei der praktischen Anwendung dieses

³¹⁵ van der Vleuten: Price of Equality, 37f., Archives MAE (Ministère des Affaires Etrangères): Documents from the European Community (460f./56)

³¹⁶ Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 71f.

³¹⁷ siehe dazu Zitat auf Seite 122

³¹⁸ Wobbe, Biermann: Metamorphosen der Gleichheit, 571f.

Prinzips spielte der Europäische Gerichtshof (EuGH) ab den 1970er-Jahren eine wichtige Rolle.³¹⁹

Artikel 119 lautet:

„Jeder Mitgliedstaat wird während der ersten Stufe den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit anwenden und in der Folge beibehalten.

Unter ‚Entgelt‘ im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- und Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.

Gleichheit des Arbeitsentgelts ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bedeutet,

a) daß das Entgelt für eine gleiche nach Akkord bezahlte Arbeit aufgrund der gleichen Maßeinheit festgesetzt wird;

b) daß für eine nach Zeit bezahlte Arbeit das Entgelt bei gleichem Arbeitsplatz gleich ist.“³²⁰

Abgesehen von diesen Bestimmungen enthielten die Römischen Verträge keine weiteren Vorgaben zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts; der Tatbestand gilt lediglich für den Bereich des Arbeitsrechts.

Transnationale Akteure/innen spielten 1957 eine sehr untergeordnete Rolle: So beklagten sich internationale Gewerkschaften, dass sie an den Verhandlungen nicht teilnehmen konnten. Frauen selbst waren nur in eingeschränktem Ausmaß an den Verhandlungen und Entscheidungen beteiligt. Bei den Gesprächen in Messina waren vor allem Männer anwesend, Frauen nur vereinzelt in Komitees und Unterkommissionen vertreten.³²¹ Dass es sich bei der Verabschiedung von Artikel 119 um keine frauenpolitische Maßnahme, sondern um eine rein wettbewerbsorientierte Entscheidung handelte, wird deutlich, wenn man die Vorüberlegungen zu Artikel 119 untersucht: So war Artikel 119 ursprünglich an einer

³¹⁹ Helene Herda: Gleichberechtigung und Chancengleichheit in der EU. In: Ursula Floßmann (Hg.): Recht, Geschlecht und Gerechtigkeit. Frauenforschung in der Rechtswissenschaft (Linz 1997), s. 63-93, hier 66

³²⁰ Art. 119 EWGV, siehe: Treaty of Rome, 25 March 1957, online unter:

europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf, 43 (2007-07-18)

³²¹ van der Vleuten: Price of Equality, 47–51

anderen Stelle im Vertragswerk vorgesehen – im Kapitel zur Wettbewerbsverzerrung. Nachdem die einzelnen Artikel zu diesem Bereich aber anderen Kapiteln zugeordnet worden waren, wurde der Artikel zur Lohngleichheit in den Abschnitt zur Sozialpolitik überführt.³²² Damit erfolgte ein Transfer von der Wettbewerbs- zur Sozialpolitik, wobei eine wettbewerbspolitische Regelung mit starkem Verpflichtungsgrad in den eher allgemein gehaltenen sozialpolitischen Teil aufgenommen wurde.³²³ Catherine Hoskyns (1996) hält dazu fest:

„It made it possible to direct some of the legal obligation being developed to strengthen the process of economic integration into the arena of social policy.“³²⁴

Artikel 119 stellte damit im Kapitel zur Sozialpolitik hinsichtlich seiner Umsetzung einen Sonderfall dar, da er, wie auch andere wirtschaftspolitische Artikel, mit dem Eintritt in die zweite wirtschaftliche Integrationsstufe zum gemeinsamen Markt umgesetzt sein musste.

Eine Ausnahme ist Artikel 119 aber auch vor allem deshalb, weil es sich dabei um die einzige Bestimmung in den Römischen Verträgen handelt, die sich mit der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beschäftigt.

3.2.1.1 Implementierung von Artikel 119

Das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ wurde zwar mit Artikel 119 in die Römischen Verträge aufgenommen; das übergeordnete Kapitel der Sozialpolitik fiel jedoch nicht in den Kompetenzbereich der EWG, weswegen die Abschaffung von Lohnunterschieden weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedsländer blieb.³²⁵ Die Entgeltgleichheit sollte nach Artikel 119 während der ersten Stufe zum gemeinsamen Markt, d.h. bis zum 31. Dezember 1961, umgesetzt werden, da dies als eine der Voraussetzungen für den Eintritt in die zweite

³²² siehe dazu auch: Catherine Barnard: The Economic Objectives of Article 119. In: Tamara K. Hervey, David O’Keeffe (ed.): Sex Equality Law in the European Union (Chichester 1996), 321–336

³²³ Evelyn Ellis: EC Sex Equality Law (Oxford 1998), 63f.

³²⁴ Catherine Hoskyns: Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union (London 1996), 57

³²⁵ Hiroshi Nishihara: Das Recht auf geschlechtsneutrale Behandlung nach dem EGV und GG. Die Gleichberechtigung von Frau und Mann vor dem EuGH und dem BVerfG im Vergleich (Berlin 2002), 30f.

Integrationsstufe galt.³²⁶ Die Mitgliedstaaten waren aber sehr nachlässig bei der Umsetzung von Artikel 119, abgesehen von Frankreich, das in der Verfassung von 1958 gleichen Lohn für gleiche Arbeit in allen Arbeitsverträgen festschrieb. In Deutschland war der Gesetzgeber hingegen der Meinung, dass das Prinzip bereits ausreichend umgesetzt und der Lohnunterschied von 25% bis 30% auf Unterschiede bei Alter, Ehestand und Erfahrung zurückzuführen sei. Die Leichtlohngruppen wurden weiterhin beibehalten und die Gewerkschaften unterstützten Kollektivverträge mit eigenen Frauenlohnskalen.³²⁷

Die Europäische Kommission³²⁸ war für das Monitoring der Umsetzung jener Vorgaben zuständig, die für den Eintritt in die zweite Integrationsstufe erfüllt sein mussten. Der damalige Kommissar für Soziales, Giuseppe Petrilli, zögerte jedoch, wie das Monitoring der Umsetzung von Artikel 119 anzulegen sei und ob die Kommission das Recht habe, Mitgliedsländer bei unzureichender Umsetzung vor den EuGH zu zitieren. Im November 1959 schlug der Rat der Kommission vor, Empfehlungen für die Implementierung des Vertrages vorzulegen. Da diese von den Mitgliedsländern abgelehnt wurden, etablierte der Rat eine Arbeitsgruppe zu Artikel 119, besetzt mit jeweils zwei Vertretern/innen aus den Mitgliedsländern. Diese Arbeitsgruppe sollte vergleichbare Daten mithilfe der Gewerkschaften und Arbeitgeber/innenorganisationen erheben. Im September 1961 veröffentlichte die Kommission einen Bericht, der auf den Erhebungen der Arbeitsgruppe basierte, und stellte fest, dass in allen Mitgliedsländern die Umsetzung von Artikel 119 unzureichend war. Das Prinzip wurde in vielen Fällen nur dann angewandt, wenn identische Arbeit in derselben Firma zu demselben Zeitpunkt geleistet wurde, und hatte nur sehr eingeschränkte Wirkung, da diese Voraussetzung aufgrund der bestehenden Arbeitsmarktsegregation nur selten erfüllt war. Das stellte den Rat allerdings vor ein dringliches Problem: Mit der unzureichenden Umsetzung von Artikel 119 waren nicht alle vertraglich festgelegten Voraussetzungen erfüllt, um noch im selben Jahr, nämlich mit 31. Dezember 1961, zur zweiten Stufe zum gemeinsamen Markt übergehen zu können. Dadurch war der Übergang gefährdet, am Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ sowie an Fragen zur gemeinsamen Agrarpolitik zu scheitern. Um die politische Autorität der Verträge nicht zu beschädigen, konnte die Arbeitsgruppe zu Artikel 119 schließlich am 28. November 1961 einen Kompromiss erzielen,

³²⁶ Bergmann: Gleichstellung von Frauen und Männern, 45

³²⁷ van der Vleuten: Price of Equality, 53f.

³²⁸ Sie trug bis 1967 noch den offiziellen Namen "Hohe Behörde".

der die Mitgliedstaaten verpflichtete, bis Ende Dezember 1961 damit zu beginnen, Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel 119 zu ergreifen. Die Mitgliedstaaten trafen noch am 30. Dezember 1961 den Entschluss, der die Frist für die Umsetzung von Artikel 119 bis zum 31. Dezember 1964 verlängerte und gleichzeitig die Verwirklichung der Entgeltgleichheit präziserte.³²⁹ Der Rat erließ eine Resolution, in der die Mitgliedsländer verpflichtet wurden, den Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern bis zum 30. Juni 1962 auf 15%, bis Juni 1963 auf 10% und bis Ende Dezember 1964 auf Null zu reduzieren. Dieser Aufschub führte dazu, dass die Kommission erst ab 1965 ein Verfahren vor dem EuGH gegen Mitgliedstaaten aufgrund von Nichtumsetzung von Artikel 119 einleiten konnte. Der neu festgelegte Zeitrahmen zur Beseitigung des Lohnunterschieds wurde wiederum nicht eingehalten.³³⁰

Interessant ist, dass die von Walter Hallstein geleitete Europäische Kommission bereits 1960 Artikel 119 nach Vorbild der ILO interpretierte: Hallstein argumentierte die Umsetzung der Lohngleichheit und den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten damit, dass er die gerechte Bewertung von Arbeitsleistungen als Maßstab hervorhob. Die Kommission wies damit die gängige Abwertung von Frauenerwerbsarbeit zurück, die mit dem Hinweis auf die primäre Zuständigkeit der Frau für die Familie legitimiert wurde, was vor allem im Vergleich zu Deutschland auffiel, wo das Ideal der Hausfrau und die Familienverpflichtung der Frau weiterhin hochgehalten wurde. In einem Bulletin der Kommission von 1960 wird festgehalten, dass die Kommission

„das Geschlecht als Maßstab für die Festsetzung der Löhne ausschließt, während alle sonst gebräuchlichen Merkmale wie die berufliche Befähigung, Alter, Dauer der Betriebszugehörigkeit und Familienstand weiterhin mitzählen dürfen. Die besonderen Schutzmaßnahmen für Frauen sollen dagegen nicht dafür in die Waagschale geworfen werden, daß die wirtschaftliche Gesamtleistung der Frauenarbeit etwa wegen häufigeren Fernbleibens vom Arbeitsplatz ein geringeres Entgelt rechtfertige.“³³¹

³²⁹ Bergmann: Gleichstellung in der europäischen Arbeitswelt, 145

³³⁰ van der Vleuten: Price of Equality, 54–58; Petra Drohsel: Die Lohndiskriminierung der Frauen: Eine Studie über Lohn und Lohndiskriminierung von erwerbstätigen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 1945–1984 (Marburg 1986), 186

³³¹ Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Bulletin, Nr. 6–7/1960, 46–48

Daran kann festgemacht werden, dass die Kommission – in Anlehnung an die ILO und im Gegensatz zu der damals noch vorherrschenden Orientierung an dem Rollenbild ‚Frau als Hausfrau und Mutter‘ – Frauen als Arbeitnehmerinnen betrachtete, die gleichberechtigt am gemeinsamen Markt antreten und entsprechend ihrer erbrachten Arbeitsleistung bezahlt werden sollten. Diese vom traditionellen Verständnis und von nationalen gesellschaftlichen Vorstellungen deutlich abweichende Einstellung der Kommission ergibt sich aus den wirtschaftspolitischen Überlegungen, die der EWG zugrunde lagen und die auf den gemeinsamen Markt als zu erreichendes Ziel fokussierten. Damit kommt es zu einem Bruch mit den bisher vorherrschenden Vorstellungen hinsichtlich Frauenerwerbsarbeit, die Frauen als Sonderfall am Arbeitsmarkt ansahen und ihnen aufgrund der Familienarbeit nur unter bestimmten Bedingungen Zugang zum Erwerbsarbeitsmarkt gewährten (wobei diese Einschränkungen wiederum zur Legitimation für die geringere Entlohnung herangezogen wurden). Ausgehend von der Kommission setzte sich die Vorstellung von Frauen als Arbeitnehmerinnen langsam in den Mitgliedsländern durch und führte dazu, dass die Vorstellung des Mannes als Alleinverdiener und Familienerhalter und der Frau als Hausfrau und Zuverdienerin langsam an Bedeutung verlor.

Die drei oben genannten Deadlines zur Reduzierung des Lohnunterschieds gaben der Kommission die Möglichkeit, den Stand der Implementierung des Prinzips von gleichem Lohn für gleiche Arbeit zu überprüfen. Um Aussagen über die Umsetzung von Artikel 119 treffen zu können, begann die Kommission mit dem Aufbau einer eigenen statistischen Expertise in Gestalt des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft (Eurostat)³³². Die Daten konzentrierten sich zunächst auf die Lohnentwicklung der Mitgliedstaaten in den Schlüsselindustrien Kohlebergbau, Eisen- und Stahlindustrie, aber auch die Textilindustrie, in der viele Frauen arbeiteten, wurde rasch einbezogen.³³³

Für die effektive Umsetzung von Artikel 119 fehlte allerdings supranationaler Druck auf die Mitgliedstaaten und strenge Sanktionsmöglichkeiten. Nach jeder Frist veröffentlichte die Kommission einen Bericht, in dem sie sich zunächst noch auf Daten beziehen musste, die sie von den nationalen Regierungen sowie Gewerkschaften und Arbeitgebern/innen erhalten hatte. Im ersten Bericht vom Juni 1962 wurde festgehalten, dass in allen Staaten

³³² Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaft wurde im Juni 1959 gegründet. Siehe: Eurostat. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: Geschichte. Online unter: http://circa.europa.eu/irc/dsis/eurostat50/info/data/de/histo_2.htm (2008-11-12)

³³³ Wobbe, Biermann: Metamorphosen der Gleichheit, 574f.

Fortschritte erzielt worden seien, wobei aber darauf hingewiesen wurde, dass Artikel 119 von den Mitgliedstaaten immer noch unterschiedlich interpretiert werde. Im zweiten Bericht vom Juni 1963 wurde Frankreich für den fehlenden juristischen Schutz kritisiert, Deutschland für die Klassifizierung von Arbeit durch die Arbeitgeber/innen und die nicht korrekte Implementierung von Artikel 119 aufgrund der Vertragsfreiheit der Sozialpartner. Für die letzte Frist im Dezember 1964 erarbeitete die Generaldirektion V für soziale Angelegenheiten eine Empfehlung zur effektiven Umsetzung. Jedoch legte die Kommission dem Rat diese Empfehlung nicht vor, da sie fürchtete, dass der Rat diese ablehnen würde. Im Juli 1965 veröffentlichte die Kommission den dritten Bericht und hielt darin fest, dass alle Länder Fortschritte erzielt hätten, gleichzeitig aber noch viel zu tun bliebe.³³⁴ In Frankreich betrug der Lohnunterschied weiterhin 10%, jedoch argumentierte die französische Regierung, dass dieser ausschließlich auf objektiven Unterschieden beruhe, wie Jahre der Betriebszugehörigkeit, Leistung oder Qualifikation. Als Beweis führte die französische Regierung an, dass keine einzige Frau eine Klage aufgrund von ungleichem Lohn eingebracht hätte. In Deutschland waren die weiterhin bestehenden Leichtlohngruppen die Hauptursache für den Lohnunterschied von bis zu 30%. Gegen diese wollte die Kommission vorgehen, doch hinderten die Kommission zunächst Entwicklungen innerhalb der Gemeinschaft („Politik des leeren Stuhls³³⁵“) daran, eine starke Rolle zu spielen und Mitgliedstaaten vor den EuGH zu zitieren.³³⁶

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Verabschiedung von Artikel 119 von verschiedenen Faktoren, wie nationalen Interessen (als treibende und einander gegensätzliche Kräfte können Deutschland und Frankreich genannt werden), internationalen Vorgaben (ILO und UN) und intergrationspolitischen Vorstellungen, die auf die Errichtung des gemeinsamen Marktes abzielten, beeinflusst wurde. Lohnungleichheit wurde als Problem wahrgenommen, da durch die wirtschaftliche Integration neue Vergleichsebenen, die Arbeit und Entlohnung betreffen, wichtig wurden und zur Thematisierung von Gleichheit führten.

³³⁴ European Commission: European Commission Documents (Brussels 1962, 1963, 1965)

³³⁵ Mit der Politik des leeren Stuhls wird die Strategie Frankreichs bezeichnet, zwischen Juli 1965 und Januar 1966 durch dauerhaftes Fernbleiben von den Ministerratssitzungen die Beschlussunfähigkeit des Rates und damit der gesamten EWG herbeizuführen. Frankreich bzw. der damalige Präsident de Gaulle wollten damit klarstellen, dass Frankreich nicht zur Aufgabe von Souveränitätsrechten bereit war. Siehe dazu: Frank R. Pfetsch: Die Europäische Union (3. Auflage, München 2005), 44

³³⁶ van der Vleuten: Price of Equality, 63

Die Umsetzung des gemeinsamen Marktes führte somit zu einer ersten Problematisierung des Lohnunterschieds im europäischen Kontext.

Durch die deutliche Anlehnung von Artikel 119 an die ILO-Vorgaben kommt es weiters zum ersten Transfer internationaler arbeitsrechtlicher Regelungen zur Gleichheit der Geschlechter in das europäische Gemeinschaftsrecht.

Umsetzung von Artikel 119

Die Umsetzung von Artikel 119 geriet, nachdem man sich zwecks Überwindung der vertraglichen Hindernisse und Übergang zur zweiten Integrationsphase zum gemeinsamen Markt auf eine schrittweise Umsetzung der Entgeltgleichheit geeinigt hatte, ins Stocken. Dies lag zum einen daran, dass nationale und europäische Frauenorganisationen, die für das notwendige Lobbying hätten sorgen können, fehlten, zum anderen auch an generellen Fragen der Ausgestaltung der Kompetenzen und Machtverteilung zwischen Kommission, Rat und EuGH – diese mussten in den Anfangsjahren der EWG erst geklärt werden, da mit der Gründung 1957 die europäische Systembildung noch nicht abgeschlossen war.

Zu der Binnendifferenzierung wurden in den Anfangsjahren in der Kommission Generaldirektionen und Abteilungen eingerichtet. Besonders die Generaldirektion für soziale Angelegenheiten konzentrierte sich zu Beginn auf die Erhebung von statistischen Daten, da die von den Ländern zur Verfügung gestellten Zahlen und Fakten für die Nachvollziehbarkeit der Entwicklung des Lohnunterschieds nicht ausreichend waren. Die Mitgliedsländer setzten diese unvollständigen Daten durchaus bewusst für ihre eigenen Zwecke ein, da sie die unübersichtliche Situation für Ausweichargumente nutzten und die Überprüfbarkeit der vorgegebenen Ziele verhinderten.³³⁷ Dies führte dazu, dass die Kommission gemeinsam mit dem Statistischen Amt begann, eigene Daten für die Mitgliedsländer zu erheben.

Die Kommission zögert zunächst, die ihr zugestandenen Rechte als „Herrin der Verfahren und Hüterin der Verträge“³³⁸ anzuwenden. Vor allem beim Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens dauerte es bis 1982, dass die Kommission das erste Vertragsverletzungsverfahren gegen Großbritannien und Luxemburg aufgrund von fehlender Umsetzung der

³³⁷ Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 83

³³⁸ Pfetsch: Europäische Union, 157

Gleichbehandlungsrichtlinie einleitete. Gleichzeitig gab die Kommission die Erhebung von statistischen Daten und sozialwissenschaftlicher Expertise in Auftrag, um die Umsetzung der Lohngleichheit in den Mitgliedsländern überprüfen zu können. Gerade die Entstehung des gemeinsamen Marktes wurde immer wieder als Grund für eine Weiterverfolgung der Lohngleichheit genutzt. Ausgehend von der Wettbewerbsprämisse unter den Mitgliedsländern wandelte sich die Frage der Lohngleichheit und wurde im Laufe der Zeit stärker unter Einbeziehung von arbeitsmarktpolitischen Überlegungen und vor dem Hintergrund des Wettbewerbs mit Ländern außerhalb der EWG diskutiert.

Das Interesse der Kommission an geschlechtsspezifischer Lohngleichheit wurde durch das Aufkommen der Zweiten Frauenbewegung sowie sich verändernde sozioökonomische Rahmenbedingungen verstärkt. Aber auch in den einzelnen Mitgliedsländern führten wirtschaftliche Veränderungen, zunehmende Bildungschancen für Frauen sowie Änderungen bei der Familienstruktur zu größerer Aufmerksamkeit für Gleichbehandlungsmaßnahmen. Die Kommission unterstützte Untersuchungen und Konferenzen zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit und im Sozialprogramm 1974 war das Prinzip des gleichen Lohns eine der Prioritäten.

In der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre entstanden auf europäischer Ebene mehrere Institutionen, die sich mit der Situation von Frauen in den Mitgliedsländern beschäftigten. 1976 wurde das „Büro für Probleme der Frauenbeschäftigung“ innerhalb der Generaldirektion „Beschäftigung und Soziales“ gegründet. Das Büro war für Vorschläge der Kommission hinsichtlich Gleichstellung von Frauen und Männern zuständig und konzipierte die Aktionsprogramme, die ab 1982 starteten. In der Generaldirektion „Information“ wurde der „Fraueninformationsdienst“ geschaffen, der ab 1976 das Bulletin „Frauen Europas“ herausgab, in dem über die Geschlechterpolitik der Gemeinschaft berichtet wurde. Ebenfalls 1976 wurde das „Referat für Chancengleichheit“ etabliert, das vor allem wissenschaftliche Netzwerke aufbaute und Experten/innen aus den Mitgliedsländern mit Studien zur nationalen und europäischen Situation beauftragte. Durch diese neuen Einheiten sollte einerseits die Expertise von Fachfrauen/männern herangezogen werden, andererseits Bewusstsein für Gleichstellungspolitik geschaffen werden.³³⁹

Bis Mitte der 1970er-Jahre hatte sich der Fokus der Aufmerksamkeit auf gleichen Zugang zu Beschäftigung, Weiterbildung und Arbeitsbedingungen verschoben und seit 1977 wurden Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) für die Unterstützung von Weiterbildungs-

³³⁹ Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 110–121

angeboten für Frauen herangezogen. Der Austausch von Informationen und Erfahrungen wurde durch internationale Aktivitäten, unterstützt durch die Aktionsprogramme beginnend in den 1980er-Jahren, weiter verstärkt.³⁴⁰

3.2.2 Richtlinien zur Gleichbehandlung in der Europäischen Union

Ausgangsbedingungen zur Verabschiedung der Richtlinien

Aufgrund der geringen Wirksamkeit dieser ersten Regelung zur Gleichbehandlung in Form von Artikel 119 wurden Forderungen nach strukturellen Veränderungen beim Zugang zu Erwerbstätigkeit und bei den Bedingungen, unter denen Arbeit verteilt und bewertet wurde, erhoben. In der EG setzte diese Entwicklung – verglichen mit den USA – deutlich später ein und wurde vor allem von Personen in der Kommission sowie in den einzelnen Abteilungen vorangetrieben. Fragen zur Lohngleichheit wurden in den 1960er-Jahren weiterhin vor dem Hintergrund des gemeinsamen Marktes diskutiert: Die nationalen Wirtschaftspolitiken sollten verstärkt harmonisiert werden, wobei auch die effektive Umsetzung der Lohngleichheit aktuell blieb.

Die zunächst nur langsam steigende Frauenerwerbsarbeit beschäftigte in den 1960er-Jahren nicht nur die EWG, auch internationale Organisationen wie die OECD untersuchten Frauenerwerbstätigkeit im Zusammenhang mit sozialem Wandel und Sicherung des Wohlstands. Die Kommission zeigte ebenfalls Interesse, die Situation von Frauen am Arbeitsmarkt zu erforschen, und gab 1969 bei der französischen Soziologin Evelyne Sullerot eine Studie zu dem Thema „Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ in Auftrag. 1970 wurde die Studie an die Kommission übergeben und in den 1972 veröffentlichten Empfehlungen prognostiziert, dass die EWG im Vergleich mit anderen Ländern der OECD wirtschaftlich zurückfallen werde, sollte der Frauenerwerbstätigkeit nicht mehr Bedeutung beigemessen und diese durch Qualifikations- sowie Antidiskriminierungsmaßnahmen gefördert werden. Sullerot nannte auch explizit den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied, den sie vor allem auf Segregation zurückführte. Daher empfahl der Bericht die Erweiterung der Lohngleichheit von *gleicher* Arbeit auf *gleichwertige* Arbeit sowie verstärkte Maßnahmen bei Ausbildung und

³⁴⁰ Hantrais: Social Policy, 102f.

Zugang zum Beruf für Frauen.³⁴¹ Der Bericht bediente sich dabei eines neuen Argumentationsmusters: Die Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt wurde sowohl mit der zusätzlichen Leistungsfähigkeit für den gemeinsamen Marktes als auch mit wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rechten für Frauen und Männer verbunden. Artikel 119, der zunächst mit Wettbewerbsbestimmungen verknüpft war, wurde nun in die Modernisierung und Weiterentwicklung der Gesellschaft eingebettet.

Bereits im Juni 1970 veröffentlichte die Kommission einen weiteren Bericht, der sich ebenfalls mit der Frauenerwerbstätigkeit im weiteren Sinne, nämlich mit der Umsetzung von Artikel 119 beschäftigte, und kam darin zu dem Schluss, dass diese in einer Sackgasse steckte. Das Europäische Parlament rief daraufhin Frauen in den Mitgliedsländern auf, vor die nationalen Gerichte zu ziehen und für gleichen Lohn zu kämpfen. Die Berichterstatterin und Europaparlamentarierin Astrid Lulling forderte die Kommission auf, gemeinsam mit Arbeitgebern/innen und Gewerkschaften ein europäisches Abkommen zu gleichem Lohn in allen Kollektivverträgen aufzusetzen. Jedoch waren die Arbeitgeber/innen und Gewerkschaften daran nicht interessiert. Im Juli 1973 veröffentlichte die Kommission den nächsten Bericht zur Umsetzung von Artikel 119 und wandte diesmal eine vergleichende Darstellung der Situation in den einzelnen Mitgliedsländern an. Darin warnte die Kommission ausdrücklich davor, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Nationalstaaten vor dem EuGH einzuleiten und kündigte ein „neues Instrument“ zur Gewährleistung der Umsetzung an. Dieses „neue Instrument“ wurde dem Rat im November 1973 vorgestellt. Es handelte sich dabei um den Vorschlag einer Richtlinie zur Entgeltgleichheit. Bis zu diesem Zeitpunkt waren Richtlinien nicht im Bereich der Sozialpolitik angewandt worden, doch Kommissionspräsident François-Xavier Ortoli stand dem Vorhaben positiv gegenüber. Lohngleichheit war seiner Meinung nach ein geeignetes Thema, um die Möglichkeiten und Wirksamkeit einer Richtlinie für den Bereich der Sozialpolitik zu testen, vor allem da hier bereits klare vertragliche Grundlagen vorhanden waren. Frankreich hatte außerdem im Jahr 1972 ein neues Gesetz zu gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit verabschiedet und konnte somit erneut die Vorreiterrolle einnehmen.³⁴²

³⁴¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Zusammenfassung des Berichts von Evelyne Sullerot) (Brüssel 1972), 35–40

³⁴² van der Vleuten: Price of Equality, 78–80

Ab 1970 kam es beginnend mit dem Sullerot-Bericht erstmals zur gezielten Beteiligung von Frauen an der europäischen Gleichbehandlungsgesetzgebung: 1973 beauftragte der Kommissar für Soziales Patrick Hillery eine langjährige Mitarbeiterin der Generaldirektion V für soziale Angelegenheiten, Jacqueline Nonon, eine Ad-hoc-Gruppe von Experten/innen zu Gleichbehandlungsfragen einzurichten. Nonon nutzte ihre bestehenden Kontakte zu Experten/innen in den Mitgliedsländern und nominierte diese für die Ad-hoc-Gruppe. Die Mitglieder der Gruppe bestanden aus fünf Männern und 13 Frauen, darunter bekannte Namen wie Evelyne Sullerot oder Eliane Vogel-Polsky³⁴³. Die Ad-hoc-Gruppe traf sich 1974 regelmäßig, da Kommissar Hillery im Rahmen des „Internationalen Jahres der Frau“ (1975) einen Beitrag jenseits der Forderung nach gleichem Lohn leisten wollte. Für ihn war klar, dass gleicher Lohn nur erreicht werden könne, wenn weitere Maßnahmen zum Abbau von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang bestand von Anfang an die Frage, ob Gleichbehandlung am Arbeitsmarkt ausreiche oder ob auch die Ungleichbehandlung außerhalb des Arbeitsmarktes berücksichtigt werden müsse. Hillery war ein Vertreter des Ansatzes, dass Sozialpolitik auch Bereiche jenseits des Arbeitsmarktes betrifft, konnte sich damit aber nicht durchsetzen, weshalb diese darüber hinausgehenden Vorschläge der Ad-hoc-Gruppe aus der Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 entfernt wurden.³⁴⁴ Wichtig bei der Ad-hoc-Gruppe war, dass es sich um eine EG-Experten/innengruppe handelte, die überwiegend aus Frauen bestand – Frauen wurden damit erstmals auf EG-Ebene in die Formulierung und Ausgestaltung von Gleichbehandlungsbemühungen aktiv einbezogen.

Zu Beginn der 1970er-Jahre gelangte die Forderung nach gleichem Lohn nicht nur erneut auf die Agenda der Kommission, sondern wurde auch in einzelnen Mitgliedsländern wieder belebt. In Frankreich war die Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit sehr populär, womit der Status der Frau verbessert werden sollte. Frankreich ging davon aus, dass eine Richtlinie zu gleichem Lohn keinerlei Anpassungsdruck auf die eigene nationale Gesetzgebung ausüben würde, und unterstützte die Idee der Richtlinie. In Deutschland wurden hingegen erst 1973 die letzten Kollektivverträge abgeschafft, die Frauenlohngruppen auswiesen – 18 Jahre nach der Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, dass diese

³⁴³ Eliane Vogel-Polsky war die Anwältin von Gabrielle Defrenne im Rahmen der drei Defrenne-Fälle vor dem EuGH, siehe dazu mehr in Kapitel 3.3.2.1.1.

³⁴⁴ Catherine Hoskyns: Frauenpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Gleichstellungsgesetze und Frauenbewegung. In: Das Argument Nr. 159, 1986, 651–665, hier 658

verfassungswidrig sind. Von den 346 Kollektivverträgen, die ein Jahr später, 1974, in Kraft waren, beinhalteten 104 weiterhin Leichtlohngruppen, in die un- oder gering qualifizierte Arbeit sowie Tätigkeiten eingestuft wurden, deren Ausführung nur geringe körperliche Kraft benötigten. Dies führte dazu, dass Frauen, die früher in Frauenlohngruppen zusammengefasst waren, sich nun in Leichtlohngruppen wiederfanden. Deutschland rechnete im Fall einer Entgeltgleichheitsrichtlinie mit weitreichenden Gesetzesänderungen und damit verbundenen Kosten und war gegen die Direktive.³⁴⁵

Die Forderung nach gleichem Lohn für *gleiche* und *gleichwertige* Arbeit wurde aber auch von Experten/innen und Aktivisten/innen wieder aufgenommen. Da gleicher Lohn für *gleiche* Arbeit bisher ausschließlich Frauen und Männer betraf, die denselben oder einen ähnlichen Beruf ausübten, wendete sich dieses Prinzip vor allem gegen direkte Lohndiskriminierung durch den/die Arbeitgeber/in. Die Segregation des Arbeitsmarktes und geringer Lohn für Frauen in typischen Frauenberufen (ohne männliche Vergleichsperson) bleiben hier – ähnlich wie beim EPA in den USA – ausgeklammert.³⁴⁶

3.2.2.1 Die Entgeltgleichheitsrichtlinie (RL 75/117/EWG)

Am 10. Februar 1975 erließ der Rat die von der Kommission vorgeschlagene „Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen“ (Entgeltgleichheitsrichtlinie), da die meisten Mitgliedstaaten bis dahin ihren rechtlichen Verpflichtungen aus der Lohngleichheitsnorm der Römischen Verträge in Form von Artikel 119 nicht nachgekommen waren. Die Entgeltgleichheitsrichtlinie sollte die Vorschriften des Artikels 119 inhaltlich präzisieren und für eine einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten sorgen. Die entscheidende Neuerung war die Ausdehnung des Grundsatzes auf solche Arbeit, die nicht nur als *gleich*, sondern „als gleichwertig anerkannt wird“.³⁴⁷ Nach RL 75/117/EWG muss jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und -bedingungen beseitigt werden.³⁴⁸ Außerdem verpflichtet sie die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass

³⁴⁵ van der Vleuten: Price of Equality, 80–85

³⁴⁶ Carol Lee Bacchi: Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems (London, Thousand Oaks 1999), 73

³⁴⁷ RL 75/117/EWG Art. 1

³⁴⁸ ebenda

diskriminierte Arbeitnehmer/innen ihre Rechte gerichtlich geltend machen können³⁴⁹ und von möglichen Vergeltungsmaßnahmen des/der Arbeitgebers/in geschützt werden.³⁵⁰

Die Mitgliedstaaten mussten die Bestimmungen der Richtlinie innerhalb eines Jahres nach ihrer Bekanntgabe – bis Februar 1976 – in nationales Recht umzusetzen; bis Februar 1978 musste der Kommission Bericht über die Implementierung erstattet werden. Der damalige Kommissar für Soziales Henk Vredeling stellte von Anfang an klar, dass er Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedsländer einbringen werde, sollten diese die Richtlinie nicht rechtskonform implementieren. Im Bericht der Kommission zum Stand der Umsetzung der Richtlinie vom Januar 1979 wurde festgehalten, dass diese in keinem Mitgliedsland korrekt umgesetzt war. Vredeling eröffnete daher Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedsländer.³⁵¹

Zur Annahme der Richtlinie kam es aufgrund nationaler und internationaler Forderungen nach mehr Unterstützung für Frauen: 1975 wurde das „Internationale Jahr der Frauen“ ausgerufen und das darauffolgende Jahrzehnt von der UN zur „Dekade der Frau“ (1975–1985) erklärt. Dadurch kamen die nationalen Regierungen unter Druck, den Forderungen Frankreichs nachzugeben und mit der Richtlinie erstmals ein verbindliches Instrument zur Harmonisierung der nationalen sozialen Gesetzgebungen zu schaffen. Die Entgeltgleichheitsrichtlinie beruhte außerdem auf den Empfehlungen von Sullerot basierend auf ihrer Studie aus dem Jahr 1970, in der sie die Ausdehnung von Artikel 119 auf gleichwertige Arbeit vorgeschlagen hatte. Weiters können in der Ausgestaltung der Richtlinie deutliche Parallelen zum ILO-Übereinkommen Nr. 100, im Besonderen zu Artikel 2, festgestellt werden. Damit vollzieht RL 75/117/EWG die Angleichung an die ILO-Vorgabe aus dem Jahr 1951, in der bereits gleichwertige Arbeit angeführt war.³⁵² Was für die Umsetzung der Richtlinie allerdings fehlte, war eine mit EEOC oder OFCCP in den USA vergleichbare, überwachende Institution, die Umsetzungspläne sowie Sanktionen festlegen und bestimmen hätte können.³⁵³

³⁴⁹ RL 75/117/EWG Art. 2

³⁵⁰ RL 75/117/EWG Art. 5

³⁵¹ van der Vleuten: Price of Equality, 118f.

³⁵² siehe dazu: International Labour Organisation: Ilolex. Database of International Labour Standards, online unter: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm> (2008-11-01)

³⁵³ von Wahl: Gleichstellungsregime, 108

Die Richtlinie zur Entgeltgleichheit ist durch zwei Merkmale charakterisiert: Erstens übersetzte sie die primärrechtlichen Vorgaben aus den Römischen Verträgen detailliert in normative Regelungen und weist mit dem Zusatz „gleichwertige Arbeit“ einen deutlich höheren Anwendungsbereich auf als Artikel 119. Zweitens nahm sie die von der ILO kodifizierten, internationalen Vorgaben auf und passte damit das Europarecht international geltenden Vorgaben an. Damit kann auch die Aufnahme der Gleichwertigkeit in die Entgelttrichtlinie erklärt werden, da ansonsten die Richtlinie hinter international geltende Vorgaben zurückgefallen wäre – auch wenn diese ILO-Vorgaben eine deutlich geringere Verbindlichkeit aufweisen als EU-Richtlinien. Doch diese internationalen Regelungen schufen einen Raum, der auf die Entscheidungen der EG einwirkte.

Trotz Aufnahme des Prinzips von gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit in RL 75/117/EWG war in den meisten Mitgliedsländern keine Veränderung beim Lohnunterschied zu bemerken, da das Prinzip nur mangelhaft implementiert war. Ein Problem stellte dar, dass ‚gleichwertige Arbeit‘ in der Richtlinie nicht definiert wurde, sodass die Mitgliedsländer selbst eine Definition festlegen konnten. Generell zielt der Begriff ‚gleichwertige Arbeit‘ auf die Methoden der Arbeitsbewertung ab, sodass auch unterschiedliche Arbeiten auf ihren Wert hin miteinander verglichen werden können. Diese Methoden müssen selbst diskriminierungsfrei sein und es ist zu überprüfen, ob basierend auf verschiedenen Faktoren nach Art der durchgeführten Arbeit, Ausbildungsanforderungen und Arbeitsbedingungen gleichwertige Arbeit vorliegt. Im hier behandelten Zeitraum wurden einige Fälle vor dem EuGH zu gleichwertiger Arbeit verhandelt.³⁵⁴

3.2.2.2 Die Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 76/207/EWG)

Am 9. Februar 1976 verabschiedete der Rat die „Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern hinsichtlich des Zugangs zu Beschäftigung, Berufsausbildung und beruflichen Aufstieg sowie bezüglich der Arbeitsbedingungen“ („Gleichbehandlungsrichtlinie“). Die Gleichbehandlungsrichtlinie verbot sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts,

³⁵⁴ siehe dazu mehr in Kapitel 3.3.2.1.2

insbesondere hinsichtlich des Ehe- und Familienstands.³⁵⁵ Materielle, indirekte oder mittelbare Diskriminierung wurde somit durch RL 76/207/EWG explizit untersagt. Darunter werden solche Regelungen und Verfahrensweisen verstanden, die zwar auf ein anderes, ‚neutrales‘ Kriterium, das vordergründig nicht geschlechtsspezifisch ist, zurückgreifen, aber aufgrund der faktischen Umstände im Wesentlichen für Angehörige eines Geschlechts benachteiligende Wirkungen zeitigen (können). Eine mittelbare Verletzung der Rechtsgleichheit ist also nicht aus der Vorgabe selbst ersichtlich, sondern erschließt sich aus ihren tatsächlichen Auswirkungen.³⁵⁶

Definiert wurde mittelbare Diskriminierung in den EU-Richtlinien aber erst in RL 97/80/EG:

„Eine mittelbare Diskriminierung liegt dann vor, 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.“³⁵⁷

Alle mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht zu vereinbarenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften³⁵⁸ sowie Bestimmungen in Tarifverträgen, Einzelarbeitsverträgen, Betriebsordnungen und Statuten sind aufgrund der Gleichbehandlungsrichtlinie für nichtig zu erklären und müssen geändert werden³⁵⁹. Weiters muss gewährleistet sein, dass die betroffenen Personen ihre Rechte gerichtlich geltend machen können und vor etwaigen Vergeltungsmaßnahmen des/der Arbeitgebers/in geschützt sind. Außerdem wird klargestellt, dass positive Maßnahmen – insbesondere solche, die zur Chancengleichheit beitragen – nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung verstoßen.³⁶⁰

Ausgenommen ist nur der Bereich der sozialen Sicherheit, in dem die Gleichbehandlung durch die Richtlinie von 1979³⁶¹ definiert und verwirklicht wurde. Weitere Ausnahmen sind

³⁵⁵ RL 76/207/EWG Art. 2 Abs. 1

³⁵⁶ Astrid Epiney, Marianne Freiermuth Abt: Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der Europäischen Union (Baden-Baden 2003), 25f.

³⁵⁷ Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Art. 2 Abs. 2

³⁵⁸ RL 76/207/EWG Art. 3 Abs. 2a

³⁵⁹ RL 76/207/EWG Art. 3 Abs. 2b

³⁶⁰ RL 76/207/EWG Art. 2 Abs. 4

³⁶¹ Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit

nur gestattet, wenn das Geschlecht für die Ausübung der beruflichen Tätigkeit eine unabdingbare Voraussetzung darstellt.³⁶²

Durch die RL 76/207/EWG wird der Grundsatz der Gleichbehandlung eingeführt, der 1957 noch nicht existiert hatte – ebenso wie die Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung.

Die Mitgliedstaaten mussten die Bestimmungen bis zum 14. August 1978 in nationales Recht umsetzen, d.h. bis zu diesem Zeitpunkt mussten alle diskriminierenden Vorgaben aus den nationalen Gesetzgebungen sowie den Kollektivverträgen entfernt werden. Im Dezember 1979 sandte die Kommission Fragebögen an Gewerkschaften, Arbeitgeber/innen und die nationalen Gleichbehandlungsstellen – soweit Letztere existierten. Im Dezember 1980 veröffentlichte die Kommission einen Bericht zur Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie, in dem festgehalten wurde, dass zwar auf allen Ebenen Fortschritte zu vermerken seien, dass aber keine einzige Regierung die Richtlinie korrekt implementiert habe. So wurde z.B. angeführt, dass die Mitgliedsländer insgesamt 26 Berufe genannt hatten, die für Frauen nicht geeignet wären und ihnen damit nicht offen stehen sollten; jedoch war kein einziger Beruf von allen Mitgliedsländern auf diese Liste gesetzt worden. Damit war klar, dass die genannten Berufe willkürlich ausgewählt worden waren. Dasselbe galt auch für die Schutzbestimmungen für Frauen. Kommissar Vredeling sandte noch im selben Jahr Warnungen an neun Mitgliedsländer aufgrund unzureichender Umsetzung der Richtlinie.³⁶³

Auch auf institutioneller Ebene kam es in den 1970er-Jahren zu Veränderungen: Durch die Unterstützung von Frauenorganisationen und die Entstehung der Zweiten Frauenbewegung konnte die Kommission im Unterschied zu den ersten Jahrzehnten der E(W)G auf Netzwerke und Experten/innen zurückgreifen und deren Expertise nutzen; Unterstützung erhielt die Kommission des Weiteren von dem 1976 gegründeten Referat für Chancengleichheit. In Form des Europäischen Parlaments, wo verglichen mit den nationalen Parlamenten mehr Frauen vertreten waren, entstand mit der Errichtung des Ausschusses für die Rechte der

³⁶² RL 76/207/EWG Art. 2 Abs. 2

³⁶³ van der Vleuten: Price of Equality, 119

Frau 1979 ein neuer supranationaler Player – wenn auch mit deutlich weniger Kompetenzen ausgestattet als die Kommission.³⁶⁴

Der Gleichbehandlungsrichtlinie RL 76/207/EWG kam bis zu ihrer Änderung 2002 unter den europäischen Gleichbehandlungsvorschriften große Bedeutung zu, da sie den Grundsatz der Gleichbehandlung nicht nur punktuell, sondern umfassend für den gesamten Erwerbsbereich garantierte. Sie galt für alle beruflichen Tätigkeiten und für alle Gegebenheiten des Arbeitsverhältnisses – von der Bewerbung bis zur Kündigung.

3.2.2.3 Exkurs: Die Implementierung der Entgeltgleichheits- und Gleichbehandlungsrichtlinie an den Beispielen Deutschland und Frankreich

Um einen Einblick in die nationale Umsetzung bzw. Probleme bei der Implementierung von europäischen Gleichstellungsvorgaben in den Mitgliedstaaten geben zu können, wird im folgenden Exkurs beispielhaft die Implementierung der Entgeltgleichheits- (RL 75/117/EWG) und Gleichbehandlungsrichtlinie (RL 76/207/EWG) in Deutschland und Frankreich dargestellt. Anhand dieser beiden Fallbeispiele sollen unterschiedliche Voraussetzungen und Umsetzungsniveaus diskutiert und Gründe für weiterhin bestehende Lohnunterschiede genannt werden.

Deutsche Regierungen reagierten verhaltend auf europäische Regulierungsvorschriften, die eine Veränderung bzw. Adaption der nationalen Gesetzgebung im Bereich der Gleichbehandlung zur Folge hatten. Wie bereits erwähnt, wurde zwar im Grundgesetz der BRD 1949 die Gleichberechtigung von Frauen und Männern verankert. Während der 1950er-Jahre gewann unter konservativen Regierungen die traditionelle Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen (männlicher Alleinverdiener und weibliche Hausfrau) verstärkt an Bedeutung und wurde z.B. durch sozial- und steuerpolitische Maßnahmen festgeschrieben. Geschlechterungleichheit war ein wesentlicher Bestandteil der westdeutschen Geschlechterordnung.³⁶⁵ Aufgrund fehlender nationaler Gesetze führten daher Artikel 119 sowie die Richtlinien RL 75/117/EWG und RL 76/207/EWG zu einem starken Anpassungsdruck.

³⁶⁴ Wobbe, Biermann: Metamorphosen der Gleichheit, 580

³⁶⁵ Petra Kodré, Henrike Müller: Shifting Policy Frames: EU Equal Treatment Norms and Domestic Discourses in Germany. In: Ulrike Liebert (ed.): Gendering Europeanisation (Brussels 2003), 83–116, hier 83–90

Deutschland benötigte fünf Jahre, um die beiden Direktiven im Rahmen eines nationalen Gesetzes zu implementieren. Das „Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz“ beinhaltete das Prinzip von gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit – ein Fortschritt im Hinblick auf Artikel 119, der über 20 Jahre zu keiner gesetzlichen Regelung geführt hatte – sowie eine limitierte Verbesserung bei der Beweislast für den/die Kläger/in. Das Gesetz wies aber einige Schwachstellen auf: So waren Sanktionen bei Nichteinstellung von Bewerbern/innen völlig unverhältnismäßig, da die Bewerber/innen lediglich die Kosten für den Versand der Bewerbung ersetzt bekamen – was 1984 in einer Vorabentscheidung des EuGH³⁶⁶ für unzureichend erklärt wurde. Weiters war das Gesetz auf Arbeitnehmer/innen des privaten und öffentlichen Sektors (Vertragsbedienstete) beschränkt und galt nicht für Beamte/innen.³⁶⁷

Trotz dieser Mängel dauerte es weitere 14 Jahre, bis die deutsche Regierung ein neues Gesetz verabschiedete: 1994 wurde das 2. Gleichberechtigungsgesetz beschlossen, das aus Sicht des EuGH ebenfalls nicht frei von Fehlern war. So entschied der EuGH 1997³⁶⁸, dass die darin enthaltene Obergrenze für finanzielle Kompensationen gegen die europäischen Vorgaben verstieß. Ein weiteres Problem bestand in den Bestimmungen zum Frauennachtarbeitsverbot: Hier stellte der EuGH fest, dass dieses Verbot eine Diskriminierung von Frauen darstelle und daher beseitigt werden müsse. Im Gesetz von 1994 waren aber weiterhin Vorgaben enthalten, welche Frauen unter bestimmten Umständen Nachtarbeit in der Industrie untersagten – damit waren auch fast 20 Jahre nach ihrer Verabschiedung die Richtlinien von 1975 und 1976 in Deutschland nicht korrekt implementiert.

Gegen diese fehlerhafte Umsetzung ging die EG/EU mit juristischen Mitteln vor: Zwischen 1970 und 2000 betraf ein Viertel aller durch den EuGH ergehenden Urteile zur Gleichbehandlung deutsche Gerichte. Weiters wurden von der Kommission mehrere Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von unzureichender Umsetzung der Gleichbehandlungsrichtlinie eingebracht.³⁶⁹

³⁶⁶ Sabine von Colson und Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein Westfalen Rs-14/83

³⁶⁷ Hoskyns: Integration Gender, 133f.

³⁶⁸ Nils Draehmpael v. Urania Immobilienservice OGH Rs-180/95

³⁶⁹ Kodré, Müller: EU Equal Treatment in Germany, 84

Was an dem Beispiel Deutschland auffällt, ist, dass Gleichbehandlungspolitik und -gesetze immer als rein nationale Angelegenheit diskutiert wurden. Bis in die 1990er-Jahre hinein haben sich selbst Parlamentarier/innen, die für stärkere Gleichstellungsgesetze eintraten, nicht auf die europäischen Vorgaben bezogen.³⁷⁰ Das fehlende Aufgreifen kann einerseits mit der Teilung Deutschlands und dem in der DDR vorherrschenden Frauenbild erklärt werden – das offiziell die Frau als gleichberechtigte Arbeiterin propagierte –, von dem sich die BRD klar abgrenzen wollte. Andererseits durch die mangelnde Verbindung der Frauenbewegung zu politischen Organisationen und Institutionen in Deutschland, wodurch es lange Zeit zu keinem gemeinsamen Vorgehen von Parteifrauen und Gewerkschaftsfrauen auf der einen Seite und Frauen der autonomen Frauenbewegung auf der anderen Seite, wie in anderen Ländern, gekommen war.

Frankreich wird im Gegensatz zu Deutschland oft als jenes Land bezeichnet, das bei der Gleichstellung von Frauen und Männern besonders fortschrittlich ist. Sowohl vor Verabschiedung von Artikel 119 als auch vor den Richtlinien 1975 und 1976 hatte Frankreich bereits nationale Gesetze erlassen. Aber wie sah es mit der Implementierung von EU-Vorgaben aus, sollten diese über die nationalen Bestimmungen hinausgehen? Der französische Zugang zu Gleichstellung zielt stark auf Frauen als Arbeitnehmerinnen und Mütter ab, bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zählt Frankreich zu den führenden Nationen in der E(W)G/EU. Frankreich bietet großzügige Karenzregelungen und investiert viel Geld in quantitativ und qualitativ hochwertige Kinderbetreuung: Öffentliche Betreuung für Kinder unter drei Jahren ist weit verbreitet und führt zu einer hohen Frauenerwerbstätigkeit – auch bei Frauen mit sehr kleinen Kindern.³⁷¹ Die europäische Herangehensweise fokussiert hingegen den liberalen Gleichheitsgrundsatz, der ein Angleichen an das männliche Erwerbsmodell vorsieht und die private Sphäre ausblendet. Wo diese beiden Prinzipien aufeinandertreffen, kann somit mit Umsetzungsdefiziten gerechnet werden.³⁷²

Bei den europäischen Vorgaben zu gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit waren in Frankreich kaum nationale Anpassungen nötig, da bereits nationale Gesetze in Kraft

³⁷⁰ Kodré, Müller: EU Equal Treatment in Germany, 91f., 112

³⁷¹ Silke Reuter, Amy G. Mazur: Paradoxes of Gender-Biased Universalism: The Dynamics of French Equality Discourse. In: Liebert (ed.): Europeanisation, 47–82, hier 55f.

³⁷² Sabrina Tesoka: Judicial Politics in the European Union: Its Impact on National Opportunities Structures for Gender Equality. MPIfG Discussion Paper 99/2, 8f

waren. Bei der Gleichbehandlungsrichtlinie gab es allerdings Unstimmigkeiten zwischen der Europäischen Kommission und der französischen Regierung: So erachtete die Kommission einerseits die Definition von Gleichbehandlung und indirekter Diskriminierung im französischen Gesetz als unzureichend, andererseits die Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz in Form von positiven Maßnahmen als nicht klar genug ausgeführt. Dies führte hinsichtlich der Implementierung der Gleichbehandlungsrichtlinie zu drei Vorabentscheidungen des EuGH sowie drei Vertragsverletzungsverfahren.³⁷³

Ähnlich wie in Deutschland gab es auch in Frankreich Widerstände bei der Abschaffung des Frauennachtarbeitsverbots: 1987 wurde das Verbot in einem Gesetz teilweise aufgehoben; aber erst das EuGH-Urteil zum Fall Stoeckel 1991³⁷⁴ leitete die komplette Abschaffung ein. Dennoch dauerte es weitere zehn Jahre, bis Frankreich 2001 das Frauennachtarbeitsverbot völlig aufhob. Diese verzögerte Umsetzung des EuGH-Urteils kann mit den unterschiedlichen Zugängen zu Gleichstellung erklärt werden, wobei Frankreich zwar auf moderate positive Maßnahmen, dafür aber auf starke Schutzmaßnahmen für Frauen setzte, was einem paternalistischen Zugang entspricht. Am Beispiel der Frauennachtarbeit kann gezeigt werden, dass Frankreich sich ähnlich wie Deutschland verhielt, wenn es darum ging, neue Vorgaben in nationale Regelungen umzusetzen. Nur bestand bei Frankreich in vielen Bereichen, die z.B. gleichen Lohn betrafen, geringer Anpassungsdruck, da hier bereits Gesetze vorlagen. Frankreich war bereit, europäische Vorgaben so weit umzusetzen, wie sie mit der nationalen Geschlechterordnung und der Zuständigkeit der Frau für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammenpassten; gerade die Maßnahmen zur Vereinbarkeit perpetuieren in Frankreich aber die etablierte Rollenverteilung. Die Implementierung der europäischen Vorgaben blieb für jene Bestimmungen, die über die nationalen Vorgaben hinausreichten, symbolisch und brachte wenig tatsächliche Veränderung.³⁷⁵

³⁷³ James Caparoso, Joseph Jupille: The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change. In: Maria Green Cowles, James Caparoso, Thomas Risse (ed.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change (London 2001), 21–43, hier 27f.

³⁷⁴ Rs. C-345-89 Strafverfahren gegen Alfred Stoeckel, Ersuchen um Vorabentscheidung

³⁷⁵ Reuter, Mazur: French Equality Discourse, 76f.

3.3 Zur Weiterentwicklung des Regelwerks durch Judikative, Exekutive und Legislative

3.3.1 Zur Weiterentwicklung des Regelwerks in den USA

3.3.1.1 Konkretisierung des EPA durch den Supreme Court

Nachdem in den USA der Geltungsbereich, Umfang und Form von Gesetzen von der Auslegung durch die Gerichte abhängig sind (case law tradition), sind Gerichtsurteile zur Anwendung des EPA von besonderer Bedeutung. Im Folgenden soll die Weiterentwicklung der gesetzlichen Vorgaben durch die gerichtlichen Entscheide dargestellt werden, wobei auch Urteile von Berufungsinstanzen herangezogen werden, da nur wenige Supreme-Court-Urteile zum EPA vorliegen.

Bei typischen Gerichtsfällen zu ungleicher Bezahlung bei *gleicher Arbeit* führten Frauen und Männer dieselbe Aufgabe durch, mit der Einschränkung, dass ein paar zusätzliche Arbeiten Männern vorbehalten blieben. In *Wirtz v. Dennison Mfg. Co.* von 1967 bedienten Maschinstinnen ausschließlich die Maschinen, während Maschinisten zusätzlich Reparaturen durchführten und Material bewegten. In diesem Fall entschied das Gericht, dass die höhere Bezahlung der Männer durch ihre zusätzlichen Aufgaben (die circa zehn Prozent der Arbeitszeit ausmachten) gerechtfertigt war.³⁷⁶

Im Fall *Wirtz v. Rainbo Baking Co.*, der ebenfalls 1967 die Frage nach *gleicher Arbeit* bei unterschiedlicher/gleicher Bezahlung von Bäckereiangestellten behandelt, kann ein damals weitverbreitetes Phänomen beobachtet werden: unterschiedliche Berufsbezeichnungen und unterschiedliche Bezahlung für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit. Beide Geschlechter waren in der Verpackung beschäftigt, wobei Männer hin und wieder Abfalleimer oder schwere Container bewegten. Dennoch entschied das Gericht, dass es sich bei der unterschiedlichen Bezahlung ausschließlich um Diskriminierung aufgrund des Geschlechts handelte. Im Urteilsspruch wurde festgelegt, dass gleiche Arbeit nicht identische Arbeit bedeuten muss („*Equal does not mean identical*“).³⁷⁷

1970 wurde in *Shultz v. Wheaton Glass Co.* entschieden, dass es zwischen Verpackern und Verpackerinnen (*selectors – packers*) keinen Gehaltsunterschied von zehn Prozent geben durfte, obwohl Männer zusätzliche Aufgaben verrichteten und gelegentlich mehr als zehn

³⁷⁶ Baer: Women's Labor Legislation, 140

³⁷⁷ zitiert nach: Baer: Women's Labor Legislation, 141

Stunden pro Tag arbeiten mussten, was Frauen per Einzelstaatsgesetz verboten war. Wichtig ist auch hier, dass Berufe, die gleich bezahlt werden, nicht identisch sein müssen, sondern nur substantiell gleich („... *that jobs meriting equal pay need not be identical, but only substantially equal*“³⁷⁸). Mit dem *Wheaton Glass*-Urteil war nicht nur der Standard „substantiell gleich“ anerkannt worden, sondern es wurde auch entschieden, dass zusätzliche Aufgaben, die nur einen Teil der Arbeitszeit beanspruchen, nicht ausreichen, um einen höheren Lohn für die gesamte Arbeitszeit zu rechtfertigen.³⁷⁹

In *Hodgson v. Daisy Manufacturing Co.* (1971) weigerte sich das Gericht, unterschiedliche Entlohnung von männlichen und weiblichen Pressemaschinisten zu akzeptieren, obwohl Männer schwere körperliche Arbeiten verrichteten, die von den Frauen nicht verlangt wurden. Das Argument lautete zum ersten Mal nicht, dass diese Aufgaben geringfügig oder gelegentlich seien, sondern dass die Frauen im Gegensatz zu den Männern zusätzlich High-Speed-Arbeiten verrichteten, bei der sie der Gefahr ausgesetzt waren, dass ihre Hände in die Maschinen geraten. Das Gericht urteilte, dass diese Gefahr sowie die damit verbundene mentale Belastung äquivalent zu den höheren körperlichen Anstrengungen der Männer zu werten waren. In diesem Fall wurde erstmals der Fokus nicht auf die von den Männern ausgeübten Tätigkeiten und deren Qualifikation, Aufwand und Verantwortung gerichtet, sondern überprüft, welche zusätzlichen Aufgaben von den Frauen verlangt wurden.³⁸⁰

Ein weiteres typisches Beispiel für die Frage nach *gleicher Arbeit* ist die früher übliche unterschiedliche Bezahlung von weiblichen und männlichen Flugbegleitern (damals sogar noch mit unterschiedlicher Berufsbezeichnung: *in-flight purser* für Männer und *stewardess* für Frauen): So übernahmen männliche Flugbegleiter einige wenige Extraaufgaben, wie z.B. das an Bord Bringen von schweren Getränkecontainern oder schwerem Handgepäck. Vor Gericht wurden diese Extraaufgaben allerdings als nicht signifikant bewertet und daher die Arbeit im Wesentlichen als gleich anerkannt.

³⁷⁸ zitiert nach: Baer: Women's Labor Legislation, 142f.

³⁷⁹ ebenda 143

³⁸⁰ ebenda 143f.

Ein großer Teil der Rechtsstreitigkeiten rund um den EPA behandelte somit die Frage nach der Definition von ‚gleicher Arbeit‘. Von den Gerichten wurde festgelegt, dass die Arbeit nicht identisch, aber „substanziell gleich“ sein muss. Als Maßstab, um Anstrengungen miteinander zu vergleichen, gelten die 1970 in *Hodgson v. Brookhaven General Hospital* verwendeten Kriterien:

„Jobs do not entail equal effort, even though they entail most of the same routine duties, if the more highly paid job involves additional tasks which (1) require extra effort, (2) consume a significant amount of the time of all those whose pay differentials are to be justified in terms of them, (3) are of an economic value commensurate with pay differentials.“³⁸¹

Unterschiedliche Bezahlung kann nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden, dass Frauen auch für weniger Gehalt arbeiten würden. Gerade das soll ja durch den EPA verhindert werden. Dennoch kam es immer wieder zu widersprüchlichen Entscheidungen der Gerichte: In *Hodgson v. Robert Hall* von 1973 befand der Court of Appeals of the Third Circuit, dass Männer in der Männerabteilung eines Kaufhauses als Gruppe höhere Löhne erhalten können als Frauen in der Frauenabteilung, für gerechtfertigt, da in der Männerabteilung ein höherer Umsatz erzielt wurde. Bei der *Robert Hall*-Entscheidung gab es zwei Punkte, die gegen dieses Urteil sprechen: Erstens wurde nachgewiesen, dass über drei Monate hinweg einige Frauen einen höheren Umsatz erzielten als ihre männlichen Kollegen und das, obwohl sie günstigere Ware verkauften und daher umso härter für den Umsatz arbeiten mussten. Zweitens arbeiteten in der Frauenabteilung ausschließlich Frauen und in der Männerabteilung ausschließlich Männer: Dass die unterschiedliche Bezahlung auf ‚anderen Faktoren als Geschlecht‘ (*factors other than sex*) basierte, erscheint äußerst fragwürdig, wurde aber vom Gericht nicht so beurteilt.³⁸²

Zur Frage *nach ähnlichen Arbeitsbedingungen* wurde mit *Corning Glass Works v. Brennan*³⁸³ 1974 erstmals ein Fall vor dem Supreme Court verhandelt: Corning Glass Works hatte sowohl in Corning, New York, als auch in Wellsboro, Pennsylvania, eine Niederlassung. In beiden Niederlassungen verrichteten Männer die Inspektion der Nachtschicht und Frauen die Inspektion der Tagesschicht. Als die Nachtschicht, die höher entlohnt wurde, zwischen 1925

³⁸¹ 436 F. 2d 719 (725) (5th Cir. 1970), zitiert nach: Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 267

³⁸² Baer: Women’s Labor Legislation, 147f.

³⁸³ *Corning Glass Works v. Brennan*, 417 U.S. 188 (1974)

und 1930 eingeführt wurde, galten in beiden Staaten Nachtarbeitsverbote für Frauen. Bis zum Jahr 1966 änderte sich die Einstellungspraxis bei Corning nicht: Frauen blieb der Zugang zur Nachtschicht und damit zu höherem Lohn versagt. 1969 wurde ein neues Gehaltsschema eingeführt, nach dem allen neuen Angestellten ein höherer Tarif als der in der bisherigen Nachtschicht übliche gezahlt wurde. Jedoch wurden die Löhne der vorher in der Nachtschicht angestellten Inspektoren zusätzlich erhöht, wodurch sich die Lohnungleichheit fortgesetzt hätte. Dagegen brachte das Department of Labor eine Klage auf Lohnnachzahlung und Unterlassung ein. *Corning Glass v. Brennan* war der erste Fall zu gleichem Lohn, der den Supreme Court erreichte. Dieser entschied, dass weder der Kongress noch die amerikanische Industrie Tages- und Nachtschichten als unterschiedliche Arbeitsbedingungen ansehen dürfen. Da nur die Inspektoren (die als einzige Belegschaftsgruppe komplett nach Geschlecht segregiert waren) höhere Löhne erhielten, nicht aber die anderen Arbeiter/innen, die auch in der Nachtschicht tätig waren, wurde angenommen, dass Tages- und Nachtschichten im Betrieb im Allgemeinen nicht als unterschiedlich betrachtet wurden. Mit dieser Entscheidung wurde nicht jede unterschiedliche Bezahlung aufgrund der Tagesarbeitszeit verboten, sondern nur jene, bei der das Kriterium ‚Geschlecht‘ für die Vergabe von unterschiedlichen Schichten herangezogen wurde.³⁸⁴

3.3.1.2 Zur Umsetzung und Konkretisierung von Title VII durch den Supreme Court

In den ersten Jahren nach Verabschiedung von Title VII geschah auf dem Gebiet der Umsetzung nicht viel. 1969 wurden erstmals vier Fälle vor einer Berufungsinstanz verhandelt. Dabei wurde entschieden, dass nicht nur direkte Diskriminierung verboten war, sondern auch Maßnahmen, die auf den ersten Blick neutral, in der Praxis aber diskriminierend wirkten (*disparate impact*/indirekte Diskriminierung).³⁸⁵ Diese Maßstäbe wurden allerdings zunächst nur für Diskriminierungen aufgrund der Rasse ausgearbeitet, ob sie auch für Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts Geltung hatten, musste erst von den Gerichten entschieden werden.³⁸⁶ Auch einzelstaatliche „Schutzgesetze“ für Frauen wurden von der EEOC zunächst nicht als Verstoß gegen Title VII anerkannt und stellten

³⁸⁴ Baer: Women in American Law, 71

³⁸⁵ Griggs v. Duke Power Co.

³⁸⁶ Rose: Equal Employment Opportunity, 44–46

daher eine große Barriere für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern dar.³⁸⁷ Unter anderem war aufgrund der Weigerung der EEOC, ‚Geschlecht‘ als Kategorie von Title VII anzuerkennen, die Frauenorganisation NOW (National Organization for Women) 1966 gegründet worden, um eben diese Umsetzung durch die EEOC zu erreichen. Erst zu Beginn der 1970er-Jahre änderte sich das Verhalten der EEOC, vor allem durch den Equal Employment Opportunity Act von 1972 sowie aufgrund von zusätzlichen Befugnissen und Sanktionsmöglichkeiten. Diese Entwicklung wurde vom Supreme Court in der Entscheidung *City of Los Angeles v. Manhart* (1978) bestätigt, indem höhere Beitragszahlungen für die Pensionen von Frauen aufgrund von durchschnittlich längerer Lebenserwartung für Frauen als Gruppe als diskriminierend abgelehnt wurden.³⁸⁸

Die Gerichte haben die Möglichkeiten der Arbeitgeber/innen, Arbeitnehmer/innen aufgrund des Geschlechts abzulehnen, stark eingeschränkt. Standardisierte Tests, die Zeit und Kosten sparen, um den/die am besten geeignete/n Bewerber/in zu ermitteln, sind für Unternehmen zugelassen. Eignungstests, die nicht unmittelbar mit den Aufgaben einer Stelle zusammenhängen, können vor Gericht nicht aufrechterhalten werden, und auch Tests, die auf den ersten Blick neutral erscheinen, aber überproportional viele Frauen ausschließen, können vor Gericht zu Fall gebracht werden.³⁸⁹ *Griggs v. Duke Power Co.* von 1971 war der Schlüsselfall für Eignungstests und indirekte Diskriminierung: Die Firma hatte offen Rassensegregation praktiziert – bis zur Einführung von Title VII. Danach wurden von den Bewerbern/innen ein Hochschulabschluss und ein schriftlicher Test für Stellen, die vor allem mit weißen Männern besetzt wurden, verlangt. Der Supreme Court wies diese Regelung zurück, indem er argumentierte, dass diese Voraussetzungen nichts über die Arbeitsleistung aussagen und daher nur dazu angewandt wurden, um eine bestimmte Gruppe (in diesem Fall Afroamerikaner) von bestimmten Positionen auszuschließen.

Dieses Urteil war auch für Frauen wichtig, da es andernfalls für Arbeitgeber/innen einfach gewesen wäre, Einstellungstests zu entwickeln, die Frauen als Gruppe ausschließen. Der *Griggs*-Fall ließ Zweifel an Größen- und Gewichtsanforderungen aufkommen, die insbesondere Frauen betrafen und sie von ganzen Berufszweigen ausschlossen, wie z.B.

³⁸⁷ Baer: Women’s Labor Legislation, 149f.

³⁸⁸ Alfred W. Blumrosen: Modern Law. The Law Transmission System and Equal Employment Opportunities (Madison 1993), 137, 187

³⁸⁹ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 331

Polizei oder Feuerwehr. Arbeitgeber/innen mussten solche Anforderungen als strikt berufsbezogen nachweisen, damit sie aufrechterhalten werden konnten.³⁹⁰

Bei Sex-plus-Diskriminierungsfällen werden Angestellte von ihrem/r Arbeitgeber/in nicht ausschließlich aufgrund des Geschlechts diskriminiert, sondern weitere Gründe, wie z.B. der Ehestand oder die Anzahl von (kleinen) Kindern, wird zur Begründung der unterschiedlichen Behandlung angeführt. Die erste Entscheidung des Supreme Court wurde in *Phillips v. Martin-Marietta Corp.* 1971 gefällt. Ida Phillips bewarb sich bei Martin-Marietta, wo ihr mitgeteilt wurde, dass das Unternehmen keine Frauen mit Kindern im Vorschulalter anstelle. Die Firma beschäftigte allerdings Männer mit Kindern im selben Alter. Die EEOC übernahm den Fall, konnte aber keine Übereinkunft erzielen. Phillips reichte daher Klage bei Gericht ein. An diesem Fall wird deutlich, dass Frauen auch nach Verabschiedung von Title VII aufgrund ihres Familienstandes oder dem Alter ihrer Kinder diskriminiert wurden und sich dagegen vor Gericht wehren mussten. Das Berufungsgericht erklärte, dass eine Maßnahme, die nicht alle Frauen, sondern nur bestimmte Frauen betrifft, vor Gericht Bestand haben kann. Der Supreme Court hob dieses Urteil allerdings in einer Per-curiam³⁹¹-Entscheidung auf.³⁹²

Eine ergiebige Quelle für Sex-plus-Fälle wie für Title VII-Fälle im Allgemeinen sind Fluglinien. Es war eine lang geltende Regel, dass Stewardessen Single sein und dies auch bleiben mussten, da sie andernfalls den Job verloren. Diese Regel wurde erstmals 1967 in *Cooper v. Delta Airlines, Inc.* angefochten, wobei das Bezirksgericht entschied, dass dies rechtmäßig sei, da die unterschiedliche Behandlung nicht auf Geschlecht beruhe, sondern auf Ehestand; obwohl männliche Angestellte nicht unter denselben Auflagen arbeiteten. Da aber bis dahin kein Mann von Delta Airlines als Steward angestellt wurde, gab es für das Gericht nur eine Unterscheidung zwischen verheirateten und unverheirateten Frauen.³⁹³

³⁹⁰ Baer: Women's Labor Legislation, 156–158

³⁹¹ *per curiam* (lat. für das Gericht, im Namen des Gerichts) ist ein Rechtsbegriff, mit dem der Standpunkt eines gesamten Kollegialgerichts und nicht die Meinung einzelner Richter/innen (z.B. *consent* oder *dissent opinion*) bezeichnet wird. Siehe: Legal Information Institute: Per curiam, online unter: <http://www.law.cornell.edu/lexicon/percuriam.html> (2008-02-05)

³⁹² Baer: Women's Labor Legislation, 152–154

³⁹³ ebenda 155; Baer: Women in American Law, 84

Der erste Fall zur Rechtmäßigkeit eines Affirmative-action-Plans für Frauen, der vor dem Supreme Court verhandelt wurde, war 1987 *Johnson v. Transportation Agency of Santa Clara County*³⁹⁴. Die Transportation Agency hatte 1978 einen Affirmative-action-Plan verabschiedet, der zu einer ausgeglichenen Repräsentation von Frauen, Angehörigen von Minderheiten und behinderten Personen in der Belegschaft führen sollte. Im Plan waren keine strikten Zielvorgaben vorgesehen, sondern jährliche Ziele wurden in den Richtlinien für die Anstellung und Beförderung festgehalten. 1979 wurde die Stelle eines Fahrdienstleiters (*road dispatcher*) ausgeschrieben, für die sich unter anderem Paul Johnson und Diana Joyce beworben. Bei den Bewerbungsgesprächen wurden beide als gleich qualifiziert eingestuft, wobei Johnson eine geringfügig höhere Bewertung erhielt und für den Posten empfohlen wurde. Dennoch entschied sich die Firma dafür, die Stelle Diana Joyce anzubieten. Daraufhin klagte Johnson auf Diskriminierung aufgrund des Geschlechts basierend auf Title VII. Der Fall wurde 1987 vom Supreme Court entschieden, der festhielt, dass der Affirmative-action-Plan rechtmäßig war, da er darauf abzielte, Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern in qualifizierten Jobs auszugleichen, jedoch keine fixen Quoten oder Zielvorgaben festsetzte, sondern Geschlecht nur als ein Kriterium für die Zuerkennung einer Anstellung oder Beförderung ansah. Ein weiteres wichtiges Kriterium war für den Supreme Court, dass der Plan zeitlich beschränkt war und vergangene Diskriminierung aufgrund des Geschlechts überwinden wollte.³⁹⁵

Durch die verspätete Umsetzung von Title VII hinsichtlich des Geschlechts wurde die Frage der ungleichen Behandlung von Frauen nicht vor Mitte der 1970er-Jahre vor Gericht mit derselben Vehemenz ausgetragen wie Fälle zur Rassendiskriminierung, da Frauen von der EEOC zunächst nicht die nötige Unterstützung erhielten. Vor allem nach 1977, als der Supreme Court den Disparate-impact-Test von *Griggs* auch bei Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts anwandte, kam neuer Schwung auf.³⁹⁶ So nahm zwischen 1970 und 1990 die Zahl von Angehörigen von Minderheiten bei der Polizei von weniger als 10.000 auf 97.000 zu, die Zahl von Frauen stieg von 2.000 auf 20.000. Sowohl vom Gericht angeordnete als auch freiwillige Affirmative-action-Programme führten zu weniger Diskriminierung bei der Anstellung, auch wenn die vom Gericht auferlegten Programme

³⁹⁴ *Johnson v. Transportation Agency of Santa Clara County*, 480 U.S. 616 (1987)

³⁹⁵ siehe dazu mehr in Melvin I. Urofsky: *Affirmative Action on Trial. Sex Discrimination in Johnson v. Santa Clara* (Lawrence 1997)

³⁹⁶ *Dothard v. Rawlinson*, 433 U.S. 321 (1977)

effektiver waren, da diese klare Ziele und begleitendes Monitoring beinhalteten.³⁹⁷ Auch das Einbringen von Klagen aufgrund des Geschlechts durch die EEOC veränderte sich: Im Jahr 2000 gingen bereits 32% der Klagen zu Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ein, im Vergleich zu 36,2% hinsichtlich Diskriminierung aufgrund der Rasse.³⁹⁸ Noch 1980 wurden 80% aller Klagen wegen Ungleichbehandlung aufgrund der Rasse in Beschäftigungsverhältnissen eingebracht.³⁹⁹

Title VII sieht vielfältige Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie Anreize zur freiwilligen Befolgung des Gesetzes vor. Die Gerichte erhalten bei der Anordnung von Sanktionen weitgehend freie Hand und können z.B. die Wiedereinstellung oder Beförderung einer Person bestimmen, Schulungen für Führungskräfte zum Thema Diskriminierung vorschreiben oder die Anforderungen von Einstellungstests senken. In vielen Fällen wurde auch eine Abfindung anstelle einer Wiedereinstellung festgelegt, da eine weitere Zusammenarbeit den Beteiligten nicht zumutbar war.⁴⁰⁰ Um die Folgen von Diskriminierung nicht nur für den/die einzelne/n Kläger/in, sondern auch für andere Angehörige der diskriminierten Gruppe zu beseitigen, können Gerichte mithilfe von Title VII Affirmative-action-Maßnahmen zugunsten der vor Diskriminierung geschützten Gruppe anordnen.⁴⁰¹

Bei der Umsetzung von Title VII wurde zunächst vor allem auf reaktive Maßnahmen in Form von Klagen gesetzt. Bei einem derart heiklen und mitunter existenziellen Thema ist diese Vorgangsweise nicht unproblematisch. Außerdem ist es fraglich, ob Klagen und Prozesse, kommen sie alleine zur Anwendung, eine effektive Maßnahme gegen Diskriminierung darstellen: Denn einerseits wurden diskriminierende Maßnahmen lange nicht als solche wahrgenommen, da das Bewusstsein bei der Einführung neuer Bestimmungen nur gering vorhanden war, andererseits ist Frauen oft auch gar nicht bewusst, dass sie von den besser bezahlten Positionen aufgrund von Diskriminierung ausgeschlossen werden. Daneben kann es vorkommen, dass Betroffene aufgrund von befürchteten negativen Auswirkungen auf eine Klage verzichten. Daher werden viele potenzielle Fälle nie von der EEOC erfasst oder vor

³⁹⁷ Reskin: Realities of Affirmative Action, 51f.

³⁹⁸ Gregory: Women and Workplace Discrimination, 29f.

³⁹⁹ Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 292f.

⁴⁰⁰ ebenda 342–345

⁴⁰¹ siehe dazu mehr in Kapitel 3.1.3.4

Gericht eingebracht.⁴⁰² Präventive Maßnahmen, wie Affirmative-action-Pläne, wurden für Frauen erst ab den 1970er-Jahren von den Gerichten erlassen.

Unzureichende finanzielle und administrative Ausstattung der EEOC erschwert die effektive Umsetzung von Title VII. Private Gruppen und Einzelpersonen sind oft nicht in der Lage, die Lasten der Durchsetzung alleine zu tragen. Aufgrund der anfangs geringen Unterstützung durch die EEOC und der unsicheren Erfolgchancen beim Einbringen einer Klage wurden viele Fälle von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei der EEOC weder gemeldet noch andernorts vor Gericht eingebracht. Da bis zur Verabschiedung des Civil Rights Act 1991 selten Bußgelder oder Gehaltsrückzahlungen verordnet wurden, fehlten effektive Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Arbeitgebern/innen, die wenig Grund hatten, diskriminierende Verhaltensweisen zu ändern.⁴⁰³

Positiv ist an Title VII die weitreichende Definition von Diskriminierung zu vermerken, die sowohl diskriminierende Absicht als auch Wirkung von Beschäftigungspraktiken umfasst. Title VII ist allerdings reaktiv angelegt – Diskriminierung wird grundsätzlich verboten, Aktionsmöglichkeiten ergeben sich aber erst, nachdem eine verbotene Diskriminierung erfolgte (und gemeldet wurde). Auch gibt es keine direkten Strafen, die Umsetzung ist stark auf gerichtliche Klagen fokussiert. Als zentrale Schwachstelle wird in der Literatur die geschlechts- bzw. rassenneutrale Formulierung des Gesetzes genannt: Damit kollidiert das Gesetz mit sich selbst, wenn vom Gericht auferlegte Affirmative-action-Programme zu weiteren Klagen führen – nur diesmal von Männern basierend auf umgekehrter Diskriminierung eingebracht. Title VII wird damit jedes Mal verletzt, wenn weiße Männer aufgrund von positiven Maßnahmen bei Einstellung oder Beförderung benachteiligt werden.⁴⁰⁴

3.3.1.3 Umsetzung und Weiterentwicklung von affirmative action durch EEOC und OFCCP

Zunächst war die Umsetzung von Affirmative-action-Plänen für die Privatwirtschaft freiwillig. Als erkannt wurde, dass sich dadurch keinerlei Veränderungen erzielen ließen, wurden der EEOC 1972 zusätzliche Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten wie Kontroll-, Weisungs- und Klagerechte (*class action*) verliehen. Außerdem wurde die Sammelklage zu einem

⁴⁰² Bergmann: Economic Emergence of Women, 157–159

⁴⁰³ Greenberger: The Effectiveness of the Federal Laws, 111

⁴⁰⁴ siehe dazu Susan Gluck Mezey: In Pursuit of Equality. Women, Public Policy and the Federal Courts (New York 1992), 77–80; Belz: Equality Transformed

zentralen Werkzeug bei Schadenersatzklagen in den 1970er-Jahren; unter den Präsidenten Reagan und Bush sen. verlor sie jedoch an Bedeutung.⁴⁰⁵

Der Präsident ernennt mit Zustimmung des Senats nicht nur Bundesrichter/innen, sondern auch die Leiter/innen der Bundesverwaltung, worunter auch EEOC und OFCCP fallen. Da Gesetze und Verordnungen sowohl durch Richter/innen als auch durch Verwaltungsbehörden umgesetzt werden, können Ernennungen des Präsidenten große Auswirkungen haben. Präsident Reagan war gegenüber *affirmative action* negativ eingestellt und machte bereits während seiner Wahlkampagne deutlich, dass er die Umsetzung der Gesetze durch EEOC und OFCCP für „umgekehrte Diskriminierung“ hielt. Nach der Wahl setzte der neue Justizminister William French Smith eine begrenzte Umsetzung der Gleichbehandlungsgesetze durch, wodurch nur noch Opfern nachgewiesener intentionaler Diskriminierung Schadenersatz oder Vergünstigungen zuerkannt wurde. Alles, was darüber hinausging, wurde als „umgekehrte Diskriminierung“ angesehen und abgelehnt.⁴⁰⁶ 1982 setzte Reagan als neuen Vorsitzenden der EEOC Clarence Thomas ein, der auf Beförderung aufgrund von ‚*merit*‘ (Verdienst) setzte und Zielvorgaben und Zeitpläne ablehnte. Dennoch blieben in seiner Amtszeit die Richtlinien der EEOC, und damit auch die offiziellen Vorgaben, in Kraft, welche Zeitpläne und Zielvorgaben vorsahen. Thomas empfahl allerdings seinen Mitarbeitern/innen, Vereinbarungen, die Zielvorgaben und Zeitpläne vorsahen, nicht mehr zu bewilligen. Auch die Definition eines ‚*reasonable cause*‘ (angemessener Grund) für eine Klage wurde verschärft. Der Versuch einer Schlichtung wurde nur nach Auffinden eines solchen angemessenen Grundes unternommen und die Anzahl der Fälle mit einem ‚*reasonable cause*‘ nahm ab. So wurden 1981/82 noch 40% der Fälle beigelegt, 1987/88 aber nur noch 14%.⁴⁰⁷

Die Präsidenten können mit der Festlegung von *affirmative action* bei öffentlichen Aufträgen ab einer gewissen Auftragssumme und Mindestanzahl an Beschäftigten pro Unternehmen das Umsetzungsniveau von *affirmative action* ausweiten oder einschränken. Präsident Carter legte 1977 fest, dass Unternehmen bereits ab 15 Beschäftigten und Aufträgen mit einer Vertragssumme ab \$15.000 Affirmative-action-Pläne vorlegen mussten. Präsident Reagan schränkte dies stark ein: Ausschließlich Unternehmen mit über 250 Beschäftigten und

⁴⁰⁵ von Wahl: Gleichstellungsregime, 138f.

⁴⁰⁶ Blumrosen: Modern Law, 267f.

⁴⁰⁷ ebenda 269–272; Norman C. Amaker: Civil Rights and the Reagan Administration (Washington, D.C. 1989), 103–137

Vertragssummen ab einer Million US-Dollar fielen während seiner Präsidentschaft unter die Vorgabe, Affirmative-action-Pläne verpflichtend vorlegen zu müssen.⁴⁰⁸

Die Koppelung von Affirmative-action-Programmen an die Vergabe von Regierungsgeldern ist ein zentraler Faktor zur Durchsetzung der Executive Order. Durch die Kontrollbehörde OFCCP werden die Auflagen der Auftragnehmer/innen von Regierunsausschreibungen überprüft und gegebenenfalls kann die Zulassung zu öffentlichen Aufträgen gesperrt werden. Dadurch ergeben sich klare Sanktionen, die ökonomischen Druck erzeugen, den Vorgaben zu entsprechen. Auch der Begriff der öffentlichen Auftragnehmer/innen ist weit gefasst, da darunter das gesamte Unternehmen sowie alle Zulieferer fallen. Das OFCCP kann im Gegensatz zur EEOC aktiv (und nicht nur reaktiv nach Einbringen einer Klage) agieren und von sich aus Überprüfungen von Unternehmen – ohne zugrunde liegender Diskriminierungsabsicht des Unternehmens – ansetzen.

Negativ zu vermerken ist die politische Abhängigkeit der OFCCP und auch EEOC vom Präsidenten, der durch die Besetzung der Leitungsfunktionen der Behörden starken Einfluss auf die Umsetzungspolitik nehmen kann sowie die zunächst fehlende Verfolgung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts durch EEOC und OFCCP.

3.3.1.4 Entwicklungen während der Reagan-Administration

Gleichbehandlungsgesetze ermöglichen dem Präsidenten einen relativ großen Einfluss auf das Regelwerk, wie z.B. durch Executive Orders, Mittel- oder Stellenzuweisungen. Die Reagan-Administration kann als Beispiel für die Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf das Regelwerk herangezogen werden: Präsident Reagan war bereits mit einer explizit antifeministischen Position zur Wahl angetreten. Sein ‚New Federalism‘ war eine Reaktion auf den Ausbau und die Zentralisierung des Sozialstaates unter vorherigen US-Administrationen. Wichtige Punkte waren dabei einerseits der neue Voluntarismus, der eine Übertragung von bisher bundesstaatlichen Aufgaben auf den Privatsektor beschreibt, andererseits die Deregulierung bestimmter Wirtschaftsbereiche sowie Entbürokratisierung und Rücknahme staatlicher Kontrollen. Große Bedeutung kam in der Amtszeit Reagans dem gesellschaftlichen Konservatismus zu, der die Wiederbelebung der Kleinfamilie und der „moralischen

⁴⁰⁸ von Wahl: Gleichstellungsregime, 140f.

Grundprinzipien“ (wie z.B. klares Bekenntnis zum Schulgebet oder strikte Ablehnung von Abtreibung) propagierte.⁴⁰⁹

Durch die Reagan-Administration kam es zu einem Wandel des politischen Klimas und die explizit antifeministische Administration lehnte zentrale Forderungen der Frauenbewegung ab, wie das selbstbestimmte Recht auf Abtreibung und das Equal Rights Amendment. Allerdings wollte Reagan nicht die gesamte weibliche Wahlbevölkerung abschrecken, sondern richtete zunächst neue Büros und Abteilungen ein, die sich mit Frauenfragen beschäftigen sollten. Diese besetzte er jedoch mit Aktivisten/innen aus antifeministischen Gruppen und kürzte gleichzeitig die Mittel für bereits bestehende Institutionen; so wurde das Personal des Women's Bureau im ersten Jahr seiner Amtszeit um 28% gekürzt.⁴¹⁰

Hingegen schreckte Präsident Reagan davor zurück, die E.O. 11246 abzuschaffen, da er nicht als Bürgerrechtsgegner wahrgenommen werden wollte; auch wollten viele Unternehmen ihre Affirmative-action-Programme nicht leichtfertig aufgeben, da sie darin einen Schutz vor Klagen aufgrund von Title VII sahen.⁴¹¹ Daher lag der Schwerpunkt auf der Reform des ‚contract compliance programs‘ zur Überprüfung der Einhaltung der Ziel- und Zeitvorgaben. Die Bestimmungen wurden gelockert, der bürokratische Aufwand wurde verkleinert und der Schutz der Arbeitnehmer/innen dadurch verringert, dass die erforderliche Mindestzahl an Beschäftigten für vorgeschriebene Affirmative-action-Pläne drastisch erhöht und gleichzeitig die Kontrolle reduziert wurde. Die Reformen wurden in OFCCP und Arbeitsministerium relativ rasch umgesetzt, bei der EEOC dauerte es bis in die zweite Amtszeit Reagans, dass die Behörde zu einer quotenfeindlichen Haltung und zu einer Politik der Wiedergutmachung für individuelle Diskriminierungsopfer umschwenkte.⁴¹² Das bedeutet, dass sich viele Maßnahmen gegen die bestehenden Gleichbehandlungsgesetze auf die Schwächung der Gleichbehandlungsbehörden – entweder durch Kürzung der Mittel oder durch ideologische Neuausrichtung – bezogen.

Konkrete Änderungen im Gleichstellungsregelwerk waren, dass die Mindestzahl der Beschäftigten pro Unternehmen, die laut Executive Order für die verpflichtenden Affirmative-action-Programme notwendig sind, von 25 auf 250 und die Auftragssumme auf eine Million

⁴⁰⁹ Virginia Sapiro: *The Women's Movement, Politics and Policy in the Reagan Era*. In: Drude Dahlerup (ed.): *The New Women's Movement. Feminism and Political Power in Europe and the USA* (London 1986), 122–139, hier 129

⁴¹⁰ Sapiro: *Women's Movement and Reagan*, 130

⁴¹¹ siehe dazu Herman Belz: *Equality Transformed. A Quarter-Century of Affirmative Action* (London 1991), 192

⁴¹² Belz: *Equality Transformed*, 183

US-Dollar erhöht wurde. Dies hatte zur Folge, dass nur noch 80% der bisher verpflichteten Unternehmen und 77% der bisher geschützten Arbeitnehmer/innen in den Geltungsbereich der Executive Order fielen. Weiters wurden reduzierte Programme für Unternehmen mit einer Beschäftigtenanzahl unter 500 eingeführt und Überprüfungen von Unternehmen „mit gutem Ruf“ bezüglich Gleichstellung ausgesetzt.⁴¹³

Auch die Überprüfungen durch das OFCCP wurden deutlich eingeschränkt: Zielvorgaben wurden nicht mehr beim Vorliegen einer statistischen Differenz zwischen dem Anteil von Frauen und/oder Angehörigen von Minderheiten und ihrem Anteil an der qualifizierten Erwerbsbevölkerung vorgeschrieben, sondern erst, wenn dieser Anteil geringer als 80% war. Diese sogenannte ‚Four-Fifth-Regel‘ stellte aber keinen Prima-facie-Beweis von Diskriminierung dar, sondern galt lediglich als ein Indikator.⁴¹⁴

Die Auswirkungen der deutlich reduzierten Umsetzung durch das OFCCP waren, dass die Lohnnachzahlungen in einer Höhe von 9,3 Millionen US-Dollar (1980) auf \$600.000 (1983) sanken. Weiters waren 1980 noch fünf Unternehmen von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen worden, 1981 kein einziges mehr. Damit waren die Sanktionsmöglichkeit und auch die abschreckende Wirkung neutralisiert.⁴¹⁵

Auch bei der EEOC kam es zu Änderungen: Vor allem Budgetkürzungen und Kündigungen führten dazu, dass die Schlichtungsrate sowie die Anzahl der Klagen zwischen 1980 und 1983 um die Hälfte zurückging. Besonders der ab 1982 amtierende neue Leiter der EEOC, Clarence Thomas, reduzierte Schlichtungen und unterstützte stattdessen volle Ermittlungen und Gerichtsverfahren. Schlichtungen wurden vor allem von den Unternehmen als ungerecht beurteilt, da in Fällen, die nicht zu 100% nachweisbar waren und damit in einer Grauzone lagen, zuungunsten der Unternehmen entschieden wurde. Parallel zum verstärkten gerichtlichen Vorgehen wurde die Sammelklage von der EEOC nicht mehr angewandt und die Wiedergutmachung von der Gruppen- auf die individuelle Ebene verlagert. Waren 1980 noch 25 Sammelklagen durch die EEOC geführt worden, war es 1982 keine einzige. Für Opfer von individueller Diskriminierung wurde eine volle Wiedergutmachung gefordert,

⁴¹³ Rachel Eisenberg Braun: Equal Opportunity and the Law in the United States. In: Günther Schmid, Renate Weitzel (ed.): Sex Discrimination and Equal Opportunity: The Labour Market and Employment Policy (o.O. 1984), 92–106, hier 100

⁴¹⁴ Jeffrey A. Norris: Contract Compliance under the Reagan Administration. A Practitioner’s Guide to Current Use of the OFCCP (Washington 1982), 55

⁴¹⁵ Susan Faludi: Backlash. The Undeclared War Against Women (New York 1992), 369

während gleichzeitig von Zeit- und Zielvorgaben (die wiederum eine Gruppe von Personen betroffen hätte) Abstand genommen wurde.⁴¹⁶

Wichtig für die Weiterentwicklung des Gleichstellungsbegriffs ist für diese Periode, dass die Reagan-Administration von einer distributiven Ausrichtung der Affirmative-action-Programme zu einer rein kompensatorischen Ausrichtung überging. Dabei wurde das Argument der umgekehrten Diskriminierung von weißen Männern herangezogen und Wiedergutmachung konnte nur noch in einem eingeschränkten Bereich, nämlich für Diskriminierung, die der/die Arbeitgeber/in direkt zu verantworten hatte, angewandt werden. Opfer von Diskriminierung sollten, so der Gedanke während Reagan-Administration, auf einer individuellen Ebene wahrgenommen werden und nicht als Mitglied einer Gruppe, für die zuvor noch Förderprogramme verabschiedet wurden. Der Schwerpunkt verlagerte sich von der Gruppe hin zum Individuum. Fairness und Chancengleichheit existierten somit nur unter der Prämisse, dass Geschlecht, Rasse und andere Kriterien in Beschäftigungsentscheidungen ignoriert wurden. Diskriminierung war nur noch durch intentionale, d.h. vorsätzliche Motive beweisbar und nicht durch statistische Ungleichverteilung.⁴¹⁷

3.3.1.4.1 Reverse discrimination und Charakteristika von (vor Gericht) erfolgreichen Affirmative-action-Programmen

Bevorzugte Behandlung von Opfern vergangener Diskriminierung wird von den Gerichten als Wiedergutmachung anerkannt. Der/die Kläger/in muss dabei nachweisen, dass er/sie Opfer von Diskriminierung war. Bei *affirmative action* müssen die Betroffenen hingegen nicht nachweisen, dass sie persönlich in der Vergangenheit diskriminiert wurden. *Affirmative action* geht davon aus, dass ohne vorausgegangene Diskriminierung vorhandene Unterschiede bei der Erwerbsarbeit nicht existieren würden.

Diese Auffassung änderte sich allerdings im Untersuchungszeitraum und die Gerichte begannen Ende der 1970er-Jahre, jene Affirmative-action-Programme für ungültig zu erklären, bei denen die Erwerbsbevölkerung die allgemeine Bevölkerung widerspiegeln sollte, ohne andere Faktoren in die Überlegungen einzubeziehen. Weiters hielten die Gerichte

⁴¹⁶ Belz: Equality Transformed, 188–190

⁴¹⁷ Zillah R. Eisenstein: Feminism and Sexual Equality. Crisis in Liberal America (New York 1984), 66–68

zeitlich begrenzte Maßnahmen bevorzugter Behandlung aufrecht, wobei das Erreichen einer ausgeglichenen Belegschaft das Ziel war und nicht das Erhalten einer solchen Belegschaft.⁴¹⁸

Der letztlich ausschlaggebende Faktor dafür, ob ein Affirmative-action-Plan aufrechterhalten bleibt, ist die Frage, inwieweit die Rechte und Interessen jener, die nicht von den Maßnahmen begünstigt sind, eingeschränkt werden – d.h. von umgekehrter Diskriminierung betroffen werden. Generell erhalten Gerichte bevorzugte Anstellung und Beförderung aufrecht, lehnen aber ähnliche Bevorzugungen bei Kündigungen ab. Weiters wurden Affirmative-action-Pläne abgelehnt, die Beförderungen von Nichtbegünstigten von vornherein ausschließen – Rasse oder Geschlecht kann aber als sogenannter ‚plus factor‘ gelten. Set-asides-Regelungen, d.h. eine bestimmte Anzahl von Ausbildungsplätzen oder Berufspositionen nur mit Vertreter/innen eines bestimmten Geschlechts oder Rasse zu besetzen, werden seit der *Bakke*-Entscheidung (1978) vom Gericht nicht mehr aufrechterhalten. 1978 wurde im Fall *Bakke v. Regents of University of California*⁴¹⁹ der erste Fall basierend auf umgekehrter Diskriminierung (*reverse discrimination*) eingebracht. Allan Bakke, ein weißer Student, hatte geklagt, da er nicht zur Universität zugelassen worden war, obwohl sein Notendurchschnitt über dem einiger Bewerber/innen lag, die durch ein Förderprogramm für Minderheiten Zugang erhalten hatten. Bakke führte an, dass durch die gezielte Förderung von Minderheiten die Mehrheitsbevölkerung diskriminiert werde. Der Fall wurde knapp (5:4) entschieden und der Supreme Court hielt fest, dass *affirmative action* legal ist, feste Quoten hingegen nicht. Bei der Begründung des Urteils wurden die historische Bedeutung und der Entstehungszusammenhang von *affirmative action* sowie das Motiv, weiterhin bestehende Ungleichheiten auszugleichen, angeführt. Gleichzeitig wurde aber auch festgehalten, dass fixe Quoten unzulässig sind, da sie Einzelpersonen zu viel Verantwortung für historische Umstände zuschreiben.⁴²⁰

Generell werden Regelungen, die bestimmte Positionen für Frauen oder Angehörige von Minderheiten vorsehen, beibehalten, wenn bei Nichtvorhandensein von gleich qualifizierten Frauen oder Angehörigen von Minderheiten Arbeitnehmer/innen der Mehrheit herangezogen werden. In einem solchen Fall werden Quoten nicht als Zielvorgaben angesehen.⁴²¹

⁴¹⁸ Jim D. Newman: *Affirmative Action and the Courts*. In: Fletcher A. Blanchard, Faye J. Crosby (ed.): *Affirmative Action in Perspective* (New York 1989), 31-50, hier 42-44

⁴¹⁹ *Bakke v. Regents of University of California*, 438 U.S. 265 (1978)

⁴²⁰ von Wahl: Gleichstellungsregime, 152f.

⁴²¹ Newman: *Affirmative Action and the Courts*, 44-46

In Reverse-discrimination-Fällen müssen Unternehmen ihre Förderpläne gegen den Vorwurf der Benachteiligung weißer Männer verteidigen. Die Kläger geben an, dass die Fördermaßnahmen die Arbeitsmarktchancen ihrer Gruppe gezielt verringern und daher Title VII heranzuziehen sei, der jede Benachteiligung aufgrund des Geschlechts oder der Rasse verbietet. Die Ausgangsfrage bei *reverse discrimination* ist, ob dem Benachteiligungsverbot Genüge getan wird, wenn formell allen die gleichen Chancen offen stehen, oder ob es erst verwirklicht ist, wenn jede/r die gleichen Möglichkeiten hat, diese Chancen wahrzunehmen.⁴²²

Bis Ende der 1980er-Jahre stellten liberale Richter/innen am Supreme Court eine knappe Mehrheit; ab 1989 änderte sich dies durch die Neubesetzungen der Präsidenten Reagan und Bush sen. und eine Mehrheit aus konservativen Richtern/innen entstand. Dadurch vollzog der Supreme Court eine Meinungsänderung bei Fragen zu *affirmative action* und *reverse discrimination*.

Die von Reagan ernannten Höchstrichter Antonin Scalia und Anthony McLeod Kennedy hinterließen deutlich ihre Handschrift und die Urteile des Supreme Court zu *affirmative action* aus den 1970er und den frühen 1980er-Jahren wurden 1989 revidiert. Vor allem das in *Griggs v. Duke Power Co.*⁴²³ formulierte Prinzip, dass Diskriminierung nicht unmittelbar erfolgen muss (*disparate impact*), um vom Gericht anerkannt zu werden, wurde kontrovers diskutiert. Der Griggs-Standard⁴²⁴, der festgelegt hatte, dass der/die Arbeitgeber/in die Notwendigkeit von Eignungstests oder Größen- und Gewichtsmindestanforderungen nachweisen musste, wurde im Fall *Wards Cove Packing Co v. Antonio*⁴²⁵ (1989) aufgehoben. Der Supreme Court erklärte mit einer Entscheidung 5:4, dass der/die Arbeitnehmer/in einen Fall von *disparate impact* nachweisen muss. Das bedeutet, dass der/die Arbeitnehmer/in jene von dem/der Arbeitgeber/in angewandte Maßnahme, die auf den ersten Blick neutral erscheint, aber Mitglieder einer bestimmten Gruppe ungleich betrifft, identifizieren und deren diskriminierende Auswirkungen nachweisen muss. Somit muss der/die Kläger/in nicht wie bisher *prima facie* einen Fall von *disparate impact* nachweisen, sondern dafür auch einen Beweis vorlegen, wodurch die Erfolgsaussichten eines solchen Falls deutlich verringert

⁴²² Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung, 352–354; vgl.: Robert K. Fullinwider: The Reverse Discrimination Controversy. A Moral and Legal Analysis (Totowa, New Jersey 1980)

⁴²³ Griggs v. Duke Power Co., 401 U.S. 424 (1971)

⁴²⁴ Alison M. Jaggard: Affirmative Action, Sex Equality and Meritocratic Justice in the United States. In: Kathrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 71–107, 79

⁴²⁵ Wards Cove Packing Co., Inc v. Antonio (490 U.S. 642)

wurden.⁴²⁶ Der Supreme Court erschwerte damit den Nachweis einer Diskriminierung für geschützte Gruppen.

Als Reaktion auf die *Wards*-Entscheidung wurde *disparate impact* auf Basis des Griggs-Standards im Civil Rights Act 1991⁴²⁷ durch den Kongress definiert. Damit wurde die Beweislast in weiten Teilen wieder dem/der Arbeitgeber/in aufgebürdet, was einer Rücknahme vorheriger Supreme-Court-Urteile entsprach.⁴²⁸ Weiters wurde festgehalten, dass ein Gesetzesverstoß bereits vorliegt, wenn eine Handlung des/der Arbeitgebers/in nur zum Teil mit diskriminierender Absicht, zum Teil aber aus anderen, nicht diskriminierenden Gründen erfolgte. Damit wurde das Supreme-Court-Urteil in *Price Waterhouse v. Hopkins*⁴²⁹ von 1989 aufgehoben. In diesem Fall hatte eine Anwältin gegen ihre Nichtbeförderung zur Kanzleipartnerin geklagt, der Supreme Court hatte aber nur zum Teil ‚*unlawful employment practices*‘ erkannt, die nicht ausreichten, eine Diskriminierung nachzuweisen.⁴³⁰

3.3.1.5 Civil Rights Act 1991 und weitere Entwicklungen in den 1990er-Jahren

Der Civil Rights Act von 1991 war die Antwort des Kongresses auf eine Reihe von Entscheidungen des Supreme Court Ende der 1980er-Jahre, die schwere Rückschläge für die Gleichstellung im Erwerbsleben für Frauen und Angehörige von Minderheiten bedeuteten. Der Annahme des Civil Rights Act von 1991 war ein langer Streit zwischen Kongress und Präsident Bush sen. vorausgegangen, wobei der Präsident sein Veto gegen dieses von ihm als ‚*quota bill*‘ angesehene Gesetz einlegte. Das Veto musste mit Zweidrittelmehrheit im Senat aufgehoben werden, scheiterte aber an einer fehlenden Stimme. 1991 konnte das Gesetz schließlich doch noch die Zustimmung des Präsidenten gewinnen, da Präsident Bush sen. kurz vor einem Wahljahr stand und er sich aufgrund der Kandidatur von David Duke,

⁴²⁶ Riegler: Affirmative Action, 96

⁴²⁷ siehe dazu mehr in Kapitel 3.3.1.5

⁴²⁸ Lynne A. Wurzburg, Robert H. Klonoff: Legal Approaches to Sex Discrimination. In: Hope Landrine, Elizabeth A. Klonoff (ed.): Discrimination against Women: Prevalance, Consequences, Remedies (Thousand Oaks 1997), 175–195, hier 179

⁴²⁹ Price Waterhouse v. Hopkins (490 U.S.228)

⁴³⁰ Heather K. Gerken: Understanding Mixed Motives Claims Under the Civil Rights Act of 1991: An Analyses of Intentional Discrimination Claims Based on Sex-Stereotyped Interview Questions. In: Michigan Law Review 91 (1993), 1824–1853

einem weißen Nationalisten, der für den US-Senat auf einem Ticket der Republikaner antrat, gegen Rassismuskorrekturen in seiner Partei abgrenzen wollte.⁴³¹

Im Civil Rights Act von 1991 wurden erstmals Geschworenengerichte⁴³² bei Diskriminierungsfällen zugelassen und Opfern intentionaler Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Religion oder einer Behinderung Schadenersatzansprüche eingeräumt, die vorher nur Diskriminierten aufgrund der Rasse bzw. der Hautfarbe zugestanden hatten. Zum ersten Mal wurde Schadenersatz für psychische und immaterielle Schäden sowie *punitive damages* – ein selbstständiger Schadenersatz mit Straffunktion – gewährt. Die Gesamtsumme aller Schadenersatzansprüche wird mit \$300.000 pro Kläger/in begrenzt⁴³³.

Der Civil Rights Act von 1991 begründete außerdem die Einrichtung der ‚Glass Ceiling Commission‘, die im Arbeitsministerium angesiedelt ist. Mit ‚Glass Ceiling‘ oder ‚Gläserner Decke‘ wird jene unsichtbare Barriere bezeichnet, der Frauen gegenüberstehen, wenn sie höhere Hierarchieebenen in Wirtschaft, Verwaltung oder Politik erreichen wollen. Der Begriff verweist auf zwei Merkmale dieser Barriere: sie ist einerseits unsichtbar, andererseits aber auch hart und unnachgiebig wie Glas. Generelles Ziel der Glass Ceiling Initiative ist es,

„to ensure that the system of promotion and recruitment for top positions allow minorities and women to gain the credentials to put themselves into play for the top spots when they become available, and to be selected or rejected by their merits.“⁴³⁴

Künstliche Barrieren für Frauen und Minderheiten sollen identifiziert und beseitigt werden. Die Unternehmen sollen dabei nicht durch Regelungen oder Maßnahmen gezwungen

⁴³¹ Abraham L. Davis, Barbara Luck Graham: *The Supreme Court, Race, and Civil Rights*. (Thousand Oaks, London, New Delhi 1995), 375

⁴³² Geschworenengerichte waren im Civil Rights Act von 1964 aufgrund von befürchteter Parteilichkeit von Jurys im Süden nicht vorgesehen.

⁴³³ Für Unternehmen mit 15 bis 100 Arbeitnehmern/innen betrug dieser höchstens \$50.000; für Unternehmen mit 101 bis 200 Arbeitnehmern/innen höchstens \$100.000; für Unternehmen mit 201 bis 500 Arbeitnehmern/innen höchstens \$200.000 und für Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern/innen höchstens \$ 300.000. Siehe dazu: EEOC: Civil Rights Act 1991, online unter: http://www.eeoc.gov/abouteeoc/35th/thelaw/cra_1991.html (2008-10-28)

⁴³⁴ M.J. Breger: The Department of Labor’s Glass Ceiling Initiative. In: *Labor Law Journal*, Juni 1992, 426, zitiert nach Köhler: *Weibliche Arbeitnehmer in den USA*, 58

werden, bestimmte Resultate zu erreichen. Im Mittelpunkt der Initiative steht eine intensive Auseinandersetzung mit der Thematik und damit der Abbau von bestehenden Vorurteilen.⁴³⁵

Durchführende Institution ist die Glass Ceiling Commission, die wiederum dem OFCCP zuarbeitet.⁴³⁶ Eine Aufgabe der Glass Ceiling Commission ist es, in einem Bericht immer noch vorhandene Barrieren für Frauen und Angehörige von Minderheiten zu untersuchen und Empfehlungen für die Überwindung der bestehenden Gläsernen Decke abzugeben.⁴³⁷

Trotz der Verabschiedung des Civil Rights Act 1991 folgten ab 1996 mehrere Ereignisse, die zu einer weiteren Reduktion von *affirmative action* führten: In *Adarand Constructors v. Peña* entschied der Supreme Court 1996, dass das vorgelegte Set-asides-Programm enger gefasst werden muss und unter ‚*strict scrutiny*‘ fällt.⁴³⁸ Das heißt, Affirmative-action-Programme waren nur noch dann legal, wenn sie dafür gedacht waren, spezifische Umstände vergangener Diskriminierungen zu korrigieren. Nach dieser Entscheidung ordnete Präsident Clinton an, dass das Militär und andere Regierungseinrichtungen *affirmative action* bei der Vergabe von Aufträgen überprüfen und gegebenenfalls reduzieren oder beenden sollten.

In die gleiche Richtung ging die Annahme von ‚Proposition 209‘ in Kalifornien 1997 sowie von ‚Initiative 200‘ im Staat Washington 1998, die das Ende von *affirmative action* in beiden Staaten bedeutete.⁴³⁹

Generell ist *affirmative action* in Beschäftigungsverhältnissen in den USA eine stark umstrittene Gleichstellungsmaßnahme. Mit dem Begriff sind verschiedene widersprüchliche Bilder verbunden, wie Gleichbehandlung, umgekehrte Diskriminierung, unfairer Wettbewerb, Quoten etc. Ein Grund für diese Widersprüchlichkeit und Kontroversen ist, dass selten darauf hingewiesen wird, warum *affirmative action* existiert. Nur wenige US-Amerikaner/innen wissen, was *affirmative action* in der Praxis bedeutet, welche Unternehmen dazu verpflichtet sind und welche Effekte sich daraus ergeben. *Affirmative action* soll die alltägliche Diskriminierung aufgrund von Geschlecht und/oder Rasse verhindern, die in Form von

⁴³⁵ siehe auch: Raymond F. Gregory: Women and Workplace Discrimination: Overcoming Barriers to Gender Equality (New Brunswick, London 2003), 10f.

⁴³⁶ Köhler: Weibliche Arbeitnehmer in den USA, 58

⁴³⁷ siehe mehr zu den Ergebnissen der Glass Ceiling Commission online unter:

<http://www.dol.gov/oasam/programs/history/reich/reports/ceiling1.pdf> (2008-11-10)

⁴³⁸ Zitat Sandra Day O'Connor: „Government must treat people differently because of their race only for the most compelling reasons.“ Zitiert nach: Brannen, Hanes, Shaw: Supreme Court Drama, 486

⁴³⁹ Crosby: Affirmative Action, 95–99

Vorurteilen und Stereotypen von Arbeitgebern/innen und Kollegen/innen tagtäglich Frauen und Angehörige von Minderheiten betrifft. 1996 war ein Drittel der Befragten einer New York Times/CBS-Umfrage nicht sicher, was unter *affirmative action* zu verstehen ist. Ein Teil dieser Unsicherheit kann damit erklärt werden, dass *affirmative action* von dem jeweiligen Kontext abhängt, in dem die Maßnahmen praktiziert werden. *Affirmative action* im Bildungsbereich meint oft etwas ganz anderes als im Erwerbsbereich.⁴⁴⁰

Präsident Clintons Berater Christopher Edley Jr. schreibt in seinem Bericht zu *affirmative action* gleich zu Beginn:

„‘Affirmative action’ enjoys no clear and widely shared definition. This contributes to the confusion and miscommunication surrounding the issue.”⁴⁴¹

Die Ziele von *affirmative action* im Erwerbsleben für Frauen können wie folgt zusammengefasst werden: Frauen sollen darin bestärkt werden, in typische Männerberufe zu wechseln, und ihr Zugang zu leitenden Positionen mit höherem Gehalt und Prestige soll erleichtert werden. Das bedeutet einerseits Weiterbildung bzw. zusätzliche Ausbildung für Frauen, andererseits ein Überdenken der bisherigen Anstellungspraktiken aufseiten der Arbeitgeber/innen. Mithilfe von *affirmative action* soll weiters ein diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld entstehen.⁴⁴²

3.3.1.6 Exkurs: Debatte zu *comparable worth* in den USA

Vergleichende Lohnstudien können für die Jahre nach Verabschiedung des EPA keine signifikanten Veränderungen beim Lohnunterschied nachweisen, da Berufe stark nach Geschlecht segregiert waren und damit die zur Anwendung des EPA notwendige Vergleichsperson fehlte. Selbst wenn Frauen und Männer im selben Beruf tätig waren, wurden oft noch immer Jobkategorien entwickelt, welche die Geschlechter wiederum voneinander trennten.⁴⁴³ Wird aber das Prinzip von gleichwertiger Arbeit angewandt, müssen Berufe für Qualifikation, Aufwand, Verantwortung und Arbeitsbedingungen (*skill, effort, responsibility, and working conditions*) gleich eingestuft werden, egal, in welcher Branche sie

⁴⁴⁰ Reskin: Realities of Affirmative Action, 1

⁴⁴¹ zitiert nach: Crosby, Cordova: Understanding Affirmative Action, 14

⁴⁴² Bacchi: Politics of Affirmative Action, 16f.

⁴⁴³ Bacchi: Women, Policy and Politics, 80

angesiedelt sind und ob eine Vergleichsperson vorhanden ist.⁴⁴⁴ Die Idee von gleichwertiger Arbeit geht davon aus, dass die Höhe des Lohns vom Arbeitsinhalt abhängen soll und nicht vom Geschlecht der Arbeitnehmer/innen. Viele Berufsfelder sind unterbewertet, da sie vor allem von Frauen ausgeübt werden. Weiters werden bestimmte Fähigkeiten, die besonders Frauen zugeschrieben werden, wie z.B. soziale Kompetenz, weniger geschätzt und finanziell geringer bewertet als traditionelle männliche Fähigkeiten, wie z.B. physische Kraft.⁴⁴⁵

Der Begriff ‚*comparable worth*‘ wird vor allem in den USA für die Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit verwendet. Über die Ansätze, Veränderungen mithilfe von gesetzlichen und gerichtlichen Maßnahmen durchzusetzen, hinausgehend, zielt das Konzept *comparable worth* auf eine Neubewertung der bisher unterbezahlten Frauenberufe ab. Damit wurde auf Kritik an EPA und Title VII reagiert, die vor allem darauf abzielten, Frauen und Angehörige von Minderheiten in bessere und höher entlohnte Männerpositionen und -bereiche zu bringen, ohne die Ursachen für die geringere Entlohnung von Frauen in Frauenberufen zu hinterfragen. Da durch die bereits existierenden politischen Maßnahmen nur geringe Veränderungen beim Lohnunterschied erzielt werden konnten, beziehen die Überlegungen zu *comparable worth* die Segregation des Arbeitsmarkts mit ein.⁴⁴⁶

Das Konzept *comparable worth* wurde in den USA nach Ende des Zweiten Weltkriegs aktuell: Zwischen 1945 und 1960 verabschiedeten mehrere Einzelstaaten Lohngleichheitsgesetze, von denen einige den Begriff der Gleichwertigkeit inkludierten – auch wenn das Konzept kaum umgesetzt wurde. Mitte der 1970er-Jahre wurde *comparable worth* wiederbelebt: Die EEOC unter Eleanor Holmes Norton⁴⁴⁷ war während der Amtszeit Präsident Jimmy Carters sehr an *comparable worth* interessiert. Aufgrund der beobachteten *feminization of poverty* in den 1970er-Jahren sollte *comparable worth* Frauen am unteren Ende der Einkommensverteilung unterstützen⁴⁴⁸, da mithilfe des EPA und Title VII vor allem jene Frauen neue Zugangsmöglichkeiten und Aufstiegschancen erhielten, die von vornherein besser ausgebildet waren und mit den Männern um bestimmte Stellen konkurrieren konnten.

⁴⁴⁴ Levine: Gender Wage Gap, 3

⁴⁴⁵ Bacchi: Women, Policy and Politics, 81

⁴⁴⁶ Ronni Steinberg, Lois Haignere: Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth. In: Cristine Bose, Glenna Spitze (ed.): Ingredients for Women’s Employment Policy (Albany 1987), 157–182, hier 159

⁴⁴⁷ Eleanor Holmes Norton war die Leiterin der EEOC unter Präsident Carter. Sie hatte sich zuvor in der Bürgerrechtsbewegung engagiert und sich für die Anwendung des Civil Rights Act auf Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts ausgesprochen.

⁴⁴⁸ von Wahl: Gleichstellungsregime, 205

Horizontale Hierarchien zwischen geschlechtsspezifisch getrennten Berufen und Branchen wurden durch die genannten Gesetze aber nicht verringert. Das Engagement der EEOC für *comparable worth* war jedoch nicht konstant, da es von der jeweiligen Regierungspolitik abhängig war und unter Präsident Reagan wieder deutlich zurückging.⁴⁴⁹

Die Frage der Lohngleichwertigkeit begann in den 1980er-Jahren im Rahmen der liberalen Frauenbewegung an Wichtigkeit zuzulegen: Diese Abkehr von formalrechtlichen Themen hin zu ökonomischen Fragen wurde Ende der 1970er-Jahre mit der Kampagne ‚59 cents‘ begonnen, wobei Vertreter/innen der Frauenlobbys Buttons mit der Aufschrift ‚59 cents‘ trugen und damit auf den bestehenden Lohnunterschied aufmerksam machten.⁴⁵⁰ Die liberale weiße Frauenbewegung hatte zuvor der Klassenfrage wenig Bedeutung beigemessen, da sie sich vor allem aus Frauen der Mittelschicht zusammensetzte, die gegen Barrieren in Laufbahnen und Karrieren ankämpften. Diese unterschiedliche Interessenlage wurde durch die Comparable-worth-Bewegung teilweise überwunden und es gelang, Frauen zu mobilisieren, die bisher weder in der Frauenbewegung noch in den Gewerkschaften vertreten waren.⁴⁵¹

1979 wurde das National Committee on Pay Equity gegründet, das im Oktober desselben Jahres eine Konferenz zu Lohngleichwertigkeit abhielt. Die Diskussion zu *comparable worth* verstärkte sich nach der Veröffentlichung des von der EEOC beim National Council of the Academy of Sciences in Auftrag gegebenen Bericht „Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value“ 1981⁴⁵². Darin wurde ein Überblick über die Probleme von Frauen auf dem segregierten Arbeitsmarkt ermöglicht. Allerdings änderte sich mit der Wahl Reagans das Interesse der EEOC an *comparable worth*, da nun eine neoliberale Wirtschaftsauffassung vertreten wurde und (sozial-)staatliche Eingriffe in den Markt abgelehnt wurden. Das Konzept war somit auf bundesstaatlicher Ebene nicht umsetzbar.⁴⁵³

Die Frage der Lohngleichwertigkeit wurde auch vor Gericht ausgetragen: Da der EPA per definitionem nicht für gleichwertige Arbeit zuständig war, wurde überprüft, ob im Rahmen einer Title VII-Klage *comparable worth* angewendet werden kann. Im Fall *County of*

⁴⁴⁹ Winter: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, 301, zur EEOC siehe außerdem: Kapitel 3.3.1.3

⁴⁵⁰ Jane Mansbridge: Why We Lost the ERA (Chicago 1986), 35–44

⁴⁵¹ von Wahl: Gleichstellungsregime, 206

⁴⁵² Donald J. Treiman, Heidi Hartmann: Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value (Washington 1981)

⁴⁵³ von Wahl: Gleichstellungsregime, 206f.

*Washington v. Gunther*⁴⁵⁴ wurde 1981 entschieden, dass es grundsätzlich möglich ist, gleichen Lohn für nicht exakt gleiche Arbeit unter Title VII einzuklagen. Seither ist geregelt, dass eine Lohngleichheitsklage bei gleichwertiger Arbeit generell zulässig ist, d.h. an den Vorgaben von Title VII überprüft werden kann. Die Gewinnchancen für eine Klägerin sind jedoch gering, da eine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts Ursache der Minderentlohnung sein muss.

Einer der ersten Fälle zu *comparable worth* war *Lemons v. City and County of Denver* von 1980. Krankenschwestern klagten, dass sie im Vergleich zu gering qualifizierten männlichen Angestellten in der Verwaltung von Denver weniger verdienten. Die Stadt argumentierte, den Krankenschwestern marktübliche Gehälter zu bezahlen. Dieses Argument wurde auch vom Richter übernommen und vom Berufungsgericht bestätigt.⁴⁵⁵

1983 beschäftigte sich ein weiterer Fall mit *comparable worth*: Die Gewerkschaft der American Federation of State, County and Municipal Employees verklagte den Staat Washington mit der Begründung, dass dieser die rund 15 000 weiblichen Angestellten direkt oder indirekt diskriminiere. Hier zeigte sich beim Thema Lohngleichwertigkeit erstmals eine Zusammenarbeit zwischen der Frauenbewegung und Gewerkschaften, die eine zunehmend weibliche Klientel in der öffentlichen Verwaltung zu vertreten hatten. Das Gericht ordnete eine Evaluationsstudie basierend auf dem Konzept der gleichwertigen Arbeit an, die eine Nachzahlung von 800 Millionen Dollar ergab. Das Berufungsgericht wies dieses Ergebnis allerdings zurück und führte als Begründung an, dass durch Title VII nicht die Aufhebung fundamentaler wirtschaftlicher Prinzipien beabsichtigt worden wäre. Historisch gewachsene Lohnsysteme waren für das Gericht Quelle für legitime Rechtfertigungen weiterhin bestehender Lohnunterschiede.⁴⁵⁶

Aufgrund der politischen Veränderungen seit der Reagan-Administration verlor *comparable worth* auf Bundesebene an Bedeutung, doch konnten Teile der Frauenbewegung gemeinsam mit Gewerkschaften mit hohem Frauenanteil in 42 Einzelstaaten Evaluationsstudien im öffentlichen Dienst initiieren und eine einmalige Anhebung der untersten Löhne erreichen. Auch wurden auf Einzelstaatsebene Gesetze zur Lohngleichwertigkeit verabschiedet – das erste wurde in Minnesota 1982 für Arbeitnehmer/innen des öffentlichen Dienstes

⁴⁵⁴ County of Washington v. Gunther, 452 U.S. 161 (1981)

⁴⁵⁵ Bergmann: Economic Emergence of Women, 183, 187

⁴⁵⁶ Günther Schmid, Christine Ziegler: Die Frauen und der Staat – Beschäftigungspolitische Gleichstellung im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 32. Jahrgang, Heft 3, 1993, 126–139

verabschiedet. Damit wurde *comparable worth* als Gleichstellungsstrategie einer breiteren Öffentlichkeit bekannt.⁴⁵⁷

Ein Kritikpunkt am Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit‘ ist, dass das Marktprinzip von Angebot und Nachfrage außer Kraft gesetzt wird. Denn auch wenn manche Berufe nach Qualifikation, Aufwand, Verantwortung und Arbeitsbedingungen gleich bewertet werden, kann eine unterschiedliche Entlohnung mit dem legitimen, nicht diskriminierenden Grund von Angebot und Nachfrage erklärt werden. Das Prinzip der gleichwertigen Arbeit wurde im Rahmen der Diskussion zur Verabschiedung des EPA abgelehnt, da dadurch ein Anstieg der Frauenarbeitslosigkeit befürchtet wurde. Die Kongressabgeordneten gingen davon aus, dass Arbeitgeber/innen bevorzugt Männer anstellten, wenn sie Frauen denselben Lohn wie Männern zahlen müssten. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die größte Motivation für Frauen, aus ihren typischen Berufen zu wechseln, – das höhere Einkommen in den von Männern dominierten Branchen – wegfallen würde. Auch wird der Prozess der Jobevaluierung als sehr komplex und subjektiv beschrieben und es bleibt zu hinterfragen, ob die Maßnahme wirklich zu einem Anheben der Frauenlöhne führen würde, da Arbeitgeber/innen die Umsetzung relativ leicht torpedieren können – vor allem wenn das Prinzip nicht allumfassend eingesetzt wird und somit Bereiche ohne Gleichwertigkeitsanspruch weiter bestehen.⁴⁵⁸

3.3.2 Zur Weiterentwicklung des Regelwerks in der EU

3.3.2.1 Weiterentwicklung durch den EuGH

3.3.2.1.1 Entscheidungen des EuGH zu Artikel 119

Artikel 119 lagen wie bereits erwähnt vor allem wirtschaftspolitische Ziele zugrunde. Durch die Durchsetzung des Prinzips von gleichem Lohn für gleiche Arbeit sollten Wettbewerbsnachteile für Unternehmen beseitigt werden, die in einem Mitgliedstaat angesiedelt sind, in dem dieses Prinzip bereits verwirklicht war (im konkreten Fall war dies Frankreich). Die Reichweite von Artikel 119 wurde von den Mitgliedstaaten allerdings zunächst enger gefasst, als dies im Laufe der 1970er-Jahren vom EuGH beurteilt wurde.

⁴⁵⁷ von Wahl: Gleichstellungsregime, 209

⁴⁵⁸ Levine: Gender Wage Gap, 4

1966 kam es erstmals zu einem Streik für Lohngleichheit von Arbeiterinnen in der Herstal Munitionsfabrik in Belgien, die dabei auf Artikel 119 Bezug nahmen. Bei Herstal bestand ein Drittel der Belegschaft aus Frauen, doch waren Frauen in den untersten Ebenen des Lohnsystems zu finden. Ein Ergebnis des Streiks war, dass Belgien seine Arbeitsgesetze leicht modifizierte.

Bereits 1963⁴⁵⁹ war festgestellt worden, dass die Vorgaben in den Römischen Verträgen ‚direkte Wirkung‘ haben, d.h. dass die Vertragsbestimmungen auch für jene Mitgliedstaaten gelten, die diese noch nicht in ihre nationalen Gesetzeswerke implementiert hatten. Somit konnten Fälle zu gleichem Lohn an den EuGH verwiesen werden.⁴⁶⁰ 1964 wurde der Vorrang des Gemeinschaftsrechts festgelegt, wonach gegen EuGH-Entscheidungen keine Berufungsinstanz möglich ist.⁴⁶¹ In der E(W)G/EU kam, ähnlich wie in den USA, dem Obersten Gericht und damit dem EuGH besondere Bedeutung bei der Ausgestaltung von Vertrags- und Richtlinienbestimmungen zu gleichem Lohn für gleiche Arbeit zu. So stützte sich die Kommission bei der Weiterentwicklung der Lohngleichheitsnorm auf diese ersten Entscheidungen des EuGH. Im Folgenden werden einige Urteile genannt, die zur Weiterentwicklung der europäischen Vorgaben beigetragen haben.

Der EuGH entwickelte sich in den 1960er- und 1970er-Jahren zur wichtigsten Instanz des Gemeinschaftsrechts.⁴⁶² Der erste Fall zu Artikel 119 war *Defrenne I*⁴⁶³, der 1970 von der belgischen Arbeitsjuristin Eliane Vogel-Polsky eingebracht und 1971 entschieden wurde. Gabrielle Defrenne hatte seit 1951 bei der belgischen Fluglinie Sabena gearbeitet. Ihr Dienstverhältnis war 1968 beendet worden, da der Arbeitsvertrag für alle Flugbegleiterinnen mit Vollendung des 40. Lebensjahrs ohne Kündigung beendet wurde. Defrenne klagte daraufhin auf Schadenersatz, da für die männlichen Kollegen bei Sabena keine derartige Regelung bestand und damit eine Ungleichbehandlung hinsichtlich Arbeitsentgelt, Altersgrenze, Abfindung und Pension vorlag. Insgesamt entschied der EuGH in den 1970er-

⁴⁵⁹ In dem Fall *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* ((C-26/62) wurde diese Entscheidung getroffen.

⁴⁶⁰ Catherine Hoskyns: *The European Union and the Women Within: An Overview of Women's Rights Policy*. In: R. Amy Elman (ed.): *Sexual Politics and the European Union. A New Feminist Challenge* (Providence, Oxford 1996), 13–22, hier 15f.

⁴⁶¹ Für nähere Informationen siehe dazu auch: Karen J. Alter: *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford 2001)

⁴⁶² Siehe dazu mehr in Karen J. Alter: *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford 2001), 16f.

⁴⁶³ Insgesamt gab es drei *Defrenne*-Fälle; siehe dazu: Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, online unter: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/case_law_de.html (2008-10-28)

Jahren drei Mal über unterschiedliche Rechtsfragen zu diesem Fall. Im ersten Fall (*Defrenne I*) ging es um die Frage, ob die Pension als Entgeltbestandteil unter den Anwendungsbereich von Artikel 119 fällt. 1971 wurde vom EuGH festgehalten, dass „eine im Rahmen eines gesetzlichen Sozialversicherungssystems gewährte Altersrente im Sinne von Artikel 119 Absatz 2 EWG-Vertrag keine Vergütung ist, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar zahlt“⁴⁶⁴.

Der für die Entwicklung der Lohngleichheit wichtigere Fall war *Defrenne II*, bei dem die Frage der unmittelbaren Geltung behandelt wurde. In dem EuGH-Urteil wurde dazu festgehalten, dass Artikel 119 einen individuellen Klageanspruch gegenüber staatlichen Behörden und in privaten Verträgen begründet. Der EuGH stellte damit klar, dass das Prinzip ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ unmittelbare Wirkung hat, d.h. die Vorschrift auch Beschäftigungsverhältnisse zwischen privatwirtschaftlichen Arbeitgebern/innen und Arbeitnehmern/innen betrifft. Opfer von Lohndiskriminierungen könnten sich laut der EuGH-Entscheidung an die nationalen Gerichte wenden und ihren Anspruch auf gleichen Lohn einklagen. Da die Umsetzung von Artikel 119 äußerst langsam erfolgte, kann die praktische Bedeutung der durch den EuGH anerkannten horizontalen Direktwirkung, d.h., dass sich Frauen in den Mitgliedsländern auf Artikel 119 berufen konnten, auch wenn die nationale Regierung keinerlei Umsetzungsschritte gesetzt hatte, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt war die extensive Auslegung des Lohnbegriffs durch den EuGH: Seit dem *Defrenne II*-Urteil waren offensichtliche Lohndiskriminierungen bei gleicher Arbeit innerhalb eines Betriebs eine geklärte Rechtsfrage. Bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit sowie den staatlichen Pensionssystemen für Beamte/innen und ihre Angehörigen musste der Entgeltbegriff erst definiert werden. Laut Artikel 119 wurden unter ‚Entgelt‘ alle Vergütungen verstanden, „die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt“⁴⁶⁵. Daher wurden Zuschläge und Zulagen eindeutig als Teil des Entgelts angesehen.

⁴⁶⁴ siehe: Urteil des Gerichtshofs vom 25. Mai 1971: Rs. C-80/70 Gabrielle Defrenne gegen belgischen Staat, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61970J0080:DE:HTML> (2008-01-08)

⁴⁶⁵ Art. 119 EWGV, siehe: Treaty of Rome, 25 March 1957, online unter: europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf, 43 (2007-07-18)

Der EuGH bestätigte weiters, dass das Vorabentscheidungsverfahren für Artikel 119 gilt, d.h., nationale Gerichte können dem EuGH Fragen über Auslegung und Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht vorlegen. Der EuGH erhielt damit die Kompetenz des *judicial review*, d.h. er entscheidet, ob eine Klage in den Bereich des EU-Rechts fällt und wie diese zu interpretieren ist. Mit der Entscheidung in *Defrenne II* trat der EuGH außerdem über die Wirtschaftsunion als Integrationsziel hinaus und nahm in seiner Rechtsprechung die soziale Dimension auf. Lohngleichheit wurde somit als ein Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen ausgelegt. Die Ziele der Sozialpolitik wurden 1973 von der Kommission im „Sozialpolitischen Aktionsprogramm“ ausgeführt, in dem erstmals Beschäftigung, soziale Sicherheit und Berufsausbildung mit der Erwerbssituation von Frauen verbunden wurden. Die Kommission und der EuGH waren sich einig, dass der gemeinsame Markt stärker mit sozialen Werten verbunden werden musste, um auf mehr Unterstützung in den Mitgliedsländern zu stoßen, und zu einer Weiterentwicklung der sozialen Rechte in der Gemeinschaft führen sollte.⁴⁶⁶

Unterschiedliche Formen von Diskriminierung wurden in Artikel 119 nicht erwähnt. Der EuGH hatte aber entschieden, dass Artikel 119 auch auf indirekte Diskriminierung anzuwenden war. Um indirekte Diskriminierung anzuerkennen, wandte der EuGH zwei Schritte an: Zuerst wurde geprüft, ob der Anteil der Angehörigen jenes Geschlechts, das von einer Maßnahme negativ betroffen war, deutlich höher war als der Anteil der Angehörigen des anderen Geschlechts. Danach musste festgestellt werden, ob die diskriminierende Maßnahme ein angemessenes Mittel war, einen betrieblichen Zweck zu erreichen. Dieser Zweck musste einem wirklichen Bedürfnis des Unternehmens dienen und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sein. Im Fall *Bilka*⁴⁶⁷ erweiterte der EuGH die Begriffe ‚Diskriminierung‘ und ‚Entgelt‘ erheblich, indem er gegen den Ausschluss von Frauen von Sozialleistungen (ob Renten oder Sachleistungen) des/der Arbeitgebers/in vorging. Weiters stellte der EuGH fest, dass allen Beschäftigten eines Bereichs alle Lohnbestandteile zustanden, unabhängig von der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ Wobbe, Biermann: Metamorphosen der Gleichheit, 576–578

⁴⁶⁷ Rs. C-170/84 *Bilka Kaufhaus GmbH gegen Karin Weber von Hartz*

⁴⁶⁸ siehe dazu auch: Urteil des EuGH im Fall *Bilka*, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61984J0170:DE:HTML> (2008-02-11)

Schwieriger fiel die Entscheidung bei Leistungen eines Versorgungs- oder Versicherungssystems: Im *Defrenne I*-Urteil⁴⁶⁹ erklärte der EuGH, dass der Anspruch auf soziale Leistungen nicht mit Artikel 119 begründet werden kann.⁴⁷⁰ Eine Änderung dieser Einschätzung erfolgte erst mit dem *Barber*-Urteil⁴⁷¹ von 1990, als der EuGH feststellte, dass private betriebliche Pensionssysteme als Bestandteil des Entgelts zu interpretieren sind. Diese Entwicklung setzte 1986 mit dem *Bilka*-Urteil ein, in dem der Ausschluss von Teilzeitbeschäftigten von der betrieblichen Altersvorsorge, wovon wesentlich mehr Frauen als Männer betroffen sind, als Verletzung von Artikel 119 anerkannt wurde.

Der Vertrag von Maastricht (1992) enthält eine Modifikation des Artikel 119. Protokoll 2 zu Artikel 119 lautet:

„Die hohen Vertragsparteien sind über folgende Bestimmungen übereingekommen, die dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt wird: Im Sinne des Art. 119 gelten Leistungen aufgrund eines betrieblichen Systems der sozialen Sicherheit nicht als Entgelt, sofern und soweit sie auf Beschäftigungszeiten vor dem 17. Mai 1990 zurückgeführt werden können, außer im Fall von Arbeitnehmern oder deren anspruchsberechtigten Angehörigen, die vor diesem Zeitpunkt eine Klage bei Gericht oder ein gleichwertiges Verfahren nach geltendem einzelstaatlichen Recht anhängig gemacht haben.“⁴⁷²

Anlass zu diesem Protokoll gab das oben genannte EuGH-Urteil im Fall *Barber*, aufgrund dessen die privaten Pensionskassen eine Klagewelle fürchteten; intensives Lobbying führte schließlich zu der zitierten Regelung im Vertrag. Das bedeutete, dass ausschließlich Ansprüche, die nach dem Stichtag 17. Mai 1990 entstanden waren, eingeklagt werden konnten – und die reale rechtliche Gleichstellung bei den Pensionen damit um Jahrzehnte verschoben wurde. Der Vertrag von Maastricht stellt damit einen Rückschritt für die Gleichstellungspolitik dar.⁴⁷³

⁴⁶⁹ Rs. C-80/70 Gabrielle Defrenne gegen belgischen Staat

⁴⁷⁰ Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 92f.

⁴⁷¹ Rs. C-262/88 Douglas Harvey Barber gegen Guardian Royal Exchange Assurance Group

⁴⁷² Protokoll 2 zu Art. 119 EWGV

⁴⁷³ Elisabeth Klatzer: Im Sog der europäischen Integration – Aufwind oder Talfahrt für Frauen? In: Christiane Buch, Elisabeth Klatzer (Hg.): Weißer Fleck – Rotes Tuch. Zur Standortbestimmung von Frauen in Wirtschaft und Gesellschaft (Wien 1994), 119–136, hier 127f.

Die extensive Auslegung des Entgeltbegriffs ermöglichte dem EuGH, Entgelt über den Bereich der betrieblichen Versorgungssysteme hinaus auf andere Leistungen und Vergütungen in Bezug auf Artikel 119 anzuwenden. Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall sowie Übergangsgeld bei der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses sind eindeutig dem Entgeltbegriff zuzurechnen. Auch bei unklaren Bedingungen, vor allem im Zusammenhang mit mittelbarer Diskriminierung, wurde der EuGH angerufen, so z.B. im *Nimz*-Urteil⁴⁷⁴ von 1991: Hier wurde festgehalten, dass der automatische Aufstieg in höhere Gehaltsgruppen in den Entgeltbegriff einbezogen wird.

3.3.2.1.2 EuGH-Urteile zu gleichwertiger Arbeit

Fälle zu gleichwertiger Arbeit basieren auf RL 75/117/EWG, der Entgeltgleichheitsrichtlinie von 1975, und nicht auf Artikel 119, da nur die gleiche, nicht aber die gleichwertige Arbeit in den Römischen Verträgen verankert wurde. Die Frage nach der Gleichwertigkeit von Arbeit war schwer zu beantworten, da in der Richtlinie selbst keine Definition enthalten war, weswegen der EuGH diesbezüglich ausführende nationale Gesetze und Richtlinien voraussetzte. Die Konkretisierung von gleichwertiger Arbeit war damit Aufgabe der nationalen Gesetzgeber/innen. Der EuGH beschränkte sich darauf, die auf nationaler Ebene getroffenen Konkretisierungen auszulegen und anzuwenden und überließ die Feststellung der Gleichwertigkeit zweier Arbeiten sowie die darauf basierende Beurteilung der Diskriminierung grundsätzlich den nationalen Gerichten. Gleichbehandlung in der Entlohnung bei gleicher und gleichwertiger Arbeit war somit realiter ein subjektives Recht, das erst vor Gericht geltend gemacht werden musste.⁴⁷⁵

Im Bereich der Lohndiskriminierung bei gleichwertiger Arbeit bezeichnet der EuGH diese nicht als mittelbare Diskriminierung, obwohl er Verfahren anwendet, die bei der Ermittlung einer mittelbaren Diskriminierung zur Anwendung kommen. Kriterien für die Entlohnung sind laut EuGH nicht unmittelbar mit dem Geschlecht verbunden, sondern beruhen auf allgemeinen Merkmalen, die unterschiedliche Auswirkungen auf die Geschlechter haben können. Daher ist der prozentuale Anteil eines Geschlechts innerhalb einer Berufsgruppe ausschlaggebend für die Ermittlung von Entgeltdiskriminierung bei gleichwertiger Arbeit. Ein

⁴⁷⁴ Rs. C-184/89 Helga Nimz gegen Freie und Hansestadt Hamburg

⁴⁷⁵ Nishihara: Geschlechtsneutrale Behandlung, 51–56

gemeinschaftsrechtliches Konzept der gleichwertigen Arbeit fehlt bislang auf europäischer Ebene, in den Mitgliedstaaten wird es sehr unterschiedlich interpretiert: Stark ausgestaltet ist das Konzept z.B. in Großbritannien und Irland, in Deutschland hingegen wird es eng ausgelegt, wodurch die Anwendung stark eingeschränkt ist.

Bisher ist unklar, was die Gleichwertigkeit der Arbeit ausmacht und anhand welcher Kriterien sie bestimmt werden soll.⁴⁷⁶ Der EuGH hat einige Kriterien entwickelt, mit deren Hilfe er das Konzept der gleichwertigen Arbeit konkretisiert, auch wenn es den nationalen Richtern/innen obliegt, diese Kriterien im Einzelfall anzuwenden. Im Fall *Macarthy*⁴⁷⁷ stellte der EuGH fest, dass Frauen und Männer die jeweilige Tätigkeit nicht zur selben Zeit ausüben müssen, d.h. Vergleiche mit der Entlohnung des/der Stellenvorgängers/in sind möglich. Im Fall *Danfoss*⁴⁷⁸ legte der EuGH 1985 die Verwendung der Merkmale ‚Flexibilität‘, ‚Berufsausbildung‘ und ‚Erfahrung‘ fest, die zur Bestimmung des Lohns herangezogen werden. Zur Definition von ‚Flexibilität‘ und ‚Berufsausbildung‘ wurde festgehalten, dass diese dann als Kriterien herangezogen werden können, wenn die Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Arbeitszeiten und -orte sowie die Berufsausbildung von Bedeutung für die Ausübung einer spezifischen Aufgabe ist. ‚Erfahrung‘ ist hingegen immer gerechtfertigt und muss nicht weiter begründet werden. Der EuGH verlangt weiters von den Arbeitgebern/innen den Nachweis, dass die herangezogenen Kriterien mit der Durchführung der spezifischen Aufgabe zusammenhängen und daher bei der Lohnfindung berücksichtigt werden müssen. Die Verwendung der Kriterien ‚Berufsausbildung‘ und ‚Qualifikation‘ ist dort verboten, wo sie wenig mit der übertragenen Aufgabe zu tun haben.

Wichtig am *Danfoss*-Urteil war weiters, dass die Beweislast dann auf den/die Arbeitgeber/in übergeht, wenn dem Entlohnungssystem jegliche Durchschaubarkeit fehlt und, im Falle einer Klage durch eine Frau, die Arbeitnehmerin „auf der Grundlage einer relativ großen Zahl von Arbeitnehmern belegt, dass das durchschnittliche Entgelt der weiblichen Arbeitnehmer niedriger ist als das der männlichen Arbeitnehmer“⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Christian Calliess, Matthias Ruffert: Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV (2. Auflage Darmstadt 2002), 1669

⁴⁷⁷ Rs. C-129/79 *Macarthy* Ltd. gegen Wendy Smith

⁴⁷⁸ Rs. C-109/88 *Handels-Og Kontorfunktionaerernes Forbund I Danmark* gegen Dansk Arbejdsgiverforening for Danfoss

⁴⁷⁹ Urteil des EuGH vom 17. Oktober 1989: *Handels-Og Kontorfunktionaerernes Forbund I Danmark* gegen Dansk Arbejdsgiverforening for Danfoss, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0109:DE:HTML> (2008-01-09)

Im *Enderby*-Urteil⁴⁸⁰ wurde die Argumentation aus dem *Danfoss*-Urteil weiter ausgeführt: Der EuGH erklärte, dass sich die Beweislast dann umkehrt, wenn aussagekräftige Statistiken einen merklichen Unterschied im Entgelt zweier gleichwertiger Tätigkeiten erkennen lassen, von denen eine fast ausschließlich von Frauen und die andere hauptsächlich von Männern ausgeübt wird. Der/die Arbeitgeber/in muss den Nachweis erbringen, dass die unterschiedliche Bezahlung auf einem anderen sachlichen Faktor beruht, der nichts mit Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu tun hat. Die Überprüfung dieser vom/von der Arbeitgeber/in vorgebrachten Gründe überlässt der EuGH den nationalen Gerichten.⁴⁸¹ Auch im Fall *Enderby* war der EuGH in der Frage, ob die zwei als Vergleichspaar infrage stehenden Tätigkeiten gleichwertig seien, an die Tatsachenermittlung des nationalen Gerichts gebunden.

Im Fall der *Wiener Gebietskrankenkasse*⁴⁸² stellte der EuGH fest, dass Berufsausbildung einen Faktor darstellt, aufgrund dessen unterschiedliche Bezahlung gerechtfertigt ist, selbst wenn die Gleichwertigkeit der Arbeit festgestellt werden kann. Das bedeutet, dass nicht nur die Art und Weise der herangezogenen Tätigkeit, sondern auch die Ausbildung und Erfahrung zur Beurteilung der Gleichwertigkeit herangezogen werden kann.

Allerdings muss das Vorhandensein einer gleichen bzw. gleichwertigen Arbeit zuerst festgestellt werden, bevor nach der Rechtfertigung des Lohnunterschieds gefragt wird. Die Frage nach der Gesamtbeurteilung der Faktoren wie Art der Arbeit, Ausbildung und Arbeitsbedingungen in Bezug auf ihre Vergleichbarkeit wird vom EuGH nicht klar beantwortet. Fraglich ist vor allem, welche Anforderungen ein/e Arbeitgeber/in erfüllen muss, um das Vorhandensein der sachlichen Gründe zu beweisen, wenn die Umstände der Arbeit nicht als Rechtfertigung herangezogen werden können.⁴⁸³

In einem Bericht aus dem Jahr 1995 hielt die europäische Experten/innengruppe zu Gleichbehandlung fest, dass generell in den meisten Mitgliedstaaten zu gleichwertiger Arbeit keine Weiterentwicklung festzustellen sei. Als Grund wird angeführt, dass die Entgeltgleichheitsrichtlinie von 1975 zwar geeignet sei, individuelle Ungerechtigkeit zu

⁴⁸⁰ Rs. C-127/92 Dr. Pamela Mary Enderby gegen Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health

⁴⁸¹ Urteil des EuGH vom 27. Oktober 1993: Dr. Pamela Mary Enderby gegen Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0127:DE:HTML#DI> (2008-01-09)

⁴⁸² Rs. C-307/97 Angestelltenbetriebsrat der Wiener Gebietskrankenkasse gegen Wiener Gebietskrankenkasse

⁴⁸³ Nishihara: Geschlechtsneutrale Behandlung, 151

beseitigen, struktureller Entgeltdiskriminierung aber aufgrund des auf Klagen basierten Zugangs wenig entgegengesetzt werden könne.⁴⁸⁴

Im Amsterdamer Vertrag 1997 wurde in Artikel 141 die bisherige Rechtsprechung des EuGH übernommen und das Prinzip von gleichem Lohn auch auf gleichwertige Arbeit ausgedehnt. Doch wurde es auch hier unterlassen, eine Definition der Gleichwertigkeit festzuschreiben.

3.3.2.1.3 Entscheidungen des EuGH zu Quoten

Die nur unzureichend beantwortete Frage, ob und inwieweit nach Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie 76/207/EWG Quotenregelungen zulässig sind, eröffnete die Möglichkeit für Klagen auf positive Diskriminierung vor dem EuGH.

Art. 2 Abs. 4 lautet:

„Diese Richtlinie steht nicht den Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, insbesondere durch Beseitigung der tatsächlich bestehenden Ungleichheiten, die die Chancen der Frauen in den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Bereichen beeinträchtigen, entgegen.“⁴⁸⁵

Quotenregelungen sind als verstärkende Maßnahmen gegen die weiterhin bestehende Ungleichheit zwischen Frauen und Männern gedacht, die am deutlichsten an der vertikalen Segregation und damit der Unterrepräsentanz von Frauen in den höheren und leitenden Stellen in Betrieben und im öffentlichen Dienst zu erkennen ist – Quotenregelungen sollen zu Veränderungen führen. Gleichzeitig stellen Quoten aber auch eine Ungleichbehandlung des nicht betroffenen Geschlechts dar und so sammelte sich im Laufe der Jahre eine große Zahl an politischen und juristischen Argumenten pro und contra Quoten.

Der EuGH gab im Laufe der 1990er-Jahre unterschiedliche Antworten auf die Frage nach der Zulässigkeit von Quoten und positiven Maßnahmen. So ging es im Fall *Kalanke*⁴⁸⁶ (1993) um eine bremische Quotenregelung für den öffentlichen Dienst, nach der bei einer Übertragung

⁴⁸⁴ Network of Experts on the Implementation of the Equality Directives (Brussels 1995), 16–18

⁴⁸⁵ siehe dazu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31976L0207:DE:HTML> (2009-07-30)

⁴⁸⁶ Rs. C-450/93 Eckhard Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen

einer Tätigkeit in eine höhere Lohn-, Vergütungs- oder Besoldungsgruppe Frauen bei gleicher Qualifikation mit ihren männlichen Mitbewerbern vorrangig zu berücksichtigen waren, sofern sie unterrepräsentiert waren. Der EuGH entschied in diesem Fall, dass die Regelung, die bei gleicher Qualifikation automatisch den weiblichen Bewerbern den Vorzug gab, abzulehnen ist.⁴⁸⁷

Die Entscheidung verursachte einige Aufregung, da sie auch so verstanden werden konnte, dass der EuGH die Möglichkeit jeglicher Quotenregelung beenden würde. Da in einigen Mitgliedstaaten Quoten aber bereits einen unerlässlichen Teil der Gleichstellungspolitik darstellten, hätte dies zu einiger Verwirrung geführt. Um das zu verhindern, schlug die Kommission eine Änderung der Richtlinie 76/207/EWG vor, worin Quoten zugunsten des unterrepräsentierten Geschlechts solange erlaubt werden sollten, als sie die besonderen Umstände eines Einzelfalls nicht ausschließen. Allerdings scheiterte diese Initiative am Widerstand des Wirtschafts- und Sozialausschusses.⁴⁸⁸

Der EuGH musste daher in weiteren Urteilen für Klarheit sorgen: Im Fall *Marschall*⁴⁸⁹ (1995) wurde festgehalten, dass die nordrhein-westfälische Quotenregelung für öffentliche Bedienstete, die über eine sogenannte Härteklausele verfügte, den Vorgaben der Richtlinie 76/207/EWG entspricht – allerdings mit der Einschränkung, dass dies nur in jenen Fällen gilt, in denen „nicht in der Person des Mitbewerbers liegende Gründe überwiegen“⁴⁹⁰. Wichtig an der *Marschall*-Entscheidung ist, dass nunmehr das Ziel, das der Staat mit dem Erlass einer Quotenregelung verfolgt, ausschlaggebend ist, ob eine Quotenregelung rechtmäßig ist. Der EuGH lehnt das gruppenbezogene Verständnis der Chancengleichheit und damit der Quotenregelung ab. Quoten stellen für den EuGH weder Maßnahmen zur Kompensation erlittener Nachteile noch zur Erreichung paritätischer Machtverhältnisse dar. Das Ziel der Quote liegt für den EuGH alleine darin, für die einzelne Bewerberin bestehende Nachteile auszugleichen, da das Gericht die Tendenz festgestellt hat, dass bei gleicher Qualifikation Bewerber gegenüber Bewerberinnen bevorzugt behandelt werden. Für den EuGH ist seit dem *Marschall*-Urteil die Rechtmäßigkeit von Quotenregelungen allein davon abhängig, ob

⁴⁸⁷ Urteil des EuGH vom 17. Oktober 1995: Eckhard Kalanke gegen Freie Hansestadt Bremen, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0450:DE:HTML> (2008-01-09)

⁴⁸⁸ Nishihara: Geschlechtsneutrale Behandlung, 123

⁴⁸⁹ Rs. C-409/95 Hellmut Marschall gegen Land Nordrhein-Westfalen

⁴⁹⁰ Urteil des EuGH vom 11. November 1997: Hellmut Marschall gegen Land Nordrhein-Westfalen, online unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995J0409:DE:HTML> (2008-01-09)

die Quotenregelung eine effektive Maßnahme darstellt, um strukturelle Nachteile für einzelne Bewerberinnen auszugleichen.⁴⁹¹

Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit von positiven Maßnahmen wird zunächst die Gleichheit der Qualifikation als Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit von Quoten festgestellt. Danach werden sie am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprüft, d.h. es wird überprüft, ob durch positive Maßnahmen nicht Personen mit weniger Qualifikationen den Vorrang erhalten. Absolute Bevorzugungsregelungen ohne „Öffnungsklausel“⁴⁹² entsprechen laut EuGH nicht den Vorgaben der Verhältnismäßigkeit.

Im Fall *Badeck*⁴⁹³ von 1997 beschäftigte sich der EuGH eingehend mit Frauenförderplänen und verbindlichen Zielvorgaben des hessischen Gleichberechtigungsgesetzes. Hier wurde die Rechtsprechung von Kalanke und Marschall fortgeführt und die Regelungen für konkrete Anwendungsbereiche spezifiziert. Insgesamt kann festgehalten werden, dass Fördermaßnahmen eher als zulässig erachtet werden, wenn sie konkret einen Sachverhalt regeln, der vom Gericht einer genauen Prüfung unterzogen werden kann. In der *Badeck*-Entscheidung stellte der EuGH fest, dass die sogenannte Ergebnisquote aufgrund von Frauenförderplänen des hessischen Gleichstellungsgesetzes mit dem Europarecht vereinbar ist. Das bedeutet, dass Bewerberinnen bei gleicher Qualifikation, wenn keine Gründe in der persönlichen Lage eines männlichen Bewerbers überwiegen, bei Unterrepräsentation bevorzugt angestellt werden können.⁴⁹⁴

3.3.2.2 Weiterentwicklung des Regelwerks am Beispiel von Quoten und positiven Maßnahmen

Da die Ziele, Frauen stärker am Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. ihnen dieselben beruflichen Möglichkeiten zu bieten wie den Männern, trotz der Richtlinien aus den 1970er-Jahren immer noch nicht erreicht waren, setzte die Kommission zunehmend auf positive Maßnahmen, um deutlichere Verbesserungen für die Situation der Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zu erreichen.

⁴⁹¹ Nishihara: Geschlechtsneutrale Behandlung, 126

⁴⁹² Die Öffnungsklausel ermöglicht es, die individuelle Situation aller Bewerber/innen zu berücksichtigen.

⁴⁹³ Rs. C-158/97 Gregor Badeck u.a. Beteiligte: Hessischer Ministerpräsident und Landesanwalt beim Staatsgerichtshof des Landes Hessen

⁴⁹⁴ Björn Gerd Schubert: Affirmative Action und Reverse Discrimination. Zur Problematik von Frauenquoten im öffentlichen Dienst am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Republik Südafrika (Baden-Baden 2003), 106–111

Die erste Ermächtigung zu positiven Maßnahmen wurde 1976 mit Artikel 2 Absatz 4 der Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG gegeben. Dieser legte fest, dass Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern, insbesondere durch die Beseitigung bestehender Ungleichheiten, welche die Chancen von Frauen beeinträchtigen, der Richtlinie entsprechen. 1984 wurde eine Empfehlung⁴⁹⁵ des Rates zur Förderung von positiven Maßnahmen für Frauen verabschiedet, die aber keinerlei verpflichtende Bestimmungen zur Umsetzung von positiven Maßnahmen enthielt.

Im „Abkommen über die Sozialpolitik“ von 1991 wird in Artikel 6 Absatz 3 festgehalten, dass ein Mitgliedstaat nicht daran gehindert wird, spezifische Vergünstigungen für Frauen beizubehalten oder zu beschließen.⁴⁹⁶

Im Rechtssystem der Europäischen Union besteht – ähnlich wie in den USA – ein Spannungsverhältnis zwischen dem Verbot der Geschlechterdiskriminierung und dem Gebot der positiven Frauenförderung. Gleichbehandlung allein kann jedoch Ungleichheiten verstärken, deswegen gelten positive Maßnahmen als eine Möglichkeit, mitunter Notwendigkeit, die zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Einschränkungen für Frauen am Arbeitsmarkt zu verringern bzw. zu beseitigen. Frauen sollen durch positive Maßnahmen unterstützt werden, gleichberechtigt mit Männern konkurrieren zu können, wobei das Prinzip des ‚Verdienstes‘ (*merit*) aufrecht bleibt. Der Einsatz positiver Maßnahmen basiert auf der Überlegung, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe zu unterschiedlichen Ergebnissen führt; Barrieren, die Frauen im Wege stehen, sollen identifiziert und beseitigt und die ungleichen Ausgangsbedingungen durch positive Maßnahmen aufgehoben werden. Der Fokus verlagert sich damit von Gleichheit beim Zugang zu Positionen und Berufen hin zu Gleichheit bei den Ergebnissen durch ein Angleichen der Ausgangspositionen.

Positive Maßnahmen setzen somit bei der Verteilung von Positionen in Hierarchien oder allgemeinen Zulassungsbedingungen an, lassen aber die Strukturen des Status quo, welche die Rahmenbedingungen für Ungleichheiten bilden, unberührt.⁴⁹⁷ Weiters kommen positive Maßnahmen nur einer bestimmten Gruppe von Frauen zugute, vor allem gut ausgebildeten

⁴⁹⁵ Empfehlung des Rates vom 13. Dezember 1984 zur Förderung von positiven Maßnahmen für Frauen

⁴⁹⁶ Herda: Gleichberechtigung in der EU, 67f.; Simon Duncan: Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union. In: The European Journal of Women's Studies, Volume 3, Issue 4, November 1996, pp. 399–422, hier 399f.

⁴⁹⁷ Rees: Mainstreaming Equality, 34f.

weißen Frauen der Mittelschicht, ohne die Bedingungen für die breite Masse zu verändern. Außerdem stellt positive Diskriminierung per definitionem eine ungleiche Behandlung aufgrund des Geschlechts dar.⁴⁹⁸

Zu Beginn der 1980er-Jahre vertrat die Europäische Kommission positive Maßnahmen in einer umfassenden Definition, die nicht nur der Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung dienen sollte, sondern auf eine Verringerung der Segregation durch die Förderung von Frauen in „frauenuntypischen“ Bildungswegen und Berufsfeldern sowie auf Maßnahmen zur Umverteilung der unbezahlten Arbeit setzte. Dies wurde vor allem im Rahmen der ersten beiden Aktionsprogramme (1982–1990) angegangen. Anschließend wurden positive Maßnahmen für Frauen in höheren und leitenden Positionen in Firmen und Organisationen gefördert. Dieser Paradigmenwechsel lässt sich einerseits auf die „Internationale Dekade der Frau“ und Aktivitäten wie die ersten internationalen Frauenkonferenzen zurückführen; andererseits auf den sich weiterhin nicht verringernden Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern und die immer noch bestehende Ungleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt. Die Kommission veröffentlichte 1988 einen Leitfaden zu positiven Maßnahmen, worin diese als Mittel definiert wurden, um eine ausgeglichene Repräsentanz von Frauen und Männern in der gesamten Belegschaft zu erreichen. Im Leitfaden heißt es:

„Positive action is part of overall human resources planning. The setting up of a positive action programme in general includes four stages: a commitment stage, in which the organization announces its commitment to positive action; an analysis stage, in which all relevant data concerning the organization’s work force and employment practices are collected and analysed; a planning stage, in which the programme is worked out in detail for future implementation; an implementation stage, in which the programme and a system to monitor are set in notion.⁴⁹⁹“

Diese Beschreibung der Kommission basiert auf dem Modell der *affirmative action*, das in den 1970er-Jahren in den USA entwickelt wurde. Die Verantwortung zur Umsetzung von positiven Maßnahmen wurde, wie im US-amerikanischen Vorbild, dem Management

⁴⁹⁸ Rees: *Mainstreaming Equality*, 37

⁴⁹⁹ Commission of the European Communities, 1988. Zitiert nach Anneke van Doorne-Huiskes: *Equal Opportunities in the European Union: Theory and Practice*. In: A. Geske Dijkstra, Janneke Platenga (ed.): *Gender and Economies. A European Perspective* (London, New York 1997), 139–152, 144f.

übertragen, ebenso wie die Analyse der Belegschaftsverteilung, das Sammeln der Ergebnisse sowie die regelmäßige Evaluierung des Prozesses. Dies beinhaltet auch flexible Instrumente, die je nach Firmenzusammensetzung angewandt werden können. Ein großer Unterschied zwischen den europäischen und den US-amerikanischen positiven Maßnahmen bzw. *affirmative action* besteht darin, dass die proportionale Verteilung von Frauen und Männern in der EG/EU kein Ziel der Maßnahmen war. In den USA wurden bis in die 1980er-Jahre Quoten verwendet, um das Ziel einer ausgewogenen Repräsentanz zu erreichen. Die Kommission konnte diese starke Maßnahme aus politischen Gründen nicht übernehmen, da eine solche Vorgabe am Widerstand des Ministerrates und damit an den Mitgliedstaaten gescheitert wäre.⁵⁰⁰ Weder konnten von EU-Seite Quoten vorgegeben werden, die von den Mitgliedstaaten erfüllt werden müssen, noch ein Monitoringsystem unter Leitung der Kommission – ähnlich wie die Umsetzung der *affirmative action* durch EEOC und OFCCP – realisiert werden. Quoten konnten jedoch von den einzelnen Mitgliedsländern verhängt werden, deren Rechtmäßigkeit wiederum vom EuGH in mehreren Fällen überprüft wurde.

3.3.2.3 Weiterentwicklung des Regelwerks durch Rat und Kommission

Die Phase von Mitte der 1980er-Jahre bis zu den frühen 1990er-Jahren wird hinsichtlich der europäischen Gleichbehandlungsvorgaben oft als Stagnationsphase bezeichnet. Allerdings fielen in diesen Zeitraum wichtige Weiterentwicklungen, die auch Auswirkungen auf die Gleichbehandlung der Geschlechter zeitigten. 1986 kam es mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) zur ersten Reform der Gründungsverträge und zur Verankerung des Binnenmarktes. Im Vertrag von Maastricht 1992 wurde neben der Wirtschaftsgemeinschaft die politische Union gestärkt, die auf einer gemeinsamen Außenpolitik und gemeinsamen Werten beruht. Zwar wurde Gleichbehandlung weder in die EEA noch in den Vertrag von Maastricht aufgenommen, doch es kam zu einer Verknüpfung von wirtschaftlichem Wachstum und sozialen Regelungen, welche die Kommission als „europäisches Sozialmodell“⁵⁰¹ bezeichnete. Interessant ist auch, dass der gemeinsame Markt zum Binnenmarkt umgewandelt wurde, was bereits auf den aufkommenden globalen Wettbewerb hinweist, in dem sich die EU als ‚*single market*‘ positionieren will. Aus diesen Rahmenbedingungen erklärt sich auch die engere Koppelung von Gleichbehandlung mit dem

⁵⁰⁰ Doorne-Huiskes: Equal Opportunities in the European Union, 145

⁵⁰¹ Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege in 21. Jahrhundert. Weißbuch (Brüssel 1993)

europäischen Arbeitsmarkt: Frauen werden als (Human-)Ressource betrachtet, deren Inklusion einen Beitrag zum Strukturwandel leisten soll – die Strukturschwächen des Beschäftigungssystems sollen unter anderem mithilfe von Gleichbehandlung beseitigt werden.⁵⁰²

Zwar verhinderte in diesem Zeitraum der Rat Richtlinienvorschläge der Kommission zu Teilzeit, Beweislast und Elternurlaub, dennoch wurden auch in den 1980er-Jahren leise Akzente der Weiterentwicklung gesetzt: Vor allem Kommissionspräsident Jacques Delors versuchte durch die Koppelung von ökonomischer Liberalisierung und sozialer Regulierung gegen den Widerstand des Rates und der Mitgliedstaaten kleine Fortschritte zu erzielen. Dazu zählte z.B. der soziale Dialog mit den Sozialpartnern sowie die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“. Die Charta war zwar rechtlich nicht bindend, doch ging von ihr eine symbolische Wirkung aus, die sich auch auf die Regelungen zur Gleichstellung auswirkte, da damit soziale Grundrechte, wie z.B. die Nichtdiskriminierung, wieder in den Fokus europäischer Politik gerieten⁵⁰³. In der Charta kam es erstmals auch zu einer Ausweitung der Gleichstellung auf andere gesellschaftliche Gruppen, die aufgrund ihrer Hautfarbe, Rasse, Meinung oder Glauben diskriminiert wurden. Auch das 3. Aktionsprogramm (1991–1995) veränderte das Verständnis von Chancengleichheit: Diese sollte nicht länger als spezielle Maßnahme mit begrenztem Anwendungsbereich betrachtet werden, sondern zum festen Bestandteil der Wirtschafts-, Sozial- und Strukturpolitik der Gemeinschaft werden.⁵⁰⁴

Mitte der 1990er-Jahre kam aufgrund der geopolitischen Veränderungen neuer Schwung auf und weitere Richtlinien, deren Verabschiedung die Kommission bereits in den 1980er-Jahren vorgeschlagen hatte, konnten – wenn auch in modifizierter Form – realisiert werden. Darunter fallen unter anderem die Richtlinie zum Elternurlaub⁵⁰⁵, wobei erstmals eine Richtlinie in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erarbeitet wurde, zur Beweislast-

⁵⁰² Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 127–129

⁵⁰³ So wird in der Präambel der Charta festgehalten, dass "den sozialen Fragen im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Fragen zuzumessen ist."

⁵⁰⁴ Rees: Mainstreaming Equality, 62–64

⁵⁰⁵ Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub

umkehr⁵⁰⁶ und zur Teilzeit⁵⁰⁷. Diese Richtlinien legten Mindeststandards fest und bezogen auch den Bereich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung mit ein: Vor allem die Teilzeitarbeit sollte nicht länger als Zuarbeit definiert werden, sondern zu einem regulären Bestandteil des Beschäftigungssystems werden, aufgrund derer Diskriminierung nicht länger erlaubt ist. Zur Verabschiedung dieser Richtlinien trug einerseits die modifizierte Form bei, andererseits die politischen Umbrüche Ende der 1980er-Jahre, die zu gesteigerten Erwartungen hinsichtlich der Legitimität von Grund- und Menschenrechten in der EG führten.⁵⁰⁸ Weiters wurde das Prinzip Gender Mainstreaming im 4. Aktionsprogramm (1996-2000) verankert, wodurch Fördermöglichkeiten für die Einführung und Umsetzung dieser Querschnittsaufgabe erstmals bereitgestellt wurden.

3.3.2.3.1 Entwicklungen im Amsterdamer Vertrag

Mit dem Vertrag von Amsterdam kam es zu einer deutlichen Ausweitung der Gleichbehandlungsnormen. 40 Jahre nach den Römischen Verträgen wurde hier erstmals wieder Gleichbehandlung primärrechtlich verankert. Weiters übernahm die EU das Prinzip des Gender Mainstreamings, das während der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking diskutiert worden war. Ein Transfer von internationalen Ideen auf den europäischen Raum fand somit – 40 Jahre nach dem erstmaligen Transfer der ILO-Vorgaben auf Artikel 119 – erneut statt.

Gender Mainstreaming betrifft die systematische Inkorporation von Gender-Themen in alle öffentlichen Institutionen und Politiken, bei gleichzeitiger Beibehaltung von positiven Maßnahmen für das jeweils unterrepräsentierte Geschlecht. Das bedeutet, dass Gender Mainstreaming Frauenpolitik aus dem Randbereich der Politik herausnehmen und in den sogenannten Mainstream führen soll. Alle Politiken und Maßnahmen sollen dahin gehend geprüft werden, welche Auswirkungen sie auf Frauen und Männer haben, um herauszufinden, ob und auf welche Weise geschlechtsspezifische Ungleichheiten neu geschaffen oder reproduziert werden. Mithilfe von Gender Mainstreaming soll Gleichstellungspolitik nicht mehr als alleinige Aufgabe der Frauenbeauftragten mit geringer

⁵⁰⁶ Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

⁵⁰⁷ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit

⁵⁰⁸ Wobbe, Biermann: Geschlecht in der EU, 148f.

Entscheidungskompetenz gelten, sondern als Querschnittsaufgabe alle Fachbereiche in Politik und Verwaltung betreffen.⁵⁰⁹

In Artikel 3 Absatz 2 des Amsterdamer Vertrages wurde festgeschrieben, dass die Europäische Gemeinschaft bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten darauf hinwirken soll, „Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“⁵¹⁰, womit das Prinzip des Gender Mainstreamings in den Vertrag aufgenommen wurde.

Eine weitere Neuerung stellte Artikel 13 dar, der den Rat ermächtigt, Vorkehrungen zu treffen, um bestimmte Formen von Diskriminierung zu bekämpfen. Als Diskriminierungsgründe werden Geschlecht, Rasse, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung angeführt. Für die Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hat Artikel 13 nur außerhalb des Arbeits- und Sozialrechts eine Bedeutung, da dieser Bereich in den Artikeln 137 und 141 gesondert geregelt wird.⁵¹¹

Mit Einführung eines Beschäftigungstitels (3. Teil – Die Politiken der Gemeinschaft, Titel VIII – Beschäftigung, Artikel 125 bis 130) wurde in den Vertrag von Amsterdam die Beschäftigungspolitik aufgenommen. Das Ziel bestand darin, eine gemeinsam koordinierte Beschäftigungsstrategie zu entwickeln, wobei die Beschäftigungspolitik im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten bleibt.⁵¹² Beschäftigungspolitische Leitlinien wurden gemeinsam verabschiedet, an denen sich die Mitgliedstaaten bei ihrer Beschäftigungspolitik zu orientieren hatten. Sanktionen waren allerdings nicht vorgesehen.⁵¹³

Artikel 137 Absatz 1(i) geht auf die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt betreffend der Ziele von Artikel 136 ein, welche die „Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein

⁵⁰⁹ Marianne Weg: Gender Mainstreaming. Zukunftsstrategie für Gleichstellungspolitik? In: Ingrid Schacherl (Hg.): Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen. Sozial- und Kulturwissenschaftliche Studientexte Band 8 (Innsbruck 2003), 29–56, 32f.

⁵¹⁰ Art. 3 Abs. 2 EGV, siehe: Europäische Kommission: Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: Gesetzgebung. Gleichbehandlung im EG-Vertrag, online unter: http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/ectreaty_de.html (2007-07-18)

⁵¹¹ Rudolf: Gleichstellungsgebot auf Europaebene, 36f.

⁵¹² Art. 125 EGV, siehe: Konsolidierte Fassung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 97, online unter: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/emco/ec_cons_treaty_de1.pdf (2007-07-18)

⁵¹³ Angelo: Chancengleichheit von Frauen und Männern, 207f.

dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen⁵¹⁴ umfassen. Der durch den Amsterdamer Vertrag neu gefasste Artikel 137 inkorporierte das Maastrichter Sozialprotokoll in den EG-Vertrag.⁵¹⁵

Am wichtigsten für den Bereich der Geschlechtergleichstellung sind jedoch die Änderungen des Artikels 119 aus den Römischen Verträgen, der zu Artikel 141 mit insgesamt vier Absätzen umgewandelt wurde. In Absatz 1 wird ausdrücklich der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche und/oder gleichwertige Arbeit aufgenommen. Absatz 2 bleibt inhaltlich unverändert und die Absätze 3 und 4 sind völlig neu hinzugekommen.⁵¹⁶

„(3) Der Rat beschließt gemäß dem Verfahren des Art. 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Maßnahmen zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit.“⁵¹⁷

Damit sollte in Zukunft eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat genügen, wodurch die Möglichkeit eines Vetos durch ein einziges Mitgliedsland stark eingeschränkt wurde.

„(4) Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen.“⁵¹⁸

⁵¹⁴ Art. 136, siehe: Europäische Kommission: Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: Gesetzgebung. Gleichbehandlung im EG-Vertrag, online unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/ectreaty_de.html (2007-07-18)

⁵¹⁵ Rudolf: Gleichstellungsgebot auf Europaebene, 38

⁵¹⁶ Herda: Gleichberechtigung in der EU, 69

⁵¹⁷ Art. 141 Abs. 3, siehe: Europäische Kommission: Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: Gesetzgebung. Gleichbehandlung im EG-Vertrag, online unter:

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/ectreaty_de.html (2007-07-18)

⁵¹⁸ Art. 141 Abs. 4, siehe: ebenda

Diese ‚spezifischen Vergünstigungen‘ bleiben – dies ergibt sich aus dem Anwendungsbereich des Artikels 141 EGV – streng auf den beruflichen Bereich beschränkt und zielen auf das ‚unterrepräsentierte Geschlecht‘ ab, d.h. unter Umständen auch auf Männer. Artikel 141 Absatz 4 geht auf Artikel 6 Absatz 3 des Abkommens über die Sozialpolitik 1991 zurück, ist inhaltlich aber weiter gefasst.⁵¹⁹ Allerdings wurden diese spezifischen Vergünstigungen auch im Amsterdamer Vertrag nicht näher definiert.

‚Entgelt‘ ist im Sinne des Artikels 141 und nach Rechtsprechung des EuGH weit zu interpretieren: Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen, die der/die Arbeitgeber/in aufgrund des Dienstverhältnisses dem/der Arbeitnehmer/in mittelbar, unmittelbar oder in Sachleistungen zahlt. Darunter fallen auch überkollektivvertragliche Löhne, monatliche Zulagen⁵²⁰, Prämien, Remunerationen und Gratifikationen⁵²¹, Familien- und Verheiratetenzulagen⁵²², Übergangsgeld⁵²³ und Abfertigungen⁵²⁴, Vergütungen an Betriebsratsmitglieder für die Teilnahme an Schulungsveranstaltungen⁵²⁵, Karenzgeld⁵²⁶, Wochengeld⁵²⁷, aufgrund eines privaten Betriebsrentensystems gezahlte Alterspension⁵²⁸, eine in einem Betriebsrentensystem vorgesehene Hinterbliebenenrente⁵²⁹ und die Zahlung von Beiträgen zu einem Altersversorgungssystem durch den/die Arbeitgeber/in⁵³⁰, Beamtenpensionssysteme, wenn sie sich aus dem Beschäftigungsverhältnis ableiten⁵³¹, tarifvertragliche Vorschriften über quasiautomatischen Aufstieg in eine höhere Verwendungsgruppe⁵³² und durch Tarifvertrag eingeführte zusätzliche Entlassungsentschädigungen⁵³³.

⁵¹⁹ Christine Langenfeld: Der EuGH als Motor für die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Europa. In: Andreas Zimmermann, Thomas Siegrich (Hg.): Gender und Internationales Recht (Berlin 2007), 109–136, hier 125

⁵²⁰ Rs. C-381/99 Susanne Brunnhofer gegen Bank der österreichischen Postsparkasse AG

⁵²¹ Rs. C-333/97 Susanne Lewen gegen Lothar Denda

⁵²² Rs. C-187/98 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Republik Griechenland

⁵²³ Rs. C-33/89 Maria Kowlaska gegen Freie und Hansestadt Hamburg

⁵²⁴ Rs. C-249/97 Gabriele Gruber gegen Silhoutte International Schmied GmbH & Co. KG

⁵²⁵ Rs. C-360/90 Arbeiterwohlfahrt der Stadt Berlin e.V. gegen Monika Bötel

⁵²⁶ Rs. C-171/88 Ingrid Rinner-Kühn gegen FWW Spezialgebäudereinigung GmbH & Co. KG

⁵²⁷ Rs. C-342/93 Joan Gillespie und andere gegen Northern Health and Social Services Boards, Department of Health and Social Services, Eastern Health and Social Services Board und Southern Health and Social Services Board.

⁵²⁸ Rs. C-262/88 Douglas Harvey Barber gegen Guardian Royal Exchange Assurance Group

⁵²⁹ Rs. C-147/95 Dimossia Epicheirissi Ilektrismou (DEI) gegen Efthimios Evrenopoulos.

⁵³⁰ Rs. C-69/80 Susan Jane Worrougham und Margaret Humphreys gegen Lloyds Bank Limited

⁵³¹ Rs. C-366/99 Joseph Griesmar gegen Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation.

⁵³² Rs. C-184/89 Helga Nimz gegen Freie und Hansestadt Hamburg

⁵³³ Rs. C-173/91 Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Königreich Belgien

Artikel 141 entfaltet zwischen Einzelpersonen Wirkung und betrifft Kollektivverträge sowie öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse und alle Arbeitsverträge zwischen Privatpersonen.⁵³⁴ Der Vertrag von Amsterdam trat 1999 in Kraft.

Als Erfolg des Vertrages von Amsterdam gilt, dass die Gleichbehandlungspolitik nicht mehr auf den Bereich Beschäftigung beschränkt war, sondern durch die Einführung von Gender Mainstreaming in alle Bereiche integriert wurde. Der Grundsatz der Gleichstellung im Erwerbsleben (Artikel 137 Absatz 1 und 2; Artikel 141) wurde neu verankert und spezielle Frauenförderungsmaßnahmen ausdrücklich erlaubt (Artikel 141 Absatz 4). Weiters ist die Ausweitung der Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments wichtig, da es in Bezug auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung gemäß Artikel 141 seit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags als gleichberechtigter Mitgesetzgeber fungiert.⁵³⁵

Im Amsterdamer Vertrag wurde der Stabilitäts- und Währungspakt von Maastricht weiter verschärft: Die Staatshaushalte müssen dauerhaft ausgeglichen budgetiert sein, was eine Fortführung der Haushaltskonsolidierung bedeutete. Ausgaben der Mitgliedsstaaten wurden weiter reduziert, auf öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme wurde weitgehend verzichtet. Dies führte einerseits zu erhöhter Arbeitslosigkeit und der Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen vor allem bei Frauen, andererseits wurden gerade diese eingesparten staatlichen Leistungen durch erhöhte unbezahlte Arbeit von Frauen im Pflege- und Betreuungsbereich ausgeglichen.⁵³⁶ Außerdem fehlten im Amsterdamer Vertrag Programme, die Frauen beim Zugang zu typischen Männerberufen unterstützen bzw. Ausbildungen und Weiterbildungsangebote für diese Bereiche. Insgesamt stellte dies ein schwieriges Umfeld für effektive positive Maßnahmen dar.

Der Vertrag von Amsterdam ist vor dem Hintergrund einer wirtschaftlichen Rezession und hoher Arbeitslosigkeit entstanden und hatte das Ziel, das Beschäftigungsniveau zu erhöhen. Dabei kam der Frauenerwerbstätigkeit eine wichtige Rolle zu. In den beschäftigungs-

⁵³⁴ Johann Egger: Das Arbeits- und Sozialrecht der EU und die österreichische Rechtsordnung (2. Auflage, Wien 2005), 409

⁵³⁵ Herda: Gleichberechtigung in der EU, 70

⁵³⁶ Gerhard, Knijn, Weckwert: Sozialpolitik, 16f.

politischen Leitlinien bildete die Chancengleichheit im Erwerbsleben einen von vier Schwerpunkten. Allerdings haben Leitlinien keinen rechtsverbindlichen Charakter.

Hier zeigte sich wiederum, dass Gleichstellung auf das Erwerbsleben fokussiert war und Bereiche der häuslichen Sphäre nur im Hinblick auf die Berufstätigkeit – und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – einbezogen wurden. Die Maßnahmen zielten auf Personen, die sich am Erwerbsarbeitsmarkt beteiligen, ab; indirekte Auswirkungen auf den privaten Bereich durch Kürzungen von öffentlichen Ausgaben waren jedoch durchaus gegeben.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde – ähnlich wie in den USA durch den Civil Rights Act von 1991 – auf Entscheidungen des Obersten Gerichts, des EuGH, in Besonderen auf Urteile zu Quoten, reagiert. Unterschiedlich ist jedoch, dass in den USA durch den Civil Rights Act von 1991 die bestehende gesetzliche Lage neuerlich verankert und abgesichert wurde und nur geringe Weiterentwicklungen gemacht wurden. In der EU kommt es hingegen mit der Aufnahme von Gender Mainstreaming zu einer deutlichen Ausweitung der Anwendung der Gleichbehandlungsnormen, da die Frage der (unterschiedlichen) Betroffenheit von Frauen und Männern – zumindest theoretisch – nun auf alle Politikbereiche ausgedehnt wurde. In der praktischen Umsetzung kam es (bisher) allerdings nicht dazu und diese intendierte allgemeine Anwendung von Gleichbehandlung wurde nicht realisiert. Interessant ist weiters die Ausdehnung der Personengruppen, die von den Regelungen betroffen sind – hier kommt es verglichen mit den USA sehr viel später zu einer Einbeziehung anderer Gruppen, wie z.B. MigrantInnen, in die Gleichstellungsvorgaben.

4 Vergleich

Anhand der vorliegenden Darstellung der Gleichbehandlungsmaßnahmen sowie der Entwicklung des Lohnunterschieds in den USA und der E(W)G/EU können unterschiedliche Phasen der Gleichbehandlung festgestellt und wichtige Akteure/innen bei der Verabschiedung von Gleichbehandlungsmaßnahmen benannt werden. In diesem abschließenden Kapitel sollen diese Phasen und Akteure/innen vergleichend gegenübergestellt sowie mögliche Transfers bzw. Einflüsse internationaler Entwicklungen festgemacht werden. Abschließend werden mithilfe des Indikators ‚Lohnunterschied‘ Auswirkungen analysiert.

4.1 Unterschiedliche Phasen der Gleichbehandlung in den USA und der E(W)G/EU

Die Entwicklung von Gleichbehandlungsnormen im Untersuchungszeitraum kann in drei Phasen eingeteilt werden:

- (Rechtliche/de iure) Gleichbehandlung: In der E(W)G setzte diese Phase 1957 mit den Römischen Verträgen ein und dauerte bis zur Verabschiedung der Entgeltgleichheitsrichtlinie 1975. In den USA war diese Phase deutlich kürzer und kann auf das Jahr 1963 und die Verabschiedung des EPA eingegrenzt werden. Wird in den Untersuchungszeitraum auch der historische Rückblick und die Entwicklungen bis zur Verabschiedung von Artikel 119 und des Equal Pay Act einbezogen, beginnt die Phase der Gleichbehandlung Anfang des 20. Jahrhunderts mit den ersten gesetzlichen Regelungen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern.
- Gleichstellung: In der EG/EU umfasste die zweite Phase die Zeit von der Entgeltgleichheitsrichtlinie 1975 bis zum Amsterdamer Vertrag 1997. In den USA kann die Zeitspanne von Title VII 1964 bis zu den Supreme-Court-Urteilen 1989 angesetzt werden.
- Gender Mainstreaming und *reverse discrimination*: Diese Phase beschreibt die Reaktionen auf Höchstgerichtsurteile zu Quoten. In der EU betrifft dies vor allem den Amsterdamer Vertrag mit der Verankerung von Gender Mainstreaming; in den USA fallen darunter Entwicklungen ab dem Jahr 1989, die zu Veränderungen und Einschränkungen bei der Zulässigkeit von Quotenregelungen und zur Verabschiedung des Civil Rights Act 1991 führten.

Die Phase der De-iure-Gleichbehandlung umfasst Forderungen nach Gleichbehandlung und deren allgemeine Verankerung in Gesetzen zu Beginn des 20. Jahrhunderts sowie die ersten Gesetze bzw. Vertragsbestimmungen im Untersuchungszeitraum. Als typisches Beispiel für diese erste Phase kann die Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit angeführt werden. Interessant sind die in den USA und der EWG unterschiedlichen Ausgangssituationen, die zu einer Aufnahme des Prinzips ‚Gleicher Lohn für gleiche Arbeit‘ in gesetzliche Vorgaben führten: In den USA wurde der Equal Pay Act 1963 basierend auf Forderungen von Frauen innerhalb der bestehenden politischen Institutionen wie des Women’s Bureau oder der President’s Commission on the Status of Women verabschiedet. Anders als in der EWG konnten in den USA Frauen früh ihre Forderungen an politische Stakeholder stellen und, auf Daten verweisend, die vom Women’s Bureau seit den 1920er-Jahren zur Situation von erwerbstätigen Frauen erhoben wurden, deren Umsetzung forcieren. In der EWG hatten Frauen keinerlei Einfluss auf die Verabschiedung des Artikels 119 in den Römischen Verträgen 1957. Der Impuls ging von wettbewerbsorientierten Bedenken aus, dass jene Mitgliedsländer der zu gründenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in denen das Prinzip von gleichem Lohn für gleiche Arbeit bereits in der nationalen Gesetzgebung verankert war, einen Wettbewerbsnachteil erleiden könnten. Argumentiert wurde mit einem Angleichen der Märkte und der Errichtung eines gemeinsamen Marktes, wobei Frankreich die Führungsfunktion übernahm, da hier das ILO-Übereinkommen Nr. 100 bereits 1953 ratifiziert und in der Verfassung von 1958 das Prinzip von gleichem Lohn für gleiche Arbeit festgeschrieben worden war. Die Vorgaben der ILO wurden zum Teil in Artikel 119 übernommen, wie beispielsweise der breite Entgeltbegriff belegt. Hier kam es zu einem ersten Transfer von internationalen Normen auf die zu gründende Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

Aufgrund von geringen Veränderungen durch De-iure-Gleichbehandlung wurden Forderungen nach strukturellen Änderungen beim Zugang zur Erwerbstätigkeit und bei den Bedingungen, unter denen Arbeit verteilt und bewertet wird, erhoben. Forderungen nach Gleichstellung schließen zeitlich an die Forderungen nach Gleichbehandlung an. In den USA ist diese Phase vor allem durch *affirmative action* geprägt, womit Gleichstellung realisiert werden sollte. Während dieser Phase wurde verstärkt gegen mittelbare Diskriminierung vorgegangen sowie spezifische Maßnahmen für Frauen eingeführt, um bestehende

Ungleichheiten zu beseitigen. In den USA zeigte sich eine enge Verknüpfung mit den Forderungen der schwarzen Bürgerrechtsbewegung. Frauen reklamierten für sich ähnliche Maßnahmen zur Durchsetzung von Gruppenrechten, wie bereits für Afroamerikaner/innen in Form von Affirmative-action-Programmen ergriffen worden waren. Allerdings blieb *affirmative action* basierend auf Executive Orders für Frauen deutlich hinter jener für Afroamerikaner zurück; da von den Executive Orders vor allem staatliche Auftragnehmer/innen mit einer bestimmten Arbeitnehmer/innenzahl und ab einer bestimmten Vertragssumme betroffen waren, worunter vor allem Unternehmen der Baubranche fielen.

In der EG/EU setzte die Entwicklung später ein. Mit der Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 wurden zwar erstmals positive Maßnahmen ermöglicht, allerdings hatten diese zunächst keinerlei Auswirkungen. So konnte die Kommission z.B. keine mit EEOC oder OFCCP vergleichbare überwachende Behörde einsetzen, da ihr dafür schlichtweg die Kompetenz fehlte. Auch der EuGH konnte nur auf individuelle Klagen reagieren bzw. mit Vertragsverletzungsverfahren gegen fehlerhafte bzw. unzureichende Implementierung der Richtlinien vorgehen, aber keine weitreichenden Pläne zu positiven Maßnahmen vorlegen. Hier zeigt sich der Unterschied bei den Kompetenzen der supranationalen Kommission verglichen mit den nationalen Akteuren/innen im Kongress und der Regierung in den USA besonders deutlich.

Für diese zweite Phase kann für die USA die Einführung des Civil Rights Act (1964) und hier vor allem Title VII sowie E.O. 11246 (1965) bzw. E.O. 11375 (1967) genannt werden. Mit diesen Gesetzen sollte diskriminierende Behandlung von Frauen beim Zugang zu Beschäftigung, Weiterbildung und Aufstieg verhindert werden, gleichzeitig wurden spezielle Maßnahmen (*affirmative action*) zur bevorzugten Behandlung sowohl durch die Executive Orders als auch durch Gerichtsurteile basierend auf Title VII ermöglicht. Allerdings kam es zu einer verzögerten Umsetzung, vor allem aufgrund der Umstände der Verabschiedung der beiden Gesetze: Title VII wurde nach einem heftig geführten Kampf gegen rassistische Ungerechtigkeiten, angeführt von der schwarzen Bürgerrechtsbewegung, verabschiedet. Die Kategorie ‚Geschlecht‘ war zunächst nicht vorgesehen und wurde erst am Tag vor der Verabschiedung in den Gesetzestext integriert, wobei bis heute unterschiedliche Gründe dafür genannt werden. Die umsetzende Behörde, die EEOC, vertrat die Ansicht, dass Geschlecht nur als Instrument eingebracht worden sei, um das gesamte Gesetz zum Scheitern zu bringen, und sah sich deshalb zunächst nicht für Diskriminierungen aufgrund

des Geschlechts zuständig. Bei E.O. 11246 konnte eine ähnliche Vorgehensweise beobachtet werden: Hier fehlte ‚Geschlecht‘ als Kategorie zunächst völlig und wurde erst 1967 durch E.O. 11375 hinzugefügt. Auch bei der Executive Order ließ die Ausführung des diese umsetzenden OFCCP zunächst zu wünschen übrig, erst in den 1970er-Jahren wurde ‚Geschlecht‘ als Kategorie in Affirmative-action-Pläne aufgenommen.

In der E(W)G kann eine gegenteilige Entwicklung zu jener in den USA beobachtet werden, wo innerhalb von drei Jahren drei wichtige Antidiskriminierungsgesetze auf den Weg gebracht wurden: Nach Verabschiedung von Artikel 119, der bis zum Übergang in die zweite Phase des gemeinsamen Marktes umgesetzt werden musste, gab es zwar aufgrund von vertraglichen Bestimmungen Bemühungen, das Prinzip von gleichem Lohn umzusetzen. Nachdem aber die Umsetzung mehrmals durch eine Verlängerung der Umsetzungsfrist aufgeschoben und schließlich von der Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes abgekoppelt wurde, blieb es rund um das Thema Lohngleichheit oder Gleichbehandlung im Allgemeinen bis zum Beginn der 1970er-Jahre ruhig und keine weiteren gesetzlichen Vorgaben wurden beschlossen. Ein Innovationsschwung setzte in den 1970er-Jahren ein, als erste Fälle vor dem EuGH basierend auf Artikel 119 von der belgischen Juristin Vogel-Polsky eingebracht wurden und internationale Entwicklungen rund um das „Internationale Jahr der Frau“ 1975 und Aktivitäten der Zweiten Frauenbewegungen Erwartungen in den einzelnen Mitgliedsländern weckten, dass nun endlich effektive Maßnahmen für Frauen umgesetzt würden. Basierend auf diesen Entwicklungen wurden in den 1970er-Jahren drei wichtige Richtlinien zu Entgeltgleichheit (1975), Gleichbehandlung (1976) und zur sozialen Sicherung (1979) durchgesetzt, die sich ähnlich wie Title VII und E.O. 11246 auswirken sollten: verbesserter Zugang für Frauen zu traditionellen – und damit besser bezahlten – Männerberufen, Weiterbildung sowie (erste) positive Maßnahmen zur Überwindung der Segregation am Arbeitsmarkt. Vor allem die Aktionsprogramme beginnend mit 1982 ermöglichten es den Mitgliedsländern mithilfe von finanziellen Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds, Angebote speziell für Frauen zu entwickeln und diese in ihrem beruflichen Alltag zu fördern und zu unterstützen.

Title VII und die Richtlinie von 1976 sind als umfassende Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern konzipiert und sollen den gesamten beruflichen Werdegang von der Aus- und Weiterbildung über Einstellung und Aufstieg bis zur Kündigung umfassen. Allerdings sind die Auswirkungen unterschiedlich einzuschätzen: Title VII führte zu umfassenden Affirmative-action-Plänen, von denen auch Frauen profitierten, die Richtlinie von 1976 stellte hingegen vor allem für jene Mitgliedsländer einen Anstoß dar, die bisher

wenige bzw. gar keine Gleichbehandlungsmaßnahmen verabschiedet hatten; effektive Sanktionen bzw. umsetzende Behörden waren nicht vorgesehen. Somit kam es in der EG zu ersten Impulsen, große Veränderungen wurden allerdings nicht eingeleitet.

Als weiteres Beispiel für diese zweite Phase der Gleichbehandlungsbemühungen kann die Forderung nach gleichem Lohn für gleichwertige Arbeit genannt werden. Die Aufnahme des Prinzips in verbindliche Regelungen wurde bereits bei der Verabschiedung des Equal Pay Act und Artikel 119 gefordert, konnte aber weder in den USA noch in der EWG durchgesetzt werden. In den USA wurde das Prinzip im Laufe der Beratungen im Kongress zum Equal Pay Act aus der Gesetzesvorlage entfernt: Die Kongressabgeordneten waren der Ansicht, dass, wenn Frauen und Männer denselben Lohn erhielten, Arbeitgeber/innen bei der Einstellung Männer bevorzugt behandeln würden. Frauen, so die Argumentation, wären somit durch die Aufnahme des Prinzips ‚Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit‘ verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen. In der EWG wurde das Prinzip vom gleichwertigen Lohn wiederum von Frankreich propagiert, da es Teil des ILO-Abkommens Nr. 100 war und Frankreich dieses bereits 1953 ratifiziert hatte; allerdings sagte diese Ratifizierung noch nichts über die tatsächliche Umsetzung des Prinzips aus. Schließlich wurde die Forderung nach Aufnahme von Lohngleichheit für gleichwertige Arbeit als Kompromissangebot an Deutschland im Rahmen der Verhandlungen zu Artikel 119 fallen gelassen, da sich die deutsche Regierung zunächst auch gegen die Aufnahme des Prinzips von gleichem Lohn für gleiche Arbeit aussprach. Nach diesem ersten gescheiterten Versuch, gleichwertige Arbeit in den EPA bzw. Artikel 119 aufzunehmen, blieb es rund um diese Forderung längere Zeit ruhig. Erst in den 1970er- und 1980er-Jahren wurde sie wiederentdeckt und als Maßnahme gegen die Segregation des Arbeitsmarktes – die als eine wichtige Ursache des Lohnunterschieds bezeichnet werden kann – eingebracht. Interessant ist hier, dass in der EG das Prinzip mit relativ geringem Widerstand in die Entgeltgleichheitsrichtlinie von 1975 aufgenommen wurde, da basierend auf internationalen Entwicklungen im Laufe des „Internationalen Jahrs der Frau“ der Druck sowohl von der Europäischen Kommission erhöht wurde als auch in den Mitgliedsländern selbst Maßnahmen zur effektiven Unterstützung von Frauen im Erwerbsleben gefordert wurden. Der Druck von supranationaler und nationaler Ebene trug somit dazu bei, dass das Gleichwertigkeitsprinzip in die Richtlinie aufgenommen wurde. In den USA wurde die Forderung nach *comparable worth* wieder Ende der 1970er-Jahre verstärkt zum Thema. Das Zeitfenster für effektive Gleichstellungsmaßnahmen war jedoch denkbar klein und so wurde bereits 1981 mit Regierungsantritt von Präsident Reagan jede Hoffnung auf Verwirklichung

von *comparable worth* auf Bundesebene aufgegeben. Die Wirksamkeit der Implementierung des Begriffs der gleichwertigen Arbeit war aber auch in der EG/EU nur sehr bescheiden: Die Umsetzung blieb mehr als lückenhaft, sodass sich trotz Verankerung des Prinzips in der Entgeltgleichheitsrichtlinie und im Amsterdamer Vertrag generell keine Veränderung bei der Unterbezahlung in von Frauen dominierten Branchen und Berufen feststellen lässt. Hier zeigt sich das Problem einer fehlenden Umsetzungsbehörde, die klare Vorgaben entwickeln könnte, an die sich die Mitgliedsländer halten müssten. Somit blieb es den Mitgliedstaaten überlassen, gleichwertige Arbeit zu definieren und Kriterien für die Jobevaluationen zu erarbeiten, die der EuGH dann überprüfen konnte. Einheitliche strenge Vorgaben, die für eine effektive Umsetzung notwendig gewesen wären, konnte die EG in den Mitgliedsländern nicht durchsetzen.

Als dritte Phase können die Reaktionen auf die Einführung von Quotenregelungen und positiven Maßnahmen sowie *affirmative action* für Frauen genannt werden. Erfolgreiche Affirmative-action-Programme bzw. strikte Quotenregelungen riefen eine Gegenbewegung hervor und führten zu Klagen auf umgekehrte Diskriminierung. In den USA gelangte bereits 1978 der erste Fall zu *reverse discrimination* vor den Supreme Court, in der EU dauerte es wiederum länger und der erste Fall zu Quotenregelungen wurde 1993 vor dem EuGH verhandelt.

In den USA wurde *affirmative action* seit Antritt der Reagan-Administration stark eingeschränkt und auch danach verhinderte eine Mehrheit konservativer Höchstrichter/innen umfassende Affirmative-action-Programme und entschied verstärkt auf umgekehrte Diskriminierung. In der *Wards*-Entscheidung 1989 wurde der Griggs-Standard von 1971 aufgehoben und *disparate impact* nicht mehr basierend auf statistischen Unregelmäßigkeiten innerhalb der Belegschaft anerkannt. Damit wurde die Beweislast in weiten Teilen dem/der Kläger/in überantwortet. Trotz der Vorgaben im Civil Rights Act von 1991, der einige Aspekte der Supreme-Court-Urteile rückgängig machte, wurde *affirmative action* in der Folge weiter eingeschränkt und in mehreren Einzelstaaten völlig abgeschafft. In der EU waren Quotenregelungen nie so weitreichend ausgestaltet wie in den USA, da es immer nur um den individuellen Anspruch einer Person ging. Hier gab es nie umfangreiche Pläne, durch die eine Gruppe von Personen bevorzugt behandelt worden wäre, um eine ausgeglichene Belegschaft zu erreichen. Dies hätte den marktorientierten Grundsätzen der Wirtschaftsgemeinschaft widersprochen. Die USA waren zwar von der wirtschaftspolitischen Ausrichtung her ähnlich aufgestellt wie die E(W)G/EU, doch stellte in den USA die historische Dimension der Rassen-

diskriminierung ein starkes Argument dar, das kollektive Maßnahmen zunächst legitimierte. Ein großer Unterschied zwischen den USA und der E(W)G/EU hinsichtlich Quoten ist, dass die E(W)G/EU keine Quoten für das gesamte Gebiet der Gemeinschaft oder auch nur für einen Mitgliedstaat oder eine Branche vorschreiben kann. Dies bleibt den Mitgliedsländern überlassen, welche die Vorgaben je nach vorherrschendem Geschlechterregime und Wohlfahrtsstaatstyp stärker oder schwächer ausgestalten. Der EuGH kann lediglich über die Rechtskonformität der nationalen Vorgaben entscheiden.

Da in der E(W)G/EU die Möglichkeiten zur Verabschiedung von Quotenregelungen geringer sind, waren auch die Reaktionen auf Quotenregelungen weniger stark als in den USA: Quoten wurden vom EuGH unter bestimmten Umständen („Öffnungsklausel“) für rechtskonform anerkannt. Mit Öffnungsklausel ist gemeint, dass Umstände in der Situation des Mitbewerbers berücksichtigt werden müssen, wenn bei gleicher Qualifizierung Frauen bevorzugt eingestellt oder befördert werden. Das bedeutet, dass z.B. eine kinderlose Frau gegenüber einem alleinerziehenden Vater nicht bevorzugt behandelt werden darf. Durch die Einführung des Prinzips ‚Gender Mainstreaming‘ im Vertrag von Amsterdam 1997 sollte Gleichstellung zu einer Gemeinschaftsaufgabe in allen Politikfeldern werden. Weiters sollten auch Männer durch positive Maßnahmen begünstigt werden, falls sie in einem Bereich unterrepräsentiert sind. Gender Mainstreaming und das Abschaffen von Affirmative-action-Programmen sind Reaktionen auf den Vorwurf der umgekehrten Diskriminierung bzw. *reverse discrimination*.

Trotz dieser unterschiedlichen zeitlichen Phasen blieb der zugrundeliegende Gleichheitsbegriff in der E(W)G/EU über den gesamten Zeitraum relativ unverändert: Er war von den ökonomischen Notwendigkeiten für den zu errichtenden gemeinsamen Markt geprägt und orientierte sich auch weiterhin daran. Die Grundtendenz des liberalen, individuellen Gleichheitsbegriffs bleibt über den gesamten Untersuchungszeitraum aufrecht und bildet sozusagen die Basis für die Maßnahmen mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten. Zu beachten ist weiters, dass die Kommission nur aktiv werden kann, wenn es um den gemeinsamen Markt geht, Sozialpolitik liegt weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Gleichstellung und Gleichbehandlung implizieren immer das Angleichen an die Norm des männlichen Vollzeitarbeitnehmers, der weder durch Betreuungspflichten noch durch Diskriminierungen vonseiten der Arbeitgeber/innen in seinem Fortkommen gehemmt wird.

Daher spielt auch der gesamte private Bereich, der für das Erreichen von tatsächlicher Gleichstellung von Frauen und Männern wichtig ist, bei den europäischen Vorgaben keine Rolle. Hier wirkt die Subsidiarität, ein Grundprinzip der E(W)G/EU, das vereinfacht ausgedrückt bedeutet, dass nichts von einer größeren Gemeinschaft übernommen werden soll, was von einer kleineren Gemeinschaft erledigt werden kann. Das Prinzip der Subsidiarität findet stark bei der Diskussion über Betreuungspflichten Anwendung, wobei die konservative Seite behauptet, dass Frauen sich am besten um Kinder und andere Pflegebedürftige kümmern könnten und daher der Staat nicht eingreifen solle. Bei einer solchen Auslegung des Prinzips bleibt die Rollenverteilung unangetastet und Frauen werden als Mütter und Hausfrauen angesehen. Als Beispiel für eine Stärkung der traditionellen Rollenverteilung kann das deutsche Kinderbetreuungssystem genannt werden, wo öffentliche Kinderbetreuung oft nur halbtags und ohne Mittagessen vorgesehen ist. Diese Art der Kinderbetreuung bestärkt die traditionelle Mutterrolle, wobei der Frau gerade ein paar freie Stunden zugestanden werden, um anderen (unbezahlten) Pflichten nachgehen zu können.⁵³⁷

In den USA kann für den untersuchten Zeitraum eine Veränderung des Gleichheitsprinzips festgestellt werden: Zunächst begann es ähnlich wie in der EWG mit der rechtlichen Gleichbehandlung mittels Equal Pay Act, danach wurde rasch zu Gleichstellung (z.B. mithilfe von *affirmative action*) übergegangen. Generell liegt auch dem US-amerikanischen Modell ein liberaler Gleichheitsbegriff zugrunde, der ein Angleichen an die männliche Arbeiternorm vorsieht und besonders auf *merit* (Verdienst) jedes/r Einzelnen setzt. Aufgrund der speziellen historischen Ausgangssituation bei der Rassendiskriminierung kam aber gleichzeitig auch das kollektive Recht auf Gleichbehandlung zur Anwendung, das in Form von *affirmative action* seinen Ausdruck fand. Allerdings wurde diese Ausprägung der Gleichstellung ab den 1980er-Jahren wieder stark eingeschränkt und Individualrechte wurden mit Ende der 1980er-Jahre erneut über Gruppenrechte gestellt, d.h. ein Mann aus der Mehrheitsbevölkerung sollte nicht gegenüber einer Frau oder einer Person einer Minderheit benachteiligt werden, da er nicht für in der Vergangenheit erlittene Benachteiligungen anderer verantwortlich gemacht werden sollte. Gerade *merit* und die Einstellung, dass man/frau es aus eigener Kraft schaffen kann (muss), wurde neben dem

⁵³⁷ Duncan: Obstacles to Equal Opportunities, 410f.; Nadja Tschirner: Das Subsidiaritätsprinzip aus frauenpolitischer Perspektive. In: Piepenschneider (Hg.): Frauenpolitik in der Europäischen Union (Baden-Baden 1996), 51–62

Hinweis auf umgekehrte Diskriminierung verstärkt als Begründung für die Reduktion von Affirmative-action-Programmen angeführt. Daher kann festgehalten werden, dass der liberale, individuelle Gleichheitsbegriff in den USA zum Ende des hier untersuchten Zeitraums wieder stärker anzutreffen ist als in den 1960er- und 1970er-Jahren, in denen neben dem individuellen Klageweg auch kollektive Rechte für in der Vergangenheit Benachteiligte angewandt wurden.

Zusammenfassend sind in den USA ausschließlich Frauen und Männer vom Gleichbehandlungskonzept erfasst, die sich von vornherein in einer ähnlichen Situation befinden, d.h. solche, die in der Lage sind, am Erwerbsarbeitsmarkt teilzunehmen. Vorgelagerte Ungleichheiten werden ausgeblendet – dies entspricht auch dem europäischen Modell, wo ebenfalls unterschiedliche Zugänge und Lebensmodelle negiert werden. In den USA hat Title VII auch Auswirkungen auf den Bildungsbereich, der in der E(W)G/EU deutlich geringer in Gleichbehandlungsmaßnahmen integriert wurde. Hauptziel des Regelwerks ist es, gleiche Chancen in der bestehenden Situation herzustellen, d.h. strukturelle Diskriminierung oder geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bleiben unangetastet. Ausgangspunkt der Überlegungen ist sowohl in den USA als auch der E(W)G/EU die frei verfügbare Arbeitskraft, die durch keine Reproduktionsarbeiten eingeschränkt am freien Markt teilhaben kann – für diese Arbeitnehmer/innen sollen gleiche, nicht diskriminierende Bedingungen gelten. Eine Frau muss also zunächst das Gleiche leisten können wie ein Mann, um gleich behandelt zu werden. Dabei wird vom Mann bzw. vom männlichen Arbeitnehmermodell ausgegangen, die Frauen sollen sich den Männern angleichen – ohne dass auf Unterschiedlichkeiten eingegangen werden kann.

Daher kann festgehalten werden, dass es im Untersuchungszeitraum zu einer Angleichung der Entwicklung in den USA und der E(W)G/EU gekommen ist. Aufgrund der Veränderungen des zugrunde liegenden Gleichheitsprinzips in den USA ab den 1980er-Jahren, als von dem kollektiven Anspruch wieder zu einem individuellen Zugang übergegangen wurde, lassen sich ähnliche Entwicklungen in den USA und der E(W)G/EU beobachten. Die Gerichtsurteile mögen sich zwar in Ausmaß und Reichweite unterscheiden, doch die Intentionen dahinter – Verhindern von umgekehrter Diskriminierung und Fokussieren auf jeweils in der Einzelperson liegende Gründe pro oder contra positive Diskriminierung – gleichen sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums einander an.

4.2 Akteure/innen

Bei den Akteuren/innen handelt es sich einerseits um Frauen, die in der Frauenbewegung und Frauenorganisationen bzw. in der Regierung, Gewerkschaft sowie Institutionen, wie EEOC, OFCCP, oder den Abteilungen und Netzwerken der Europäischen Kommission aktiv waren. Andererseits sind eher männerdominierte Institutionen wie EuGH, Supreme Court, Europäische Kommission und US-Arbeitsministerium zu nennen. Weitere wichtige Einzelpersonen sind der amerikanische Präsident, der Kommissionspräsident und der/die EU-Kommissar/in für soziale Angelegenheiten.

4.2.1. Beteiligung von Frauen

Was das Einbeziehen von Frauen in die Entwicklung von Gleichbehandlungsmaßnahmen betrifft, waren die USA der EWG deutlich voraus: Schon früh hatten Frauen die Möglichkeit, im Women's Bureau, das 1920 im Arbeitsministerium eingerichtet wurde, mitzuarbeiten, sich mit der Situation erwerbstätiger Frauen zu beschäftigen, Daten zu erheben und Berichte zu verfassen. Deshalb war in den 1960er-Jahren eine Fülle an Informationen zur Ungleichbehandlung von Frauen vorhanden, die zur Argumentation für die Notwendigkeit von Gleichbehandlungsgesetzen herangezogen werden konnten. Frauenpolitisch aktive Frauen betrieben intensives Lobbying für die Belange der Frauen im Kongress, beim Präsidenten und den Gewerkschaften. Doch strebten diese Frauen zu Beginn nicht immer in dieselbe Richtung, wie z.B. bei der Verabschiedung von Title VII zu beobachten war, bei der die Frauen der President's Commission eine Einbeziehung von Frauen in den Civil Rights Act ablehnten, Frauenorganisationen jedoch im Kongress dafür warben. Ester Peterson war eine Vertreterin der ersten Gruppe; sie wurde 1961 Leiterin des Women's Bureau sowie Vorsitzende der President's Commission on the Status of Women. Peterson kam aus der Gewerkschaftsbewegung und war eine der führenden Persönlichkeiten, die für die Verabschiedung des Equal Pay Act 1963 eintraten.

Bei der Verabschiedung des EPA waren vor allem Frauen, die in bereits bestehenden Institutionen und Organisationen beschäftigt waren, eine treibende Kraft. Title VII wurde hingegen von der Bürgerrechtsbewegung initiiert und durchgesetzt, ‚Geschlecht‘ wurde als Kategorie erst spät in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Aufgrund der zunächst fehlenden Anwendung des Title VII auf geschlechtsspezifische Diskriminierung wurden Frauen aktiv, um eben diese durchzusetzen: Im Kampf mit der EEOC wurde die Organisation NOW

gegründet, die sich vor allem für die Umsetzung von Title VII für Frauen und die Ausdehnung von E.O. 11246 auf Frauen aussprach. Ein großer Unterschied zwischen EPA einerseits und Title VII sowie E.O. 11246 bzw. E.O. 11375 andererseits war, dass der EPA ausschließlich auf Frauen abzielte, wohingegen alle späteren Gleichbehandlungsgesetze auf dem Erwerbsarbeitsmarkt Frauen und Angehörige von Minderheiten als Zielgruppen definierten.

In der EWG dauerte es bis in die frühen 1970er-Jahre, dass sich ausgehend von der Kommission für soziale Angelegenheiten ein Netzwerk von Experten/innen formieren konnte, das die Situation von Frauen in den einzelnen Mitgliedsländern näher untersuchte und Empfehlungen zur Verbesserung aussprach. Die Kommission gab Berichte bei bekannten Expertinnen wie z.B. der französischen Soziologin Evelyne Sullerot in Auftrag und bezog so deren Expertise in ihre Entscheidungen, wie bei der Entwicklung der Richtlinien 1975 und 1976, mit ein. Ein wichtiger Grund für diese verstärkte Einbeziehung von Frauen und Inanspruchnahme des Wissens stellte die Entstehung der Zweiten Frauenbewegung Ende der 1960er/Anfang der 1970er-Jahre in den USA und der EG dar sowie Entwicklungen rund um das „Internationale Jahr der Frau“ und die erste Weltfrauenkonferenz 1975. Eine wichtige Einzelperson war die Anwältin Eliane Vogel-Polsky, die mit den drei *Defrenne*-Fällen als Erste Artikel 119 vor dem EuGH einklagte. Diese ersten Fälle waren wiederum für die Kommission eine Bestärkung, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten vor dem EuGH einzuleiten, falls den europäischen Vorgaben weiterhin nicht entsprochen wurde.

Zweite Frauenbewegung

Eine wichtige Rolle bei der Problematisierung der geschlechtsspezifischen Ungleichheit und des Lohnunterschieds spielten die nationalen und internationalen Aktivitäten der Zweiten Frauenbewegung. Viele der Frauenorganisationen, die Ende des 19. Jahrhunderts im Rahmen der Ersten Frauenbewegung entstanden waren, blieben auch im 20. Jahrhundert bestehen, auch wenn sie zwischen den 1920er- und 1960er-Jahren wenig in Erscheinung traten. Besonders in den 1960er- und 1970er-Jahren kam es zu einem Wiederbeleben von emanzipatorischen Ideen, wobei zwei unterschiedliche Organisationsformen für die Vertretung von Fraueninteressen anzutreffen waren: einerseits Frauenrechtsorganisationen (women's rights organisations), die basierend auf hierarchischen, formalen Strukturen und

klar festgelegten Zielen operierten, wie z.B. NOW, andererseits die Frauenbefreiungsbewegung (women's liberation movement), die aus autonomen feministischen Gruppen bestand und formelle organisatorische Strukturen, parteipolitische Nähe und Hierarchien ablehnte.⁵³⁸ Interessanterweise entwickelte sich die Zweite Frauenbewegung maßgeblich aus der Enttäuschung vieler Frauen heraus, dass die während der Ersten Frauenbewegung erlangten Rechte nur wenig Veränderungen gebracht hatten. Selbst nach Jahrzehnten der rechtlichen Gleichstellung, in denen Frauen formal die gleichen politischen Rechte zugestanden wurden wie Männern, gab es in realiter keine Verbesserungen für Frauen und nur begrenzte Möglichkeiten für politische Beteiligung. Daher lehnten es viele Frauen ab, sich in das etablierte politische System und die Institutionen einbinden zu lassen und suchten nach Alternativen. Sowohl die Frauenrechtsorganisationen als auch die autonomen feministischen Gruppen forderten gesetzliche und administrative Veränderungen sowie einen Wandel bei den Normen, Werten und Einstellungen in der Gesellschaft. Die beiden Gruppen unterschieden sich hingegen vor allem in ihrer Bereitschaft, im vorgegebenen System mitzuwirken. Beide Organisationsformen können in unterschiedlichen Ausprägungen sowohl in der EG als auch den USA beobachtet werden.⁵³⁹

In den USA gründete sich die National Organization for Women (NOW), die zentrale Vertretung der Frauenrechtsorganisationen, in der Auseinandersetzung mit der EEOC, welche die Gleichbehandlungsvorgaben basierend auf dem Geschlecht nur unzureichend umsetzte und Beschwerden von diskriminierten Frauen, obwohl diese Fälle bereits zu Beginn mehr als ein Fünftel der Beschwerdefälle zu Title VII ausmachten, ignorierte. Die EEOC rechtfertigte dieses Vorgehen damit, dass Beschwerden aufgrund von Rassendiskriminierung komplexer und aufwendiger und daher bevorzugt zu behandeln seien. Auch bestanden juristische Unklarheiten, da weiterhin auf einzelstaatlicher Ebene sogenannte „Schutzgesetze“ für Frauen bestanden, die im Widerspruch zu den Antidiskriminierungsvorgaben standen. NOW nahm im Gründungsstatut explizit auf die fehlende Handlungsbereitschaft der EEOC Bezug und sprach zudem das Problem einer fehlenden Interessenvertretung für Frauen, ähnlich der Bürgerrechtsbewegung, an.⁵⁴⁰ Erst durch die

⁵³⁸ siehe dazu: Winifred D. Wandersee: *On the Move. American Women in the 1970s.* (Boston 1988), 16; Myra Marx Ferree, Beth B. Hess: *Controversy and Coalition: The New Feminist Movement* (Boston 1985)

⁵³⁹ Joni Lovenduski: *Women and European Politics. Contemporary Feminism and Public Policy* (Sussex 1986), 61–63

⁵⁴⁰ Richard D. Heffner (ed.): *A Documentary History of the United States* (5. Auflage, New York 1991), 349

Etablierung einer Interessenvertretung und den durch diese Bewegung erzeugten Druck auf die Umsetzungsbehörden wurde das bestehende Regelwerk auch auf Frauen angewandt. Hier zeigt sich, dass die Verabschiedung von Gesetzen zwar einen ersten Schritt darstellt, die Durchsetzung aber unter anderem abhängig von öffentlichem und politischem Druck ist.

Die Zweite Frauenbewegung in Europa ist von der Organisationsstruktur und den Forderungen jener in den USA durchaus ähnlich, auch wenn Unterschiede bestehen. Am Beispiel Deutschland wird ersichtlich, dass hier autonome feministische Gruppen eine bedeutende Rolle spielten und autonome, informelle Netzwerke eine Vorrangstellung innehatten. Die Forderung nach Gleichstellung im Erwerbsleben spielte eine nachrangige Rolle, zunächst dominierten Themen wie Schwangerschaftsabbruch und (häusliche) Gewalt gegen Frauen. Die Zweite Frauenbewegung in Deutschland war damit deutlich autonomer konzipiert und nur geringfügig bereit, sich in bestehende Politikmodelle integrieren zu lassen, sodass es zu keiner Entwicklung einer nationalen Organisation, ähnlich wie NOW in den USA, kam. Somit ging aber auch von der Zweiten Frauenbewegung in Deutschland geringerer Druck zugunsten der Verabschiedung und Durchsetzung von Gleichbehandlungsgesetzen aus.⁵⁴¹

Im Gegensatz zu der dezentral organisierten Frauenbewegung in Deutschland war in Frankreich das Mouvement de libération des femmes (MLF) zunächst stark auf die Hauptstadt Paris fokussiert. Dies kann allgemein mit der föderalen Struktur in Deutschland und der Zentrierung auf die Hauptstadt in Frankreich erklärt werden, wodurch sich diese Ausgangsbedingungen auch auf die Frauenbewegung und das Entstehen regionaler Gruppen auswirkten. Zudem setzte in Frankreich ab Mitte der 1970er-Jahre eine Politik des „Staatsfeminismus“ ein, d.h. die Durchsetzung der Gleichbehandlung von Frauen und Männern wurde staatlichen Instanzen wie dem Staatssekretariat für Frauenfragen überantwortet. Somit wurden in Frankreich einige Ideen der Frauenbewegung vom Staat aufgenommen und es kam – auch durch die Berufung einzelner Frauen in höhere

⁵⁴¹ Silvia Kontos: „Von heute an gibt’s mein Programm“ – Zum Verhältnis von Partizipation und Autonomie in der Politik der neuen Frauenbewegung. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: 40 Jahre Soziale Bewegungen: von der verorteten zur erstrittenen Demokratie* (Marburg 1989), 52–65; Karen Offen: *Feminismus in den Vereinigten Staaten und in Europa. Ein historischer Vergleich*. In: Hanna Schissler (Hg.): *Geschlechterverhältnisse im historischen Wandel* (Frankfurt am Main 1993), 97-138

Regierungspositionen – zu einer „Feminisierung der Politik“ von oben.⁵⁴² Das heißt, im Gegensatz zu Deutschland kam es in Frankreich zu einer Aufnahme – zumindest eines Teils – der Forderungen der Frauenbewegung durch staatliche Institutionen und somit zu einer Einbindung einiger der Ideen in die Regierungsprogramme.

4.2.2. Institutionen

Bei den wichtigsten Institutionen sollen zunächst der Supreme Court und der EuGH genannt werden, da die beiden Höchstgerichte durch ihre Entscheidungen die Gesetze zu Gleichbehandlung maßgeblich weiterentwickelt bzw. die Definition von grundlegenden Begriffen und Verfahren vorgenommen haben. In den USA wurde schon Anfang der 1960er-Jahre im Rahmen des Berichts „American Women“⁵⁴³ Frauen der Rechtsweg empfohlen, um Veränderungen anzuregen und bestehende Rechte auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen. In der E(W)G wurde durch die direkte Anwendbarkeit von Artikel 119 das Lohngleichheitsprinzip für Frauen einklagbar und ab den 1970er-Jahren auch angewandt. Die ersten Fälle vor dem EuGH bewirkten damit in der EG eine Initialzündung, da aufgrund der fehlenden Umsetzung von Artikel 119 dies zunächst die einzige Möglichkeit darstellte, auf europäischer Ebene gegen die fehlende Implementierung des Lohngleichheitsgrundsatzes vorzugehen. Aber auch in den USA kam es vermehrt zu Klagen vor Gericht, obwohl hier umsetzende Behörden installiert worden waren. Jedoch wurde die Kategorie ‚Geschlecht‘ zunächst von diesen Behörden ignoriert und Frauen mussten vor Gericht für die tatsächliche Anwendung der erhaltenen Rechte kämpfen – somit stellte der Rechtsweg in den USA und der E(W)G/EU einen zentralen Ansatzpunkt zur Umsetzung der erlangten Rechte dar. Allerdings ist der Rechtsweg gerade bei einem heiklen Thema wie Diskriminierung nicht die ideale Lösung, da viele Frauen diesen oft langwierigen Weg nicht beschreiten wollen oder können. Die Anzahl an Klagen von Frauen auf Lohngleichheit ist somit keinesfalls ein aussagekräftiger Indikator für die Implementierung des Grundsatzes. Wenn ein Land, wie Frankreich in den 1960er-Jahren, den damals berechneten Lohnunterschied von rund 10% auf Unterschiede bei Ausbildung, Erfahrung und Ehestand zurückführt und argumentiert, dass dies nichts mit Diskriminierung zu tun habe, da bis zu diesem Zeitpunkt keine einzige Frau eine Klage bei Gericht auf ungleichen Lohn eingebracht

⁵⁴² siehe dazu mehr in: Kristina Schulz: Macht und Mythos von „1968“. Zur Bedeutung der 68er-Protestbewegungen für die Formierung der neuen Frauenbewegung in Frankreich und Deutschland. In: Ingrid Glicher-Holtey (Hg.): 1968. Vom Ereignis zum Mythos (Frankfurt am Main 2008), 341–362

⁵⁴³ siehe dazu Kapitel 3.1.1

hätte, dürfen diese Angaben nicht zur Bewertung der Implementierung herangezogen werden.

EuGH und Supreme Court waren und sind stark von Männern dominiert: An den Supreme Court wurde 1981 die erste Frau (Sandra Day O'Connor) berufen, an den EuGH erst 1999 (Fidelma O'Kelly Macken für Irland). Beide Höchstgerichte haben sich zunächst sehr aufgeschlossen gegenüber der Weiterentwicklung von Gleichbehandlungsvorgaben gezeigt und wichtige Fortschritte konnten erzielt werden: So kam es in den USA durch den Griggs-Standard, welcher vom Supreme Court definiert wurde, zu einer Umkehr der Beweislast. Auch der EuGH machte mit seiner Entscheidung im Fall *Danfoss* einen großen Schritt in Richtung Beweislastumkehr, noch bevor diese 1997 von Kommission und Rat in einer Richtlinie festgeschrieben wurde. Auch hinsichtlich der Anwendung und Ausgestaltung der gesetzlichen Vorgaben zu EPA, Title VII sowie Artikel 119 und der Entgeltgleichheits- und Gleichbehandlungsrichtlinien haben die Höchstgerichte wichtige Konkretisierungen und Weiterentwicklungen vorgenommen.⁵⁴⁴

Allerdings änderte sich die Einstellung der Höchstgerichte im Laufe des Untersuchungszeitraums: In den USA vollzog sich vor allem ab der Amtszeit von Präsident Reagan und durch die Neubesetzungen am Supreme Court ein Richtungswechsel bei der Auslegung von *affirmative action* und das Argument von *reverse discrimination* wurde stärker in die Urteilsfindung einbezogen. In der EU kam es in den 1990er-Jahren zu einer Reihe von Entscheidungen zu Quoten, die ebenfalls zu einer Einschränkung führten. Interessant ist, dass sowohl in den USA als auch der EU neue Gesetze zu Gleichstellung erlassen wurden, um – im Fall der USA – durch Spezifizierung der Vorgaben bestehende Gesetze gegen Supreme-Court-Urteile abzusichern sowie geringfügige Erweiterungen vorzunehmen oder – wie in der EU – durch den Amsterdamer Vertrag ein neues Konzept (Gender Mainstreaming) einzuführen, das von seiner Intention her zu einer klaren Ausweitung des Gleichstellungsansatzes führen hätte können.

Doch auch in der EU kam es zu Rückschritten hinsichtlich der Gleichbehandlung: So wurde im Maastrichter Vertrag (der ansonsten frei von Vorgaben zur Geschlechtergleichstellung ist) durch starkes Lobbying der Versicherungsbranche das *Barber*-Protokoll verankert, wonach ein Urteil des EuGH zur Ungleichbehandlung von Frauen und Männern rückwirkend nicht

⁵⁴⁴ Näheres dazu findet sich in den Kapiteln 3.3.1.1, 3.3.1.2 sowie 3.3.2.1

angewendet werden kann. Somit galt die Gleichbehandlung bei den Pensionszahlungen erst ab dem Stichtag 17. Mai 1990.

Ein klarer Unterschied zeigt sich bei der Zielsetzung der Urteile von EuGH und Supreme Court: Der EuGH wollte mittels seiner Urteile zu Quotenregelungen nie paritätische Verhältnisse in der Belegschaft eines Unternehmens oder einer öffentlichen Verwaltung herstellen, wie dies zunächst das Ziel der Affirmative-action-Pläne in den USA war. Der EuGH lehnte gruppenbezogene Rechte immer ab und war nur bereit, auf individueller Ebene zu entscheiden, ob eine Frau bei gleicher Qualifikation gegenüber einem Mann bevorzugt behandelt werden darf.

Bei den Fällen zu positiver Diskriminierung kann ein Transfer zwischen den USA und der EG/EU beobachtet werden: Der EuGH studierte Urteile des Supreme Court zu *affirmative action* und *reverse discrimination* und hoffte, aus den US-amerikanischen Erfahrungen Rückschlüsse für europäische Fragen zu positiver Diskriminierung ziehen zu können. Im Gegensatz zum Supreme Court unterschied der EuGH jedoch über den gesamten Untersuchungszeitraum strikt zwischen Chancengleichheit (*equality of opportunity*) und Ergebnisgleichheit (*equality of results*), wobei Letztere nicht Ziel des europäischen Rechts war.⁵⁴⁵ Ergebnisorientierte Maßnahmen, wie z.B. fixe Quotensysteme, werden vom EuGH nicht anerkannt. So wäre auch der vom Supreme Court als rechtmäßig erachtete Affirmative-action-Plan in *Johnson v. Transportation Agency* von 1987 – in dem eine moderate, flexible Verbesserung der Repräsentanz von Frauen vorgesehen war, wobei Geschlecht nur eines von mehreren Kriterien darstellte, das für die Beförderung einen Ausschlag gab, und der Plan zur Überwindung vergangener Diskriminierung zeitlich begrenzt war – vom EuGH nicht zugelassen worden, da dies nicht dem individuellen Gleichheitsgrundsatz entsprach.

Der EuGH verwendet im Zusammenhang mit Quotenurteilen immer den Begriff ‚positive Diskriminierung‘ und nicht ‚*affirmative action*‘. Diese Unterscheidung beruht darauf, dass positive Diskriminierung laut EuGH mit dem Gleichbehandlungsprinzip in Einklang steht, *affirmative action* aber nicht. Positive Diskriminierung soll für alle Teilnehmer/innen gleiche Ausgangschancen gewährleisten, beinhaltet aber keinen sicheren Anspruch auf eine Position oder Stelle. Es erlaubt bestimmte Weiterbildungs- und Ausbildungsangebote, um eine faire

⁵⁴⁵ siehe dazu auch: Daniela Caruso: Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union After the New Equality Directives. Jean Monnet Working Paper 10/02

Ausgangssituation zu schaffen. Jedoch werden niemals die Bedingungen für Teilnehmer/innen außerhalb der geschützten Kategorien verschlechtert – wodurch umgekehrte Diskriminierung verhindert werden soll. Bei Einstellungen oder Beförderungen kann dieses geschützte Kriterium den Letztausschlag geben, allerdings bleibt der meritokratische Zugang erhalten, da die Bewerber/innen zunächst einmal dieselbe Qualifikation mitbringen müssen und eine Bevorzugung aufgrund von in der Einzelperson liegenden Gründen nicht angewandt werden kann; somit bleibt der individuelle Zugang aufrecht. Wichtig ist dem EuGH weiters, dass, noch bevor ein Kriterium zur positiven Diskriminierung angewandt wird, alle Bewerber/innen die gleichen Qualifikationen aufweisen. Daher konnten diese Maßnahmen auch nicht denselben Initialeffekt erbringen wie in den USA, wo Frauen und Angehörige von Minderheiten mittels Affirmative-action-Plänen erstmals Zugang zu bestimmten Berufen und Branchen erhielten; positive Diskriminierung unterstützt vielmehr einen Trend, der sowieso schon existiert, ist aber kein „Türöffner“ zu bisher verschlossenen Bereichen.

Die Europäische Kommission war in der EWG zu Beginn der einzige Akteur, der sich um die Umsetzung von Artikel 119 bemühte – weder in den Nationalstaaten noch im Europäischen Rat gab es zunächst Interesse an einer effektiven Implementierung und Anwendung. Aufgrund von politischen Entwicklungen (wie z.B. der „Politik des leeren Stuhls“ 1965/66) konnte die Kommission nur langsam ihre Befugnisse ausweiten, vor allem da die Sozialpolitik – in die Artikel 119 integriert war – weiterhin im Verantwortungsbereich der Mitgliedsländer lag. Erst durch die ersten Fälle zu Artikel 119 vor dem EuGH und der Befugnis des *judicial review* für den EuGH fand die Kommission einen supranationalen Verbündeten, der in Form von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten aktiv werden konnte, um die korrekte Umsetzung von Richtlinien und Vertragsbestimmungen zu überprüfen und einzufordern.

Die Kommission spielte auch eine wichtige Rolle, wenn es darum ging, Frauen in die Konzeption von Gleichbehandlungsvorgaben zu integrieren: Sie gab Berichte bei Expertinnen in Auftrag und unterstützte internationale Netzwerke, die Informationen über die Situation von Frauen in den einzelnen Mitgliedsländern sammeln und Empfehlungen zu Verbesserungen abgeben konnten. Besonders die Generaldirektion V für soziale Angelegenheiten war eine wichtige Abteilung, um neue Entwicklungen aufzunehmen und voranzutreiben.

Neben der Kommission etablierte sich ab dem Ende der 1970er-Jahre das Europäische Parlament als weiterer supranationaler Akteur. Da im Europäischen Parlament mehr Frauen vertreten waren als in den meisten nationalen Parlamenten, bildeten sich hier Ausschüsse zu Gleichbehandlungsfragen, die gemeinsam mit der Kommission neue Richtlinien entwarfen. Allerdings hatte das Parlament im hier untersuchten Zeitraum nur geringe Kompetenzen und kann daher nicht zu den wichtigsten Akteuren/innen gezählt werden. Weiters bleibt bei den europäischen Institutionen im Untersuchungszeitraum festzuhalten, dass Fragen der Ausgestaltung der Kompetenzen und Machtverteilung zwischen Kommission, Rat und EuGH in den Anfangsjahren der EWG erst geklärt werden mussten, da mit der Gründung 1957 die europäische Systembildung noch nicht abgeschlossen war. Die weitere Ausgestaltung dieser Kompetenzen kann für den gesamten Untersuchungszeitraum beobachtet werden, so wurden z.B. 1997 dem Parlament zusätzliche Befugnisse verliehen.

Das US-Arbeitsministerium und innerhalb dessen das Women's Bureau haben in den USA einen hohen Stellenwert, wenn es um die Verabschiedung und Umsetzung von Maßnahmen zur Lohngleichheit und Gleichbehandlung geht. Insbesondere das Women's Bureau spielte eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung des EPA. Daneben sind im Arbeitsministerium aber noch andere wichtige Institutionen angesiedelt, die für die Überprüfung der Umsetzung der Gesetze zuständig waren: Im Fall des EPA war dies die Wage and Hour Division, die bereits 1938 bei der Einführung des Fair Labor Standard Act gegründet worden war.

Weitere wichtige Organisationen waren die – allerdings nicht im Arbeitsministerium angesiedelte – EEOC, die für die Umsetzung und Überprüfung von im Rahmen von Title VII gerichtlich angeordneten Affirmative-action-Plänen zuständig war, und das OFCCP, das Pläne basierend auf E.O. 11246 bzw. E.O. 11375 ausarbeitete und überprüfte. Gerade an diesen Behörden zeigt sich, wie sehr Gleichbehandlungsmaßnahmen von der Politik und besonders von dem jeweils amtierenden Präsidenten abhängig waren, da mit Amtsübernahme auch die Leiter/innen der Behörden ausgetauscht und damit entweder Unterstützer/innen oder Gegner/innen von Gleichbehandlungsnormen eingesetzt wurden, was sich wiederum auf die Arbeit der gesamten Behörde auswirkte. Im Vergleich zur E(W)G/EU sind diese Einrichtungen trotz der großen Schwächen dennoch positiv hervorzuheben, da in der E(W)G/EU keine vergleichbaren Institutionen eingerichtet wurden, die für die Umsetzung der Vorgaben zuständig sind und Sanktionen verhängen können.

Auf europäischer Ebene war es aufgrund der Zuständigkeit der Mitgliedsländer für Sozialpolitik nicht möglich, eine überwachende Institution – ähnlich wie EEOC oder OFCCP – einzurichten. Aber auch jene Institutionen, die auf nationaler Ebene installiert wurden (z.B. Gleichbehandlungsstellen), hatten eine eher symbolische Wirkung: Diese Organisationen hatten eine beratende und/oder Bewusstsein schaffende Funktion, scharfe Sanktionen wie der Ausschluss von zukünftigen Aufträgen oder Lohnnachzahlungen waren nicht vorgesehen. Aufgrund der fehlenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten wird die Umsetzung von Gleichstellung dem ‚good will‘ der Personalchefs/innen und Unternehmer/innen überlassen. Abgesehen vom gerichtlichen Vorgehen haben Frauen in der E(W)G/EU kaum Möglichkeiten, gegen Diskriminierungen am Arbeitsplatz vorzugehen – dadurch sind aber die Gesetze in ihrer Umsetzung deutlich geschwächt, da viele Frauen davor zurückschrecken, vor Gericht zu ziehen und ihre Rechte durchzusetzen. Auch die starke individuelle Ebene und das Fehlen eines ähnlichen Verfahrens wie die *class action* schränken die Effektivität der Vorgaben weiter ein.

Allerdings muss hinzugefügt werden, dass EEOC und OFCCP bei Affirmative-action-Plänen für Frauen zunächst zögerten, effektive Sanktionen festzulegen und umzusetzen. Oft reichte das Bemühen des Unternehmens aus, ohne dass wirkliche Veränderungen bei der Zusammensetzung der Belegschaft erreicht worden wären, um einer Sanktionierung zu entgehen (*‚good will effort‘*). Effektive Affirmative-action-Pläne wurden vor allem von den Gerichten erlassen und enthielten klare Zielvorgaben und Zeitpläne sowie ein begleitendes Monitoring. Daher gab es in den USA zwar für die Umsetzung zuständige Behörden, jedoch hätte auch hier deren Effektivität noch gesteigert werden können.

Auch der US-Präsident kann eine wichtige Rolle bei der Verabschiedung von Gleichbehandlungsnormen spielen: Präsident Kennedy etablierte die President’s Commission on the Status of Women, die den Bericht „American Women“ erstellte und darin auch Empfehlungen für die Verabschiedung des EPA abgab. Präsident Johnson verabschiedete die zentralen E.O. 11246 und 11375, wodurch *affirmative action* für Auftragnehmer/innen von öffentlichen Ausschreibungen verpflichtend wurde. Unter Präsident Reagan wurde der Anwendungsbereich der Executive Orders deutlich eingeschränkt und Kritiker/innen von *affirmative action* auf hohen Positionen bei EEOC, OFCCP und Supreme Court eingesetzt. Präsident Bush sen. schließlich schwächte den Civil Rights Act von 1991 deutlich ab, indem er mit seinem Veto gegen das ganze Gesetz drohte. Dem Präsidenten stehen somit

verschiedene Wege und Mittel zur Verfügung, sowohl direkt als auch indirekt auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung von Gleichbehandlungsvorgaben Einfluss zu nehmen.

Eine nur ansatzweise vergleichbare wichtige Einzelperson in der E(W)G/EU ist der Kommissionspräsident, der jedoch deutlich geringere Möglichkeiten hat, auf die Gleichbehandlungsnormen Einfluss zu nehmen. (Viele Kommissionspräsidenten hatten daran auch keinerlei Interesse.) Aufgrund der geringen Kompetenzen und politischen Möglichkeiten ist das Amt des Kommissionspräsidenten stark von der jeweiligen Person, die es ausübt, abhängig; eine Persönlichkeit wie Jacques Delors konnte die real nur geringe Macht deutlich stärker für die eigene Agenda einsetzen und nutzen als andere Kommissionspräsidenten. Für den Bereich der Gleichbehandlung können allerdings keine großen Anstrengungen von auch nur einem Kommissionspräsidenten ausgemacht werden – hier haben sich die Kommissare für soziale Angelegenheiten mehr hervorgetan, die Studien in Auftrag gaben sowie Richtlinienentwürfe einbrachten.

4.3. Internationale Entwicklungen und deren Einfluss

Internationale Entwicklungen wirkten sich in der zu gründenden Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und deren Mitgliedsländern vor allem auf die ersten Regelungen zu Gleichbehandlung und Lohngleichheit aus. In der Präambel der Satzung der Vereinten Nationen (6. Juni 1945) wurde Gleichberechtigung von Frauen und Männern angeführt, wobei es sich allerdings um eine reine Grundsatzbestimmung handelte. In der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration der Vereinten Nationen von 1948 wurden diese Grundsätze genauer ausgestaltet und in Artikel 23 Absatz 2 festgehalten, dass „*everyone, without any discrimination, has the right to equal pay*“⁵⁴⁶. Die Erklärung der Menschenrechte stellt eine rechtlich unverbindliche Empfehlung dar, auch wenn sie durchaus indirekte Wirkung erzielte. Der Grundsatz von gleichem Lohn wurde 1967 erneut in der UN-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) festgeschrieben.

In der Präambel der Verfassung der International Labour Organisation (ILO) von 1946 wurde der von der ILO bereits 1919 formulierte Grundsatz von gleichem Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit erneuert.⁵⁴⁷ 1951 wurde auf der internationalen Arbeitskonferenz der

⁵⁴⁶ United Nations: Universal Declaration of Human Rights, online unter <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/eng.htm> (2008-10-01)

⁵⁴⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Die internationale Arbeiterorganisation und die Rechte erwerbstätiger Frauen (Wien 1993), 41

ILO das Übereinkommen Nr. 100 angenommen, das die Gleichheit des Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher und gleichwertiger Arbeit vorsieht. Die Ratifizierung des Übereinkommens durch Belgien und Frankreich (1952 bzw. 1953) spielte eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung von Artikel 119 in den Römischen Verträgen, in denen das Übereinkommen als Vorlage verwendet wurde und zunächst auch das Prinzip der gleichwertigen Arbeit integriert werden sollte – was aber am Widerstand Deutschlands, dessen Regierung das Übereinkommen noch nicht ratifiziert hatte, scheiterte. Artikel 119 weist dennoch deutliche Bezüge zum ILO-Übereinkommen Nr. 100 auf, vor allem was die Definition des Entgeltbegriffs betrifft. Aber auch bei der Verabschiedung der Entgeltgleichheitsrichtlinie 1975 spielten ILO-Vorgaben eine wichtige Rolle: Der Grund für die Aufnahme von ‚gleichwertiger Arbeit‘ in die Richtlinie lag darin, dass die EG internationalen Vorgaben zur Lohngleichheit entsprechen wollte, und das Prinzip von gleichwertiger Arbeit wurde ohne größeren Widerstand aus den Mitgliedsländern in die Richtlinie aufgenommen. Die Bedeutung internationaler Übereinkommen liegt oft nicht in ihrer direkten Anwendbarkeit, vor allem wenn völkerrechtliche Verbindlichkeiten fehlen, sondern vielmehr darin, dass von ihnen propagandistische bzw. Bewusstsein bildende Impulse ausgehen. So führte z.B. das „Internationale Jahr der Frau“ (1975) und die damit einsetzenden Aktivitäten der UN-Dekade der Frau (1975–1985) zu einem Prozess des Umdenkens und Überdenkens bisher bestehender Strukturen, vor allem in der EG, wo bis dahin wenig zur Umsetzung von Artikel 119 geschehen war. Gerade das „Internationale Jahr der Frau“ und die Vorbereitungen darauf waren Auslöser für die Umsetzung der Richtlinien zu Entgeltgleichheit und Gleichbehandlung, da sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene das Thema mehr Aufmerksamkeit und Präsenz erhielt.

Aber auch in den USA war der Vergleich mit anderen Nationen ausschlaggebend für die Weiterentwicklung von Gleichbehandlungsvorgaben: Die ‚*Great Society*‘, die unter Präsident Johnson angestrebt wurde, zielte vor allem auf wirtschaftliche und militärische Wettbewerbsfähigkeit. Sozialer Fortschritt sei demnach nur möglich, wenn alle Personengruppen an der Gesellschaft – womit vor allem Frauen und Angehörige von Minderheiten gemeint waren – gleichberechtigt teilhaben und somit zur Weiterentwicklung beitragen können. Diese Wettbewerbsfähigkeit mit Ländern außerhalb der Gemeinschaft und das Mithalten bei neuesten technologischen Entwicklungen war auch in der EG ein Grund, ab den 1980er-Jahren Frauen bei der Integration in den Arbeitsmarkt verstärkt zu unterstützen,

da diese als wichtiger Bestandteil für die weiterhin angestrebte Expansion der Wirtschaftsleistung der Gemeinschaft angesehen wurden.

Auch bei der Aufnahme von Gender Mainstreaming in den Vertrag von Amsterdam 1997 kam es zu einem Transfer von internationalen Vorgaben in das Europarecht. Im Vorfeld der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking führten die internationalen Entwicklungen rund um die Auflösung des Ost-West-Konflikts zu Veränderungen hinsichtlich der Wichtigkeit und Bedeutung von Menschenrechten. Auch Frauenrechte wurden in diesem Rahmen (*„women's rights are human rights“*⁵⁴⁸) neu diskutiert und diese Rechte sollten explizit für Frauen formuliert werden, denen damit ein Recht auf Differenz zugestanden wurde. Damit wurde von der bisherigen Praxis Abstand genommen, Männerrechte auf Frauen auszudehnen, ohne dabei über die unterschiedlichen Voraussetzungen und Zugangsbedingungen für Frauen zu diesen „männlichen“ Rechten nachzudenken.

An der UN-Weltfrauenkonferenz nahm nicht nur die USA mit einer großen Delegation unter Führung der First Lady, Hillary Clinton, teil, sondern auch die EU beteiligte sich unter Führung des Kommissars für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Pdraig Flynn. Dieser vertrat die Einbindung von Gleichbehandlung in alle Politiken und Programme (Gender Mainstreaming) nicht nur im Rahmen der Weltfrauenkonferenz, sondern für die gesamte EU. Im Namen aller Mitgliedsländer nahm die EU – vertreten durch den Kommissar – die UN-Schlussklärung zur Konferenz an, die neben dem Prinzip ‚Gender Mainstreaming‘ auch die Forderung nach Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechten beinhaltet.

Das Konzept des Gender Mainstreaming erfuhr in Peking nicht nur eine Aufwertung, sondern auch eine inhaltliche Umdeutung: Eigentlich stammt dieses Instrument aus der Entwicklungszusammenarbeit und entstand in den 1970er-Jahren; in Peking wurde es aber in den Kontext von Gleichstellung gerückt und mit einem allumfassenden Gültigkeitsanspruch versehen. Die Weltfrauenkonferenz stellte dabei für die EU einen geeigneten Rahmen dar, neue geschlechtsspezifische Normen im Vorfeld der Vertragsvorbereitungen für Amsterdam 1997 aufzugreifen, um für die Neuordnung der supranationalen Gleichbehandlung auf europäischer Ebene einen Anknüpfungspunkt zu bieten.⁵⁴⁹

⁵⁴⁸ So nannte die damalige First Lady der USA, Hillary Clinton, ihre vielbeachtete Rede auf der Weltfrauenkonferenz in Peking.

⁵⁴⁹ siehe dazu auch mehr bei: Wobbe, Biermann: Von Rom nach Amsterdam, 156–165

Parallel zu den Vorbereitungen für den Amsterdamer Vertrag, in dem Gender Mainstreaming erstmals verankert wurde, wurde das Prinzip auch im 4. Aktionsprogramm für Chancengleichheit (1996–2000) berücksichtigt, in dem Fördermöglichkeiten für die Einführung und Umsetzung dieser Querschnittsaufgabe bereitgestellt wurden.

Für die USA zeigt sich kein vergleichbarer Transfer von internationalen Vorgaben im Untersuchungszeitraum. Zwar verglichen sich die USA mit anderen wichtigen Industrieländern hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Innovation, eine Übernahme von Konzepten zu Gleichbehandlung anderer Staaten oder internationaler Organisationen kann allerdings nicht beobachtet werden. Dies kann einerseits mit der Pionierstellung der USA bei diesem Thema basierend auf historischen Voraussetzungen rund um die Rassendiskriminierung erklärt werden, die in anderen westlichen Industrienationen nicht zu beobachten waren. Andererseits muss auch der größere Zusammenhang hinsichtlich der US-amerikanischen Zurückhaltung gegenüber internationalen Übereinkommen einbezogen werden.

4.4. Auswirkungen der Gleichbehandlungsmaßnahmen auf den Indikator ‚Lohnunterschied‘

Beschäftigt man sich mit der Frage, inwieweit sich die zahlreichen Gleichbehandlungsmaßnahmen auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied ausgewirkt haben, fällt das Ergebnis ernüchternd aus: Bis zu den 1980er-Jahren kam es weder in den USA noch in der E(W)G zu signifikanten Reduktionen, und auch danach ging diese Verringerung nur langsam voran. Die in regelmäßigen Abständen vorgenommenen Berechnungen, wann beim jeweiligen Tempo die Aufhebung des Lohnunterschieds erreicht werde, ergeben Zeitspannen von mehreren Jahrzehnten – was klar gegen die Ankündigungen der Kommission in den 1960er-Jahren spricht, innerhalb von wenigen Jahren die Differenz beseitigen zu wollen.

Für die Reduktion des Lohnunterschieds in den 1980er-Jahren können unterschiedliche Erklärungen angeführt werden: Einerseits kam es in den 1960er- und 1970er-Jahren durch die Zunahme von weiblichen Arbeitskräften zu einem Überangebot an Arbeitnehmerinnen in frauendominierten Branchen, was sich nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage negativ auf die Lohnentwicklung auswirkte. Außerdem hatten jene Frauen, die in diesem Zeitraum auf den Arbeitsmarkt drängten, geringe bis gar keine Berufserfahrung und waren im Vergleich zu Männern schlechter ausgebildet, womit wiederum geringere Löhne argumentiert

wurden. Als der starke Andrang von Frauen auf den Arbeitsmarkt in den 1980er-Jahren abklang und auf hohem Niveau relativ konstant blieb, verringerte sich langsam der Lohnunterschied, da sich nun auch die höhere Berufserfahrung der Frauen auszuwirken begann.

Weiters führte der soziale und rechtliche Druck sowie wirtschaftliche Rahmenbedingungen während der 1970er- und 1980er-Jahre dazu, dass einige Arbeitgeber/innen ihre Personalpolitik überdachten und Frauen dabei unterstützten, sich für „untypische“ Berufswege zu entscheiden. Gerade zu dieser Zeit können Veränderungen beim Lohnunterschied beobachtet werden. Aber bedeutet dies im Hinblick auf die Verringerung des Lohnunterschieds, dass die Segregation als Hauptursache benannt werden kann und daher in Zukunft gezielt gegen diese vorgegangen werden soll? Viele Berufe standen lange Zeit nur Männern offen, andere nur Frauen. Selbst wenn sich die totale Abschottung zwischen den Berufen geändert hat, sind viele Berufe immer noch überwiegend (über 80%) männlich oder weiblich geprägt. Aber selbst wenn Berufe von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ausgeübt werden, kommt es vor, dass sie wiederum nach Betrieben getrennt sind. Somit sind Frauen und Männer auch nach mehr als 30 Jahren seit der Verabschiedung der ersten Gleichbehandlungsgesetze immer noch stark in nach Geschlecht segregierten Branchen und Berufen anzutreffen.

Die Ergebnisse im Kapitel zur Entwicklung des Lohnunterschieds⁵⁵⁰ zeigen jedoch, dass die Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds im Untersuchungszeitraum nicht auf einer Erhöhung des Lohnniveaus von Frauen basiert, sondern vor allem auf allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen, wie z.B. dem Rückgang des sekundären Sektors und damit der gut bezahlten Industriearbeitsplätze für Männer. Somit führt der Einkommensverlust der Männer – ähnlich wie im historischen Rückblick bereits in den 1930er-Jahren zu beobachten war – zu einer Reduktion des geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieds. In den Zahlen zeigt sich dies bei der Reduktion in den 1980er-Jahren, als viele Industrieunternehmen die Produktionsstätten von den USA und der EG in andere Teile der Welt verlegten. Ebenfalls Auswirkungen auf die Reduktion können der steigenden Berufserfahrung der Frauen zugerechnet werden, allerdings hatte diese deutlich geringeren Einfluss als die Veränderungen basierend auf allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungen.

⁵⁵⁰ siehe Kapitel 2.2.4

Weiters zeigt sich, dass die allgemeine Lohnungleichheit, d.h. die Spannweite zwischen sehr geringem und sehr hohem Einkommen, großen Einfluss auf den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied nimmt: Würde die allgemeine Lohnungleichheit in die Berechnungen einbezogen, so läge der Lohnunterschied in Frankreich und Deutschland auf deutlich höherem Niveau, laut Blau und Kahn (2000) sogar auf höherem als jener in den USA. Dies ist auch einer der Hauptgründe, warum in den USA – trotz der umfassenderen Gleichbehandlungsgesetze – der geschlechtsspezifische Lohnunterschied über den gesamten Untersuchungszeitraum höher ist als in Frankreich und Deutschland.

Somit zeigt sich, dass die Gesetze zur Verringerung des Lohnunterschieds nur sehr geringen messbaren Einfluss auf die Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds nehmen. Stattdessen spielen allgemeine wirtschaftliche Entwicklungen eine viel größere Rolle bei der Reduktion, die mit dem sinkenden Lohnniveau der Männer korreliert.

Es kann daher festgehalten werden, dass unterschiedliche Faktoren für die Problematisierung, Verabschiedung und Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion des Lohnunterschieds zusammenspielen müssen, um Veränderungen bewirken zu können. Bei der Problematisierung spielten nationale und internationale Entwicklungen im Vorfeld und rund um die Zweite Frauenbewegung sowie die verstärkte Frauenerwerbstätigkeit eine wichtige Rolle. Gleichzeitig war mit der Verabschiedung von Gesetzen noch lange nicht die Reduktion oder gar Auflösung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds erreicht. Hier bedurfte es wiederum engagierter Personen, die entweder individuell mithilfe von Gerichtsurteilen oder innerhalb von bestehenden oder neu gegründeten Institutionen für die Umsetzung kämpften, gegen Nichtumsetzung protestierten sowie öffentlichen Druck erzeugten und Klagen einbrachten. Zusammenfassend ist zu bemerken, dass auch nach Verabschiedung von (selbst strengen) Gesetzen deren Umsetzung nicht automatisch gewährleistet ist, sondern weiterhin politischer und/oder gesellschaftlicher Druck notwendig ist. Als besonders günstig für die Verabschiedung und Anwendung von effektiven Gesetzen zur Reduktion des Lohnunterschieds können daher eine Thematisierung durch nationale und internationale Akteure/innen, wiederholte Problematisierung bei ausbleibender Umsetzung und Einrichtung von Institutionen mit umfassenden Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten genannt werden. Dabei sollten die Gesetze ausreichend konkret formuliert werden, um den Höchstgerichten klare Rahmenbedingungen für die Einschätzung von Rechtsfragen liefern zu können. Wenn alle diese Faktoren zusammenspielen, ist es möglich, effektive Maßnahmen

zu verabschieden, die zu einer Reduktion des Lohnunterschieds beitragen können. Dabei soll jedoch festgehalten werden, dass starker nationaler Druck zu strengeren Gesetzen führte als jener, der aus internationalen Entwicklungen resultiert wie z.B. aus der UN-Dekade der Frau. Internationale Entwicklungen können – zumindest für die hier untersuchten USA sowie Deutschland und Frankreich – einen Ansatzpunkt darstellen und für die Umsetzung auf nationaler bzw. europäischer Ebene als Argumentation herangezogen werden, nationaler – öffentlicher und politischer – Druck ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für die Verabschiedung und Umsetzung von effektiven Maßnahmen.

5 Abschließende Einschätzung und Empfehlungen zu Gleichbehandlungsmaßnahmen

Abschließend werden die Gleichbehandlungsmaßnahmen, die in den USA und der E(W)G/EU zum Einsatz kommen, reflektiert, Stärken und Schwächen in vergleichender Perspektive gegenübergestellt und Empfehlungen für effektive Gleichbehandlungsmaßnahmen, die auf die Reduktion des Lohnunterschieds abzielen, abgegeben.

Eine Stärke des Equal Pay Act von 1963, des ersten Gesetzes, das in den USA die Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Zentrum hatte, ist der weit gefasste Begriff der substanzuell gleichen Arbeit, der sich anstatt an Qualifikationen oder Berufsbezeichnungen an den tatsächlich zu leistenden Tätigkeiten orientierte. Als Kritikpunkt muss angeführt werden, dass er weite Bereiche der Arbeitswelt nicht betraf, da er nur für jene Berufe galt, in denen für *gleiche* Arbeit nicht der *gleiche* Lohn bezahlt wurde, und durch die Nichteinbeziehung von *gleichwertiger* Arbeit seine eigene Wirkung einschränkte: So verhinderte die im gesamten Untersuchungszeitraum anzutreffende hohe Segregation aufgrund des Fehlens eines Mannes in vergleichbarer Position („gleicher Arbeit“) oftmals die Anwendung des EPA. Dennoch konnten in den USA mithilfe von Gerichtsurteilen basierend auf dem EPA weitreichende Lohnnachzahlungen erwirkt werden, wie sie in der E(W)G/EU nicht bekannt sind. In der E(W)G hatten wiederum Artikel 119 von 1957 und die Richtlinie zur Entgeltgleichheit von 1975 einen Initialeffekt – vor allem in jenen Mitgliedsländern, die der Frage des gleichen Lohns für gleiche und ab 1975 auch gleichwertige Arbeit bis dahin keine Beachtung geschenkt hatten. Die Umsetzungsmöglichkeiten waren in der E(W)G deutlich eingeschränkter als in den USA, auch da auf supranationaler Ebene keine überwachende Behörde mit Sanktionsmöglichkeiten installiert werden konnte; dennoch hätte es ohne diese ersten Regelungen in manchen Mitgliedstaaten deutlich länger gedauert, bis sie sich mit Fragen der Gleichbehandlung beschäftigt hätten, da diese erst durch die europäischen Vorgaben ausgelöst wurden. Seit den ersten Fällen vor dem EuGH zu gleichem Lohn ab den 1970er-Jahren war für alle Staaten der Gemeinschaft klar, dass die europäischen Regelungen auch bei nicht korrekter Implementierung für die Bürger/innen der Mitgliedsländer gelten. Der Rechtsweg wurde damit für diskriminierte Personen zu einer konkreten Möglichkeit, gegen diese Ungleichbehandlung – basierend auf den europäischen Vorgaben – vorgehen zu können.

Dennoch muss gerade bei den Vorgaben zu gleichem Lohn in den USA und der E(W)G/EU darauf hingewiesen werden, dass basierend auf dem Indikator ‚Lohnunterschied‘ – wie im vorherigen Kapitel bereits näher ausgeführt – nur geringe Veränderungen im Untersuchungszeitraum beobachtet werden konnten. Daher stellt sich die Frage, was zur Reduktion des Lohnunterschieds beitragen kann. Eine verstärkte Umsetzung des Gleichwertigkeitsprinzips, von dem Frauen in „typischen Frauenberufen und -branchen“ profitieren würden, erwies sich bisher als nicht realisierbar. Wie bereits erwähnt, wird mittels Jobevaluationen festgestellt, welche Berufe Gleichwertigkeit in den Bereichen Qualifikation, Aufwand, Verantwortung und Arbeitsbedingungen aufweisen, um darauf basierend die Löhne nach diesen Kriterien anzugleichen. Die Schwierigkeit besteht darin, eine objektive Evaluation durchzuführen, die auf alle Unterschiede in der täglichen Arbeit eingehen und diese dementsprechend bewerten kann; besonders das fehlende Einbeziehen von Angebot und Nachfrage ist ein Problem, da dies als legitimer Grund angeführt werden kann, um Arbeitnehmern/innen unterschiedliche Löhne zu bezahlen. Gerade in frauendominierten Branchen, in denen verstärkt ein Überangebot an Arbeitskräften herrscht – auch da Frauen so wenige Branchen und Berufe für sich auswählen –, führt dies zu einem geringeren Lohnniveau. Weiters können unterschiedliche Evaluationssysteme zu unterschiedlichen Bewertungen ein und desselben Berufs führen.⁵⁵¹ Ein vom Staat für alle Unternehmen geltendes Evaluationssystem wäre allerdings sowohl in den USA als auch der E(W)G/EU ein zu starker Eingriff des Staates in die Wirtschaft gewesen. *Comparable worth* bzw. das Gleichwertigkeitsprinzip müsste außerdem allumfassend umgesetzt werden, da Arbeitgeber/innen ansonsten das Konzept umgehen können, indem sie Arbeiten in nicht geschützte Bereiche auslagern. Weiters ist gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten die Umsetzung des Gleichwertigkeitsprinzips, das eine Anpassung der Löhne nach oben vorsieht, unrealistisch. Abwanderung, höhere Kosten oder wachsende Arbeitslosigkeit werden als Gegenargumente genannt.

Beim Civil Rights Act von 1964 können als positive Merkmale die einer Umsetzungsbehörde sowie die Möglichkeit, Klagen gegen Diskriminierungen einzubringen, genannt werden. Weiters ist die weitreichende Definition von verbotener Diskriminierung anzuführen, die sowohl Absicht als auch Wirkung von Beschäftigungspraktiken umfasst. Auch die Beweislastregelung, die bis zu ihrer Aufhebung durch den Supreme Court 1989 basierend

⁵⁵¹ Bacchi: Women, Policy and Politics, 82f.

auf statistischen Beweisen erfolgte, kann als geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Diskriminierung genannt werden. Weiters sind bis in die 1980er-Jahre Urteile der Gerichte zu nennen, die vom Anspruch auf den entgangenen Arbeitsplatz bis zur verpflichtenden Umsetzung von Affirmative-action-Plänen im Unternehmen reichen. Allerdings ist auch der Civil Rights Act reaktiv angelegt und kann erst angewandt werden, nachdem eine verbotene Diskriminierung erfolgt ist; präventive Maßnahmen sind in Form von gerichtlich angeordneten umfassenden Affirmative-action-Plänen möglich.

Als zentrale Schwäche des Civil Rights Act kann die geschlechts- und rassenneutrale Formulierung genannt werden, die mit sich selbst kollidiert: Nach dem Civil Rights Act ist nämlich prinzipiell Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verboten, wodurch aber auch Männer nicht per se für einen Job abgelehnt werden dürfen, wenn aufgrund eines Affirmative-action-Plans Frauen oder Angehörige von Minderheiten bevorzugt anzustellen sind. Dadurch bietet das Gesetz die Möglichkeit zur Klage auf umgekehrte Diskriminierung.

Title VII des Civil Rights Act zielt vor allem auf gleichen Wettbewerb von Personen ab, die sich in einer ähnlichen Situation befinden. Gerade bei der Frage des Zugangs und Verbleibs auf dem Arbeitsmarkt sollte bei Frauen auch an die ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit und an die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gedacht werden, die hier vollkommen ausgeklammert sind. Als Grund kann genannt werden, dass der Civil Rights Act zunächst für Angehörige von Minderheiten konzipiert und deshalb der Bereich der Vereinbarkeit völlig ausgeblendet wurde. Aber auch in der EG wurden bei der Gleichbehandlungsrichtlinie, die 1976 verabschiedete wurde und explizit auf Frauen abzielte, Fragen zur Vereinbarkeit und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung nicht berücksichtigt.

An den Executive Orders von 1965 und 1967 ist vor allem der umfassende Ansatz positiv zu nennen, der sowohl ein Diskriminierungsverbot als auch eine Verpflichtung zu positiven Maßnahmen beinhaltet. Weiters sind die effektiven Sanktionsmöglichkeiten anzuführen, da durch das vorzeitige Beenden von staatlichen Aufträgen bzw. durch generellen Ausschluss von staatlichen Ausschreibungen klare und umsetzbare Regeln eingeführt wurden. Problematisch bei den Executive Orders ist, dass sie auf *„federal contractors“* und ihre Zulieferer beschränkt bleiben und somit viele Unternehmen und Institutionen nicht betroffen sind. Weiters gibt es eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten – beginnend mit *„good will“* der Unternehmen, der ausreicht, um von Aufträgen nicht ausgeschlossen zu werden, bis hin zu ineffizienten und schwachen Affirmative-action-Plänen.

Affirmative action – sowohl im Rahmen von Executive Orders als auch als Folge von Gerichtsurteilen basierend auf Title VII – stellt eine wichtige Möglichkeit dar, Frauen bei der Integration in „untypische“ Berufe und Branchen mit besserer Bezahlung zu unterstützen. Jedoch dauerte es, bis auch die Kategorie ‚Geschlecht‘ in Affirmative-action-Pläne aufgenommen wurde – die Reduktion dieser Pläne nach einschlägigen Supreme-Court-Urteilen und Neubesetzungen der Leiter/innen der EEOC durch Präsident Reagan wurden hingegen rasch realisiert. *Affirmative action* zielt auf strukturelle Diskriminierung ab und ermöglicht einen direkteren Weg der Umsetzung als z.B. Gerichtsurteile für Einzelfälle. Allerdings besteht bei *affirmative action* aufgrund des Civil Rights Act die Möglichkeit, auf umgekehrte Diskriminierung zu klagen, die ab 1989 vom Supreme Court auch anerkannt wurde. In der E(W)G/EU gab es hingegen nie eine derart starke Maßnahme, die mit *affirmative action* zu vergleichen ist – auch da hier andere Voraussetzungen anzutreffen waren als in den USA, wo die Ungleichheit und Diskriminierung aufgrund der Rasse als Legitimation für weitreichende Affirmative-action-Programme in den 1960er- und 1970er-Jahren herangezogen wurde. Weiters ist die E(W)G/EU für Sozialpolitik, in deren Wirkungsbereich die Gleichbehandlungspolitik eingebettet ist, nicht zuständig, da diese weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedsländer liegt. Daraus ergeben sich Probleme für ein effektives Monitoring sowie für die Anwendung von Sanktionen gegen unzureichende Implementierung und Umsetzung der Vorgaben.

Für die USA kann trotz aller Vorbehalte festgehalten werden, dass die Kontrollinstanzen und Sanktionsmöglichkeiten einen wesentlichen Anteil an der Effektivität der Gleichbehandlungsmaßnahmen haben. Im Rahmen von Title VII wollte der Kongress sicherstellen, dass Kläger/innen nicht direkt vor Gericht gehen müssen, und installierte die EEOC als Schlichtungsinstanz und klageführende Behörde. Die EEOC unterstützt somit diskriminierte Personen dabei, ihre Rechte wahrzunehmen und einzufordern. Dennoch ist die Rolle der EEOC rein reaktiv angelegt, d.h. sie tritt erst in Aktion, nachdem Personen diskriminiert wurden. Außerdem ist ihre Durchsetzungsfähigkeit abhängig von der Bereitschaft der betroffenen Personen, Beschwerde einzulegen und den oft auch langwierigen gerichtlichen Instanzenweg auf sich zu nehmen.

Die zweite wichtige Behörde – das OFCCP – ist hingegen nicht für Einzelfälle zuständig, sondern zielt auf strukturelle Diskriminierung ab. Das OFCCP untersucht einerseits die Personalpolitik von öffentlichen Auftragnehmern/innen und entwickelt andererseits Konzepte

zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen und Angehörigen von Minderheiten in den Unternehmen. Positiv ist beim OFCCP zu erwähnen, dass es mit der Kompetenz ausgestattet ist, Zuwiderhandeln von Unternehmen mit Ausschluss und Einstellen von öffentlichen Aufträgen zu sanktionieren, und dass die erarbeiteten Pläne präventiv für in der Vergangenheit diskriminierte Personen angelegt werden. Gleichzeitig ist die Doppelrolle als Verfasser der Affirmative-action-Pläne und gleichzeitige Kontrollinstanz dieser Pläne keine optimale Lösung, was sich auch an den relativ moderaten Durchsetzungsbemühungen ablesen lässt: So reicht es für Unternehmen oft aus, ‚*good faith effort*‘ zu zeigen, um vor einer tatsächlichen Auflösung des Vertrages oder zukünftiger Ausschließung von öffentlichen Aufträgen geschützt zu sein.

Für beide Behörden bleibt festzuhalten, dass sie dem politischen Einfluss durch wechselnde Administrationen unterliegen, da sie mittels Personal- und Budgetkürzungen in ihrer Effektivität deutlich eingeschränkt werden können.

In der E(W)G/EU wurden keine vergleichbaren Instanzen aufgebaut. Aufgrund des Widerstands der Mitgliedsländer, die sich nicht von einer unabhängigen Behörde außerhalb ihres Einflusses kontrollieren lassen wollten, wurden weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene von den Mitgliedsländern Behörden gegründet, die mit EEOC oder OFCCP vergleichbar wären. Selbst jene Gleichbehandlungsstellen oder -behörden, die in einigen Mitgliedsländern ab den 1980er-Jahren errichtet wurden, hatten nur beratende Funktion und waren mit derart geringen Mitteln ausgestattet, dass eine finanzielle Unterstützung für den Weg durch die gerichtlichen Instanzen nur in sehr wenigen Fällen möglich war. Weiters hatten diese Stellen keinerlei Umsetzungsmacht bei Vorliegen von Diskriminierungen und konnten keine effektiven Sanktionen anwenden. Für eine Behörde wie das OFCCP, die – bei allen Defiziten – auf strukturelle Diskriminierung abzielte, gab es in der E(W)G/EU keine Chance auf Verwirklichung.

Gesetzliche Regelungen für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern sind essenzielle Voraussetzungen auf dem Weg hin zur Gleichstellung der Geschlechter. Allerdings fokussiert der Ansatz der E(W)G/EU auf die Bereitstellung von Gesetzen und Verfahren und damit auf die Ergebnisse vergangener Ungleichbehandlung, anstatt die Ursachen der Ungleichbehandlung anzugehen. Ein Problem liegt im passiven Ansatz des Prinzips der Gleichbehandlung: Die Umsetzung wird vonseiten der Kommission nicht nachdrücklich bekräftigt und das Monitoring ist stark eingeschränkt. In den USA wurde zunächst mit Hilfe von *affirmative action* auf die Ursachen der Ungleichheit abgezielt; dabei wurden zu Beginn

kollektive über individuelle Rechte gestellt. Dies traf vor allem auf Angehörige von Minderheiten zu, für Frauen wurden deutlich weniger effektive Affirmative-action-Pläne umgesetzt, da die auf der Executive Order beruhenden Pläne stark auf männerdominierte Branchen, wie z.B. das Bauwesen, abzielten. Ab den 1980er-Jahren wurde auf individuelle Rechte fokussiert und Gruppenrechte aufgrund von vergangener Diskriminierung wurden nicht mehr anerkannt.

Vergleichbar ist in den USA und der E(W)G/EU die gerichtliche Umsetzung von Gleichbehandlung basierend auf Klagen. Dennoch zeigen sich auch hier Unterschiede: So ist in den USA die Sammelklage (*class action*) eine Möglichkeit, Diskriminierungen nicht nur für einzelne Personen, sondern für eine Gruppe von Betroffenen aufzuzeigen und vor Gericht einzuklagen. Übereinstimmungen zwischen den USA und der E(W)G/EU finden sich hingegen bei den ähnlichen Grundvoraussetzungen: so müssen Personen Rechtsverletzungen erst erkennen und sich gegen diese auf dem Gerichtsweg wehren. Damit wird die reaktive Haltung bei der Umsetzung von Gleichbehandlung offensichtlich. Zu beachten ist auch der zeitliche Aufwand, der bei der gerichtlichen Einklagung von Rechten auftreten kann: Bevor ein Fall durch die Höchstgerichte Supreme Court oder EuGH endgültig entschieden wird, muss dieser zunächst die unteren Instanzen bzw. nationalen Gerichte durchlaufen. Bis es schließlich zu einem Letztinstanzurteil kommt, können Jahre vergehen, in denen die Kläger/innen mit der Unsicherheit über den Ausgang des gerichtlichen Verfahrens leben müssen, und selbst wenn der/die Kläger/in gewinnt, kann der zu zahlende Betrag für das Unternehmen immer noch so gering sein, dass sich eine grundsätzliche Änderung der Einstellungs-, Beförderungs- oder Entlohnungspraktiken für den Betrieb – rein von der ökonomischen Seite her betrachtet – nicht auszahlt.

Somit kann festgehalten werden, dass die Klage, die sowohl in den USA als auch in der E(W)G/EU rund um das Thema ‚Gleichbehandlung‘ verstärkt zum Einsatz kommt, vor allem Auswirkungen auf den Einzelfall hat, gleichzeitig aber durch die Einklagbarkeit eines Rechts eine hohe rechtliche Bindungswirkung entsteht. Positive Maßnahmen oder *affirmative action* – wenn sie mit umsetzbaren Sanktionsdrohungen und effektiven Behörden verbunden sind – können hingegen die strukturelle Ebene erreichen und grundsätzliche Änderungen am Arbeitsmarkt erzielen. Hier sind effektive Sanktionsmöglichkeiten sowie ausreichend finanzielle Mittel für die Umsetzung und Kontrolle wichtig, da die Maßnahmen ansonsten nicht den gewünschten Effekt erzielen können. Interessant ist, dass trotz bestehender

Gesetze zumindest zu Beginn des Untersuchungszeitraums Handlungsbedarf negiert wurde, wie in den Anfangsjahren des Civil Rights Act, in denen die EEOC Diskriminierung aufgrund des Geschlechts nicht verfolgte, obwohl Frauen in die Regelung einbezogen waren. Auch in der E(W)G dauerte es mehr als 15 Jahre, bis die ersten Fälle vor dem EuGH basierend auf Artikel 119 eingebracht wurden. Die Zweite Frauenbewegung sowie engagierte Einzelfrauen kämpften für die Implementierung der Gesetze zugunsten von Frauen. Somit bleibt auch festzuhalten, dass Gesetze zur Gleichbehandlung möglichst konkret und spezifisch formuliert sein sollten, um die Reichweite zu sichern und den Gerichten nicht allzu viel Interpretationsspielraum zu überlassen. Gesetze können als Basis betrachtet werden, deren Umsetzung allerdings entweder durch eine Behörde oder mithilfe von politischem Druck von Interessensgruppen erst gewährleistet werden muss.

Von dem Konzept der Gleichbehandlung, das von der E(W)G/EU angewandt wird, können nur jene Frauen profitieren, die von Beginn an in einer privilegierten Position waren: Frauen mit guter Ausbildung und beruflicher Erfahrung, die für die Betreuungspflichten nicht allein zuständig sind, Frauen also, die ähnliche Voraussetzungen für das Erwerbsarbeitsleben mitbringen wie Männer. Erfolgreiche Teilnahme am Erwerbsarbeitsmarkt von Frauen hängt somit davon ab, inwieweit deren Lebenssituation, Zugang, aber auch die Frauen selbst dem männlichen Arbeitnehmermodell entsprechen. Beispiele von Frauen, die „es geschafft“ haben und in männerdominierte Berufe vordrangen, gelten als „Beweis“, dass Frauen durchaus den Zugang zu allen Positionen und Berufen erlangen können – wenn sie sich nur genügend anstrengen. Dabei werden die vielen ausschließenden Mechanismen und Instrumente außer Acht gelassen, die Frauen daran hindern, gleichgestellt in Konkurrenz mit den Männern zu treten.⁵⁵² Auch in den USA ist die frei verfügbare Arbeitskraft, die durch keine Reproduktionsarbeit eingeschränkt wird, Ausgangspunkt der gleichstellungspolitischen Überlegungen. Die US-Regelungen gehen nicht den Ursachen von Diskriminierung auf den Grund, sondern sie sorgen dafür, dass gleich qualifizierte Personen nicht aufgrund von Kriterien wie Rasse, Geschlecht oder Religion diskriminiert werden. In den USA wird vor allem der politische Liberalismus, der die Privatsphäre und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung unangetastet lässt, als zugrunde liegende politische Philosophie herangezogen.

⁵⁵² Rees: Mainstreaming Equality, 29–31

Die wirtschaftliche Annahme, dass die E(W)G/EU von männlichen Arbeitnehmern bevölkert sei, wird durch herrschende politische Überzeugungen noch verstärkt. Die sechs Gründungsstaaten der EWG waren in den 1950er- und 1960er-Jahren von christdemokratischen Parteien dominiert, der konservative Wohlfahrtsstaat war deren Zentrum. Frauen wurden ausschließlich als Ehefrauen und Mütter angesehen und diese Rollenverteilung war die Basis für die Steuer- und Familienpolitik. Auch die Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 war nicht dazu gedacht, an diesem traditionellen Rollenbild zu rütteln. So stellte der EuGH mit seinen Urteilen klar, dass die Richtlinie von 1976 nicht darauf hinwirke, die Aufgabenteilung innerhalb der Familie infrage zu stellen oder neu zu regeln. Die traditionelle Rollenverteilung bleibt somit durch die europäischen Gleichbehandlungsnormen unangetastet.⁵⁵³

Der Bereich der Gleichbehandlung außerhalb des Arbeitsmarktes, der die Bedingungen schafft, unter denen Frauen erwerbstätig sein können, wie die unbezahlte (Betreuungs-)Arbeit, wird auf europäischer und US-Ebene nicht berücksichtigt. In der Frauenpolitik hat sich eine markt- bzw. neoliberale Politik durchgesetzt, welche die Egalisierung der Geschlechter dem freien Spiel der Märkte überlässt.⁵⁵⁴ Das Problem der Ungleichheit der Geschlechter umfasst jedoch weit mehr als nur Ungleichheiten am Arbeitsplatz und betrifft auch Betreuungsaufgaben und Haushaltsarbeit, zu denen Frauen einen höheren Beitrag leisten. Wichtig sind dabei die bestehenden Unterschiede bei der Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit.

Auch in den USA sind die Maßnahmen vorwiegend kompensatorisch angelegt und ignorieren die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Zwar gilt der Civil Rights Act auch für den Bildungsbereich und führte hier zur Öffnung von Schulen und Universitäten für Frauen und Angehörige von Minderheiten, doch werden vorgelagerte Diskriminierungsmechanismen außer Acht gelassen. Diese, wenn auch nur ansatzweise, Einbeziehung des Bildungsbereichs in den USA ist im Vergleich zur E(W)G/EU dennoch positiv zu vermerken: Hier gab es zunächst keine speziellen Bildungs- oder Weiterbildungsangebote für Frauen, um diese für männerdominierte Branchen und Berufe zu gewinnen – dies wurde erst mit den Aktionsprogrammen zu Beginn der 1980er-Jahre

⁵⁵³ z.B. Hofmann v. Bremer Ersatzsparkasse, Rs. 184/83; vgl. auch: Elizabeth Meehan: Women's Rights in the European Community. In: Jane Lewis (ed.): Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State (Aldershot, Hants, Brookfield 1993), pp. 194–205

⁵⁵⁴ Ute Gerhard: Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur – Feministische Ansätze und Visionen. In: L'Homme. Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaften: Das Geschlecht der Europa, 11. Jahrgang, Heft 2, 2000, s. 211–233, hier 239f.

vorgenommen. Nicht einbezogen werden jedoch sowohl in den USA als auch der E(W)G/EU bestehende Nachteile, die aus struktureller Diskriminierung oder geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung entstehen.

In der E(W)G/EU muss Gleichbehandlungspolitik zunächst unter den Beschäftigungszusammenhang auf europäischer Ebene fallen, um danach die wohlfahrtsstaatlichen Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten und die ihnen zugrunde liegende Geschlechterordnung zu passieren. Beim europäischen Gleichbehandlungsprinzip werden Frauen als Arbeitnehmerinnen und Steuerzahlerinnen wahrgenommen, die Ungleichheiten außerhalb des Arbeitsmarktes bestehen fort. Auch die nationalstaatlichen Geschlechterordnungen mit ihren Arbeitsmarktstrukturen, Sozialpolitiken und unbezahlter Familienarbeit beeinflussen die Umsetzung auf nationaler Ebene.⁵⁵⁵ Durch diesen Erwerbsbezug und die nationalen Geschlechterordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten – bei Ostner und Lewis (1998) als „doppeltes Nadelöhr“ bezeichnet – sind die Möglichkeiten der E(W)G/EU, in nationale Geschlechterpolitik einzugreifen, beschränkt. Die Richtlinien stellen ein wichtiges Mittel dar, um den Anpassungsprozess zur Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten in Gang zu setzen, doch das „doppelte Nadelöhr“ verengt den Spielraum erheblich, in dem die E(W)G/EU eigenständig wirkungsvolle Politik entwickeln kann.⁵⁵⁶

Ein weiteres Problem der europäischen Gleichbehandlungsmaßnahmen ist, dass die Richtlinien von den Nationalstaaten umgesetzt werden und nur in ihren Zielen verbindlich sind. Da die einzelnen Mitgliedstaaten Frauenrechten sehr unterschiedlich gegenüberstehen, kommt es zu einer differentiellen Implementierung der Vorgaben, wie am Beispiel der Entgeltgleichheits- und Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland und Frankreich veranschaulicht wurde.

Bisher wurden nur symbolische Versuche unternommen, unbezahlte Hausarbeit in der E(W)G/EU aufzuwerten. Hier wurden seit Beginn der 1990er-Jahre Empfehlungen zur Kinderbetreuung⁵⁵⁷ gegeben, ohne zu rechtlich verbindlichen Regelungen zu führen. Aus der geplanten Richtlinie zum Elternurlaub und zur Kinderbetreuung wurde am Ende lediglich eine

⁵⁵⁵ Ostner, Lewis: Geschlechterpolitik, 198, 212f.

⁵⁵⁶ ebenda 228f.

⁵⁵⁷ Empfehlung des Rates vom 31. März 1992 zur Kinderbetreuung, 92/214/EWG

Richtlinie zum Elternurlaub⁵⁵⁸, die Kinderbetreuung musste ganz ausgeklammert werden, damit die Richtlinie nach über zehn Jahren Verhandlungen überhaupt realisiert werden konnte. In den USA wurde erst 1993 ein Mutterschutz von 13 Wochen realisiert, gesetzliche Vorgaben zur Kinderbetreuung fehlen hier völlig. Noch weniger Aufmerksamkeit erhält die Pflege Älterer, hier bleibt es vollkommen den europäischen Mitgliedstaaten überlassen, wie mit Familienmitgliedern (meist Frauen), die diese Art der unbezahlten Arbeit leisten, umgegangen werden soll. Gerade in Hinblick auf die demografische Entwicklung in der EU ist diese Frage schon jetzt ein wichtiges Thema und wird in den nächsten Jahren noch an Dringlichkeit gewinnen.

Obwohl die US-Gesetze einen individualistischen Ansatz aufweisen, werden Frauen und auch Angehörige von Minderheiten als Gruppen definiert. Eine mangelnde Differenzierung der Gruppe kann zu einem Mittelschichtbias führen, d.h. weiße Frauen aus der Mittelschicht dominieren die Anliegen der Gruppe der Frauen. Die Berücksichtigung doppelter Diskriminierung, z.B. von afroamerikanischen Frauen, kommt dadurch deutlich zu kurz. Auch in der E(W)G/EU werden Frauen als geschlossene, homogene Gruppe wahrgenommen. Unterschiede innerhalb der Gruppe werden ausgeblendet; wird auf die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen nicht eingegangen, dominiert ein Teil der Gruppe – meist weiße, gebildete Frauen – die Interessen aller. Wichtig wäre es, Maßnahmen auf konkrete Zielgruppen zuzuschneiden, um auf die spezielle Situation von z.B. Migrantinnen, älteren Frauen, schlecht ausgebildeten Frauen eingehen zu können. Im Rahmen der Aktionsprogramme wurden solche Maßnahmen zwar durchgeführt, da nach Auslaufen eines Projekts die Nachhaltigkeit nicht sichergestellt ist, bleiben die Aktionen jedoch begrenzt.

Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass in den USA die Verknüpfung von Rasse und Geschlecht bei der Ausgestaltung der Maßnahmen für Frauen sehr wichtig und nutzbringend war. In der E(W)G/EU hingegen war Rasse im gesamten hier behandelten Zeitraum keine Kategorie, die durch gesetzliche Vorgaben im Bereich Antidiskriminierung ein Thema gewesen wäre. Im Amsterdamer Vertrag wurden erstmals auch andere Diskriminierungsstatbestände neben dem Geschlecht angeführt. Im Jahr 2000 wurde dann die erste Richtlinie erlassen, die sich diesem Bereich widmete; vorher ging es prioritär darum, den Staatsbürgern/innen der Mitgliedsländer auf dem gesamten Gebiet der Gemeinschaft gleiche

⁵⁵⁸ Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juli 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub

Rechte zu gewähren, Ungleichbehandlungen aufgrund der Rasse wurden vollkommen vernachlässigt. Zwar soll die Rassenungleichheit in den USA zu Beginn der 1960er-Jahre nicht mit Ungleichbehandlungen von Afrikaner/innen oder anderen Zuwanderern/innen in Europa verglichen werden, doch überrascht es, dass bis zur Jahrhundertwende keinerlei Gesetze für diesen Bereich erlassen wurden.

Europäische Gleichbehandlungsmaßnahmen stellen zugleich eine Chance und Einengung dar: Einerseits eröffnete der auf der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit aufgebaute Diskurs erstmals eine Debatte zu Gleichbehandlung der Geschlechter und führte in einigen Ländern (wie im angeführten Beispiel Deutschland) zum Aufheben von diskriminierenden Regelungen am Arbeitsplatz, andererseits schränkte der erwerbs- und wettbewerbsbezogene Rahmen die Gleichbehandlungspolitik extrem ein.⁵⁵⁹

Obwohl sozialpolitische Belange bei der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft weitgehend vernachlässigt wurden, gelang es dem EuGH und der Kommission in den 1970er-Jahren, eine eigenständige europäische Politik zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben zu verwirklichen. Ein starker Modernisierungsimpuls für die Mitgliedstaaten ging insbesondere von der Gleichbehandlungsrichtlinie von 1976 aus.

In den 1980er-Jahren verlor die europäische Gleichbehandlungspolitik erheblich an Schwung. Zwar wurden neben einer Reihe von unverbindlichen Empfehlungen und Entschliefungen auch zwei weitere Richtlinien verabschiedet, für viele Richtlinienvorschläge der Kommission, die dem Gleichbehandlungsprozess neue Dynamik verleihen sollten, konnte im Rat jedoch keine Einigkeit erzielt werden. Ein Zusammenhang zwischen den dominanten ideologischen Ausrichtungen der nationalen Regierungen und dem mehr oder weniger starken Engagement des Rates in Fragen europäischer Gleichbehandlungspolitik ist als sehr wahrscheinlich anzusehen. Dafür spricht die seit den 1980er-Jahren im Rat vorherrschende konservative Integrationsphilosophie, die anstelle einer aktiven harmonisierenden Sozialpolitik in erster Linie auf einen fruchtbaren Wettbewerb der verschiedenen Sozialsysteme und eine schrittweise Annäherung durch das Wirken des gemeinsamen Marktes vertraut. Sozialpolitische Fragestellungen sollen generell auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden. Auch vertreten konservative Parteien ein anderes Frauenbild als z.B.

⁵⁵⁹ Birgit Sauer: Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der Europäischen Union. In: Feministische Studien: Geschlecht und Politik in Europa, 19. Jahrgang, Mai 2001, Nr. 1, 8–20

sozialdemokratische und der Erwerbstätigkeit von Frauen wird ein anderer Stellenwert beigemessen. Der Einfluss starker konservativer Regierungen in den Mitgliedstaaten im Europäischen Rat verhinderte die Umsetzung umfangreicher Gleichbehandlungsmaßnahmen. Stattdessen wurden unverbindliche Empfehlungen und Entschlüsse verabschiedet, durch welche die Handlungsverantwortung den nationalen Stellen zugewiesen wird. Zudem stehen einer forcierten Gleichbehandlungspolitik, die auch mit öffentlichen Ausgaben verbunden wäre, die anhaltenden ökonomischen Probleme entgegen. Konjunkturelle Entwicklungen – egal ob in Zeiten des Wachstums oder der Rezession – sollen nicht durch zusätzliche Kosten aufgrund von Gleichbehandlungsmaßnahmen belastet werden. In den USA setzte ebenfalls in den 1980er-Jahren ein Backlash ein, der jedoch deutlich stärker ausgeprägt war: einerseits, weil die Maßnahmen in den 1960er- und 1970er-Jahren weitreichender ausgestaltet waren als in der E(W)G, andererseits, weil Präsident Reagan klar gegen weitreichende Gleichbehandlungsnormen eingestellt war. Durch die ernannten Höchstrichter/innen wurde diese kritische Einstellung zu Quoten und die Anerkennung von *reverse discrimination* auch in den 1990er-Jahren fortgesetzt.

1991 erklärte der Vizevorsitzende des Beratenden Ausschusses für die Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern Frank Boddendijk:

„Instead of integrating women into the system we need a transformation of the system, a transformation which responds to the needs and abilities of both women and men. A transformation ... in short, which goes far beyond cosmetic changes and window dressing.“⁵⁶⁰

Das Zitat zeigt, dass Einzelpersonen durchaus die Notwendigkeit von umfangreichen Gleichbehandlungsmaßnahmen erkennen, doch können sich diese in ihren Fraktionen oder den entsprechenden Entscheidungsgremien nicht durchsetzen, sodass eine wirkliche Neuorientierung unmöglich scheint. Auf EU-Seite besteht weiters ein großer Unterschied zwischen der offiziellen Rhetorik und der Realität. Die EU-Maßnahmen basieren auf Termini, die Hoskyns mit „men’s rules for women’s rights“⁵⁶¹ beschreibt. Die politischen und wirtschaftlichen Prinzipien der EU sind stark geschlechtsspezifisch. Für weitreichende,

⁵⁶⁰ zitiert nach Rees: *Mainstreaming Equality*, 69

⁵⁶¹ Catherine Hoskyns: *The European Community’s Policy on Women in the Context of 1992*. In: *Women’s Studies International Forum* 15, 1, pp. 21–28, hier 22

effektive Maßnahmen zur Abschaffung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds fehlen weiterhin die politischen Voraussetzungen. Und auch in den USA hat sich das Zeitfenster für effiziente Maßnahmen bereits mit dem Amtsantritt von Präsident Reagan geschlossen; seither sind umfassende Normen wie in den 1960er-Jahren nicht mehr vorstellbar. Aktuelle wirtschaftliche Probleme, wie die derzeitige Wirtschaftskrise, ebenso wie vorher auftretende rezessive Wirtschaftsentwicklungen werden zur Argumentation der unmöglichen Finanzierbarkeit von Maßnahmen herangezogen. In Zeiten des wirtschaftlichen Wachstums wird hingegen – vor allem in der EU seit der Einführung der Stabilitätskriterien im Maastrichter Vertrag – auf den Abbau der Staatsschulden verwiesen; solange immer andere, „wichtigere“ Maßnahmen oder Politiken im Vordergrund stehen, wird es nie einen geeigneten Zeitpunkt geben, um gegen den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied vorzugehen. Somit bleibt die endgültige Abschaffung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds weiterhin eine Frage, deren Dringlichkeit von der Politik nicht entsprechend wahrgenommen wird und deren Abschaffung immer weiter in die Mitte des Jahrhunderts verschoben wird – wo sie auch schon im 20. Jahrhunderts anzutreffen war.

6 Literatur

Andreas C. Albrecht: Der Begriff der gleichwertigen Arbeit im Sinne des Lohngleichheitssatzes „Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Art. 4 Abs. 2 BV) (Basel, Frankfurt am Main 1998)

Norman C. Amaker: Civil Rights and the Reagan Administration (Washington D.C. 1988)

Michael D. Ames, Dorothy Heide: Training and Developing Women Managers: Are They Really a Special Case? In: Bette Ann Stead (ed.): Women in Management (Englewood Cliffs 1985)

Theresa Amott, Julie Matthaie (ed.): Race, Gender, and Work. A Multi-Cultural Economic History of Women in the United States (Revised Edition, Boston 1996)

Bonnie S. Anderson, Judith P. Zinsser: Eine eigene Geschichte – Frauen in Europa. Band 2 (Frankfurt am Main 1995)

Sivlia Angelo: Wieviel Chancengleichheit braucht die europäische Beschäftigungspolitik? Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Beschäftigungspolitik der Europäischen Union. In: Arbeitsgemeinschaft für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hg.): Europäische Beschäftigungspolitik in der Arbeitswelt 2000. Zeitgemäße wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Wien 1999), 203–228

Silvia Angelo, Andrea Grishold: Zur Verteilung von Arbeitszeit zwischen Frauen und Männern – eine internationale Betrachtung: In: Rennerinstitut (Hg.): FrauenDok. Bereich Frauen und Politik (Wien, Juni 2000), 13–26

Richard Anker: Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World (ILO, Geneva 1998)

Archives MAE (Ministère des Affaires Etrangères): Documents from the European Community (460f./56)

Kathrin Arioli: Frauenförderungsmassnahmen im Erwerbsleben unter besonderer Berücksichtigung von Quotenregelungen (Zürich 1992)

Carol Lee Bacchi: The Politics of *Affirmative Action*. 'Women', Equality, and Category Politics (London, Thousand Oaks 1996)

Carol Lee Bacchi: Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems (London, Thousand Oaks 1999)

Brigitta Bader-Zaar: Politische Partizipation als Grundrecht in Europa und Nordamerika. Entwicklungsprozesse zum allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlrecht für Männer und Frauen vom späten 18. bis zum frühen 20. Jahrhundert. In: Margarte Grandner, Wolfgang Schmale, Michael Weinzierl (Hg.): Grund- und Menschenrechte. Historische Perspektiven – aktuelle Problematiken (Wien 2002)

Judith A. Baer: Equality under the Constitution. Reclaiming the Fourteenth Amendment (Ithaca, London 1983)

Judith A. Baer: The Chains of Protection. The Judicial Response to Women's Labor Legislation (Westport 1978)

Judith A. Baer: Women in American Law. The Struggle Towards Equality from the New Deal to the Present (New York 2002)

Stefan Bajohr: Die Hälfte der Fabrik. Geschichte der Frauenarbeit in Deutschland 1914 bis 1945 (Marburg 1979)

Catherine Barnard: The Economic Objectives of Article 119. In: Tamara K. Hervey, David O'Keeffe (ed.): Sex Equality Law in the European Union (Chichester 1996), 321–336

David S. Barnum: The Supreme Court and American Democracy (New York 1993)

Ursula Barry, Francesca Bettio, Hugo Figueiredo, Damian Grimshaw, Frederike Maier, Robert Plasman: Indicators on Gender Gaps in Pay and Income. In: Jill Rubery, Colette Fagan, Damian Grimshaw, Hugo Figueiredo, Mark Smith: Indicators on Gender Equality in the European Employment Strategy (Manchester 2002), 74–100

Bernard M. Bass (ed.): Stogdill's Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research (New York 1981)

Lawrence Baum: The Supreme Court (Third Edition, Washington D.C. 1989)

Patricia Bayer Richard: Get a Job: Women and Employment During the Reagan Years. In: Kendrigan (ed.): Gender Differences, 103–124

Susan D. Becker: The Origins of the Equal Rights Amendment. American Feminism between the Wars (Westport 1981)

Petra Beckmann: EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen, Ausgabe Nr. 11, 1.8.2003

Petra Beckmann: Frauenbeschäftigung im Arbeitsraum Europa – zur Aussagekraft der EU-Beschäftigungsquote. In: Julia Lepperhoff, Ayla Satilmis, Alexandra Scheele (Hg.): Made in Europe. Geschlechterpolitische Beiträge zur Qualität von Arbeit (Münster 2005), 67–82

Andrea H. Beller: Occupational Segregation by Sex: Determinants and Changes. In: Journal of Human Resources 17, No. 3 (1982), 371–392

Jürgen Bellers: Der schöne Schein der EU: Nationalstaaten, Geistes- und Rechtsgeschichte, Institutionen, Verwaltung und EU-Politikfelder – Forschung-Bildung, Wirtschaft-Umwelt, Vertreter, Medien, Soziales, Struktur-Sozial-Agrarpolitik, Außenbeziehungen – eine fragestellungsbezogene Einführung inkl. einiger Vertiefungen (Siegen 2004)

Herman Belz: Equality Transformed. A Quarter-Century of Affirmative Action (New Brunswick, London 1993)

Nijole v. Benokraitis, Joe R. Feagin: Modern Sexism. Blatant, Subtle, and Covert Discrimination (Second Edition, Englewood Cliffs 1995)

Barbara R. Bergmann: The Economic Emergence of Women (New York 1986)

Kristin Bergmann: Die Gleichstellung von Frauen und Männern in der europäischen Arbeitswelt. Eine rechtsvergleichende, empirisch-politikwissenschaftliche Untersuchung (Opladen 1999)

Nadja Bergmann, Irene Pimminger: Praxis Handbuch Gender Mainstreaming. Konzept, Umsetzung, Erfahrung (Wien 2004)

Suzanne Bianchi: Changing Economic Roles of Men and Women. In: Reynolds Farley (ed.): State of the Union. America in the 1990s (New York 1995)

Karl-Jürgen Bieback: Die mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts. Ihre Grundlagen im Recht der EU und ihre Auswirkungen auf das Sozialrecht der Mitgliedstaaten (Baden-Baden 1997)

Merle Bilinski, Christel Degen: Europäische Beschäftigungsstrategien im Spannungsfeld nationaler Umsetzung. In: Ulrike Allroggen, Tanja Berger, Birgit Erbe (Hg.): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union (Hamburg 2002), 51–67

Julia Kirk Blackwelder: Now Hiring. The Feminization of Work in the United States 1900–1995 (Colleg Station 1997)

Kim M. Blankenship: Bringing Gender and Race In: U.S. Employment Discrimination Policy. *Gender and Society*, Vol. 7, No. 2 (1993), 204–226

Francine D. Blau: Trends in Well-Being of American Women, 1970–1995. National Bureau of Economic Research Working Paper 6206 (Cambridge 1997)

Francine D. Blau, Andrea H. Beller, Leonard A. Carlson, Caroline Schwartz: Earnings of Women and Minorities. Two Studies. In: *Industrial and Labour Relations Review* 41/4 (1988), 513–346

Francine D. Blau, Marianne A. Ferber, Anne E. Winkler (ed.): *The Economics of Women, Men, and Work* (4th Edition, Upper Saddle River 2002)

Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Gender Differences in Pay. National Bureau of Economic Research Working Paper 7732 (Cambridge 2000)

Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: The US Gender Gap in the 1990s: Slowing Convergence. National Bureau of Economic Research Working Paper 10853 (Cambridge 2004)

Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Trends in the Gender Wage Differential in the 1980s. *Journal of Labor Economics*, 15, vol. 1 (1997)

Francine D. Blau, Lawrence M. Kahn: Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. National Bureau of Economic Research Working Paper 8200 (Cambridge 2001)

Marc Bloch: Pour une histoire comparée des sociétés européennes. In: Marc Bloch: *Mélanges historique*, Band 1 (Paris 1963), 16-40

Hans-Peter Blossfeld, Catherine Hakim: Introduction: A Comparative Perspective on Part-Time Work. In: Hans-Peter Blossfeld, Catherine Hakim (ed.): *Between Equalization and Marginalisation. Women Working Part-Time in Europe and the United States of America* (Oxford, New York 1997), 1-21

Alfred W. Blumrosen: *Modern Law. The Law Transmission System and Equal Employment Opportunities* (Madison 1993)

Gisela Bock: *Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart* (München 2000), 218f.; Elisabeth Dickmann: Emanzipation und Internationalismus. Die Chance der Frauen in den ersten internationalen Organisationen des 19. Jahrhundert. In: Eva Schöck-Quniteros, Hans Kloft, Franklin Kopitzsch, Hans-Josef Steinberg (Hg.): *Bürgerliche Gesellschaft – Idee und Wirklichkeit. Festschrift für Manfred Hahn* (Berlin 2004), 109-132

Tito Boeri, Daniela del Boca, Christopher Pissarides: *Women at Work. An Economic Perspective* (Oxford 2005)

Birgit Bolognese-Leuchtenmüller: „Der Zwang zur Freiwilligkeit“. Zur Ideologisierung der „Frauenerwerbsfrage“ durch Politik, Wissenschaft und öffentliche Meinung. In: Birgit Bolognese-Leuchtenmüller, Michael Mitterauer: Frauen-Arbeitswelten. Zur historischen Genese gegenwärtiger Probleme (Wien 1993), 169-190

Klaus-Dieter Borchardt: Das ABC des Gemeinschaftsrechts (Brüssel 1999)

Daniel E. Brannen, Richard Clay Hanes, Elizabeth Shaw (ed.): Supreme Court Drama: Cases that changed America, vol. 3 (Detroit 2001)

Brockhaus Enzyklopädie. In 24 Bänden (19. Auflage 1989)

Robin Brown (ed.): Women's Issues. The Reference Shelf. Volume 65, Number 5 (New York 1993)

Bulletin of the Women's Bureau, No. 243: Report of the National Conference on Equal Pay. March 31 and April 1, 1952

Simon Bulmer: Europäischer Rat. In: Dieter Nohlen (Hg.): Lexikon der Politik, Beate Kohler-Koch, Wichard Woyke (Hg.): Band 5. Die Europäische Union (München 1996), s. 104-107

Bureau of National Affairs: *Affirmative Action Today: A Legal and Practical Analysis* (Washington, D.C. 1986)

Bureau of National Affairs: EEO Policies and Programs: Personnell Policies Forum, Survey No. 141 (Washington, D.C. 1968)

Marlaine Cacouault: Einführung: Variationen über Frauen- und Männerberufe. In: Beate Kraus, Margaret Maruani (Hg.): Frauenarbeit – Männerarbeit. Neue Muster der Ungleichheit auf dem europäischen Arbeitsmarkt (Frankfurt am Main 2001), 29-35

Christian Calliess, Matthias Ruffert (Hg.): Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV – (2. völlig überarbeitete Auflage, Neuwied 2002)

Tom Campell: Conceptions of Equality and the Functions of Quotas. In: Kathrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 55-70

James Caporaso, Joseph Jupille: The Europeanization of Gender Equality Policy and Domestic Structural Change. In: Maria Green Cowles, James Caporaso, Thomas Risse (ed.): Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change (Ithaca, London 2001), 21-43

Linda L. Carli, Alice H. Eagly: Gender Effects on Social Influence and Emergent Leadership. In: Gary N. Powell: Handbook of Gender and Work (Thousand Oaks 1999), 203-222

Daniela Caruso: Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union after the New Equality Directives. Jean Monnet Working Paper 10/02

Marie-Thérèse Claes: Women, Men and Management Styles. In: Martha Fetherolf Loutfi (ed.): Women, Gender and Work. What is Equality and How Do We Get There? (Geneva 2001), 385-402

Susan Clayton, Faye J. Crosby: From Justice, Gender, and *Affirmative Action*. In: Faye J. Crosby, Cheryl VanDeVeer (ed.): Sex, Race and Merit. Debating *Affirmative Action* in Employment and Education (Ann Arbor 2000), 81-96

Cecilia Conrad: The Economic Cost of *Affirmative Action*. In: M.V. Lee Baggett, Margaret C. Simms (ed.): *Economic Perspectives of Affirmative Action* (Washington, D.C. 1995), 33-53

Faye J. Crosby: *Affirmative Action is Dead: Long Live Affirmative Action* (New Haven 2004)

Faye J. Crosby, Diana I. Cordova: Words Worth of Wisdom: Toward an Understanding of *Affirmative Action*. In: Faye J. Crosby, Cheryl VanDeVeer (ed.): *Sex, Race and Merit. Debating Affirmative Action in Employment and Education* (Ann Arbor 2000), 13-20

Abraham L. Davis, Barbara Luck Graham: *The Supreme Court, Race, and Civil Rights* (Thousand Oaks, London, New Delhi 1995)

Hugh Davis Graham: *Civil Rights and the Presidency. Race and Gender in American Politics 1960-1972* (New York, Oxford 1992)

Cynthia Deitch, Thomas C. Nowak, Kay A. Snyder: Manufacturing Job Loss Among Blue-Collar Women: An Assessment of Data and Policy. In: Mary Lou Kendrigan (ed.): *Gender Differences: Their Impact on Public Policy* (New York 1991), 33-64

Eileen Drew, Ruth Emerek: Employment, Flexibility and Gender. In: Eileen Drew, Ruth Emerek, Evelyn Mahon (ed.): *Women, Work, and the Family in Europe* (London, New York 1998), 89-99

Sonja Drobnic, Immo Wittig; Part-Time Work in the United States of America. In: Blossfeld, Hakim (ed.): *Between Equalization and Marginalisation*, 289-314

Petra Drohsel: *Die Lohndiskriminierung der Frauen: Eine Studie über Lohn und Lohndiskriminierung von erwerbstätigen Frauen in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1984* (Marburg 1986)

Paula J. Dubeck, Kathryn Borman (ed.): Women and Work. A Handbook (New York 1996)

Ellen Carol DuBois: Feminism and Suffrage. The Emergence of an Independent Women's Movement in America 1848-1869 (Ithaca, London 1978)

Francesco G. Duina: Harmonizing Europe. Nation-States within the Common Market (New York 1999)

Simon Duncan: Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union. In: The European Journal of Women's Studies, Volume 3, Issue 4, November 1996, 399-422

Johann Egger: Das Arbeits- und Sozialrecht der EU und die österreichische Rechtsordnung (2. Auflage, Wien 2005)

Josef Ehmer: Frauenerwerbsarbeit in der industriellen Gesellschaft (Salzburg 1981)

Rachel Eisenberg Braun: Equal Opportunity and the Law in the United States. In: Günther Schmid, Renate Weitzel (ed.): Sex Discrimination and Equal Opportunity: The Labour Market and Employment Policy (o.O. 1984), 92-106

Zillah R. Eisenstein: Feminism and Sexual Equality. Crisis in Liberal America (New York 1984)

Evely Ellis: EC Sex Equality Law (Oxford 1998)

Employment Policy Foundation (ed.): Handbook on 21st Century Working Women (Washington 2005)

Paula England: Comparable Worth. Theories and Evidence (New York 1992)

Paula England, George Farkas: Households, Employment, and Gender: A Social, Economic, and Demographic View (New York 1986)

Astrid Epiney, Marianne Freiermuth Abt: Das Recht der Gleichstellung von Mann und Frau in der Europäischen Union (Baden-Baden 2003)

Birgit Erbe: Anpassung oder Emanzipation der Frauen? Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union. In: Ulrike Allroggen, Tanja Berger, Birgit Erbe (Hg.): Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union (Hamburg 2002), 11-30

Gøsta Esping-Andersen: The Three Worlds of Welfare Capitalism (Cambridge 1990)

Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Geschlechtsspezifische Verdienstunterschiede auf den europäischen Arbeitsmärkten – Messung, Analyse und Implikationen für die Politik (Brüssel 2003)

Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frauen und Männern – 2006 (Brüssel 2006)

Europäische Kommission: Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft (Anlage zum Zweiten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft nach Artikel 122 des EWG-Vertrages) (Mai 1959)

Europäische Kommission: Beschäftigung und Soziales: Grünbuch. Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union (Brüssel 2004)

Europäische Kommission: Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Europäischen Union (Brüssel 2000)

Europäische Kommission: Die Arbeitnehmerinnen in Europa (Brüssel 1985)

Europäische Kommission: Die Lage der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Entwicklungstendenzen in den zwölf Ländern der Europäischen Gemeinschaft 1983-1990 (Brüssel 1991)

Europäische Kommission: Die Sonderhefte von Frauen Europas: Die Frau in der Statistik (Brüssel 1989)

Europäische Kommission: Frauen und Männer Europas im Jahr 1987 (Brüssel 1987)

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010 (Brüssel 2006)

Europäische Kommission: Sechster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1972)

Europäische Kommission: Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1970)

Europäische Kommission: Von Leitlinien zu Maßnahmen: Die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (Brüssel 1998)

Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege in 21. Jahrhundert. Weißbuch (Brüssel 1993)

Europäische Kommission: Zweiter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (Brüssel 1968)

Europäische Union: Vertrag über eine Verfassung für Europa (Brüssel 2005)

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Bulletin, Nr. 6-7/1960, 46-48

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission: Bericht über die soziale Lage in der Gemeinschaft bei Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (17. September 1958)

Europarat: Berichterstattungsgemeinschaft für Gleichberechtigung von Frauen und Männern: Gender Mainstreaming. Konzeptueller Rahmen, Methodologie und Beschreiben bewährter Praktiken (1998)

European Commission: European Commission Documents (Brussels 1962, 1963, 1965)

European Commission: Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Equality between Women and Men, 2005 (Brüssel 2005)

Eurostat: Beschäftigungsquote – Frauen/Männer, online unter:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ/t_lfsi/t_lfsi_emp&language=de&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (2008-10-08)

Eurostat: Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen, online unter:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=STRIND_EMPLOI&depth=3 (2008-01-23)

Eurostat: Teilzeitbeschäftigte Personen – Frauen, online unter:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/t_labour/t_employ/t_lfsi/t_lfsi_emp&language=de&product=REF_TB_labour_market&root=REF_TB_labour_market&scrollto=0 (2008-10-08)

Kerstin Feldhoff: Der Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit (Baden-Baden 1998)

Marianne A. Ferber, Bridget O'Farrell: Work and Family. Policies for a Changing Work Force (Washington, D.C. 1991)

Peter Filzmaier, Fritz Plasser: Die amerikanische Demokratie. Regierungssystem und politischer Wettbewerb in den USA (Wien 1997)

Frauenbüro MA57 (Hg.): Leitfaden Gender Mainstreaming (2. Auflage, Wien 2003)

Jo Freeman: Women. A Feminist Perspective (Mountain View 1975)

Maximilian Fuchs: Kommentar zum Europäischen Sozialrecht (Baden-Baden 2002)

Howard N. Fullerton: Labour Force Participation: 75 Years of Change, 1950-1998 and 1998-2025. Monthly Labor Review Online, December 1999, Vol. 122, No. 12, online unter:
<http://www.bls.gov/opub/mlr/1999/12/art1abs.htm> (2008-02-07)

Robert K. Fullinwider: *The Reverse Discrimination Controversy. A Moral and Legal Analysis* (Totowa, New Jersey 1980)

Generaldirektion für Soziale Angelegenheiten: *Gleiches Entgelt für männliche und weibliche Arbeitskräfte* (Brüssel, Juli 1960)

Ute Gerhard: *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur – Feministische Anfragen und Visionen*. In: Ingrid Miethe, Silke Roth (Hg.): *Europas Töchter. Traditionen, Erwartungen und Strategien von Frauenbewegungen in Europa* (Opladen 2003), 41-61

Ute Gerhard: *Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft und politische Gelegenheitsstruktur – Feministische Ansätze und Visionen*. In: *L'Homme. Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaften: Das Geschlecht der Europa*, 11. Jahrgang, Heft 2, 2000, 211-233

Ute Gerhard, Trudie Knijn, Anja Weckwert: *Einleitung: Sozialpolitik und soziale Praxis*. In: Ute Gerhard, Trudie Knijn, Anja Weckwert (Hg.): *Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich* (München 2003), 8-28

Jürgen Gerhards: *Europäische versus nationale Gleichheit*. BSSE-Arbeitspapiere Nr. 2 (Berlin 2005)

Heather K. Gerken: *Understanding Mixed Motives Claims Under the Civil Rights Act of 1991: An Analyses of Intentional Discrimination Claims Based on Sex-Stereotyped Interview Questions*. In: *Michigan Law Review* 91 (1993), 1824-1853

Susan Gluck Mezey: *In Pursuit of Equality. Women, Public Policy and the Federal Courts* (New York 1992)

Claudia Goldin: *Understanding the Gender Gap. An Economic History of American Women* (New York, Oxford 1990)

Claudia Goldin, Kenneth Sokoloff: *Women, Children, and Industrialization in the Early Republic from Manufacturing Censuses*. In: *Journal of Economic History* XLII/4 (1982)

Marcia Greenberger: *The Effectiveness of the Federal Laws Prohibiting Sex Discrimination in Employment in the United States*. In: Ronnie Steinberg Ratner (ed.): *Equal Employment Policy for Women. Strategies for Implementation in the United States, Canada and Western Europe* (Philadelphia 1980), 108-128

Raymond F. Gregory: *Women and Workplace Discrimination: Overcoming Barriers to Gender Equality* (New Brunswick, London 2003)

Catherine Hakim: *A Sociological Perspective on Part-Time Work*. In: Hans-Peter Blossfeld, Catherine Hakim (ed.): *Between Equalization and Marginalisation. Women Working Part-Time in Europe and the United States of America* (Oxford, New York 1997), 22-70

Catherine Hakim: *Explaining Trends in Occupational Segregation: The Measurement, Causes and Consequences of the Sexual Division of Labour*. In: *European Sociological Review* 8, 2 (1992), 127-152

Ute Haller-Bock: *Gestalten statt verwalten: die frauenpolitische Arbeit der Kommission*. In: Melanie Piepenschneider, Judith Blom (Hg.): *Frauenpolitik in der Europäischen Union. Beiträge einer Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, 6. bis 7. April 1995 in Bonn* (Baden-Baden 1996), 11-18

Linda Hantrais: *Social Policy in the European Union* (London 1995)

Cynthia Harrison: On Account of Sex. The Politics of Women's Issues 1945-1968 (Berkeley 1988)

Jürgen Hartmann: Westliche Regierungssysteme. Parlamentarismus, präsidentielles und semi-präsidentielles Regierungssystem (2., erweiterte Auflage, Wiesbaden 2005)

Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka: Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung. In: Haupt, Kocka (Hg.): Geschichte und Vergleich, 9-46

Ingeborg Heide: Supranational Action Against Sex Discrimination: Equal Pay and Equal Treatment in the European Union. In: Martha Fetherolf Loutfi (ed.): Women, Gender and Work: What Is Equality and How Do We Get There? (Geneva, ILO 2001), 469-496

Bettina Heintz: Die Auflösung der Geschlechterdifferenz. Entwicklungstendenzen in der Theorie der Geschlechter. In: Elisabeth Bühler, Heide Meyer, Dagmar Reichelt, Andrea Scheller (Hg.): Schriftenreihe des Vereins Feministische Wissenschaft: Ortssuche. Zur Geographie der Geschlechterdifferenz (Zürich, Dortmund 1999), 17-48

Bettina Heintz, Eva Nadai, Regula Fischer, Hannes Ummel: Ungleich unter Gleichen. Studien zur geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes (Frankfurt am Main 1997)

Helene Herda: Gleichberechtigung und Chancengleichheit in der EU. In: Ursula Floßmann (Hg.): Recht, Geschlecht und Gerechtigkeit. Frauenforschung in der Rechtswissenschaft (Linz 1997), 63-93

Cedrig Herring, Sharon Collins: Retreat from Equal Opportunity. The Case of *Affirmative Action*. In: Michael Smith, Joe Feagin (ed.): The Bubbling Cauldron: Race, Ethnicity, and the Urban Crisis (Minneapolis 1995), 163-181

Otto Hintze: Soziologische und geschichtliche Staatsauffassung. In: Otto Hintze: Soziologie und Geschichte. Gesammelte Abhandlungen zur Soziologie, Politik und Theorie der Geschichte. Herausgegeben und eingeleitet von Gerhard Oestreich, (3. Auflage, Göttingen 1982)

Joan Hoff-Wilson (ed.): Rights of Passage. The Past and Future of the ERA (Bloomington 1986)

Elisabeth Holzleithner: Recht Macht Geschlecht. Legal Gender Studies. Eine Einführung (Wien 2002)

Catherine Hoskyns: Frauenpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Gleichstellungsgesetze und Frauenbewegung. In: Das Argument Nr. 159 (1986), 651-665

Catherine Hoskyns: Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union (London, New York 1996)

Catherine Hoskyns: The European Union and the Women Within: An Overview of Women's Rights Policy. In: R. Amy Elman (ed.): Sexual Politics and the European Union. A New Feminist Challenge (Providence, Oxford 1996), 13-22

Catherine Hoskyns: The European Community's Policy on Women in the Context of 1992. In: Women's Studies International Forum 15, 1, 21-28

Agnès Hubert: From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women's Policy in the European Union. In: Jytte Klausen Charles S. Maier (ed.): Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States (New York 2001), 143-163

Emil Hübner: Das politische System der USA. Eine Einführung (München 2001)

Arthur Frederick Ide: Reagan and Women (Dallas 1984)

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE): Travail – Emploi
http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natccf03103&id=303 (2009-02-03)

Jerry A. Jacobs: Revolving Doors: Sex Segregation and Women's Career (Stanford 1989)

Jerry A. Jacobs: The Sex Segregation of Occupations. Prospects for the 21st Century. In: Gary N. Powell (ed.): Handbook of Gender and Work (Thousand Oaks 1999)

Wolfgang Jäger: Der Präsident. In: Wolfgang Jäger, Wolfgang Welz (Hg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch (München, Wien 1995), 136-169

Friedrich Jaeger, Jörn Rüsen: Geschichte des Historismus. Eine Einführung (München 1992),
Jürgen Kocka: Historische Komparatistik in Deutschland. In: Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (Hg.): Geschichte und Vergleich.

Alison M. Jaggar: *Affirmative Action, Sex Equality and Meritocratic Justice in the United States*. In: Kathrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 71-108

Andrea Jochmann-Döll: Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit (München 1990)

Chinhui Juhn, Kevin M. Murphy, B. Pierce: Wage Inequality and the Rise in Returns to Skills. *Journal of Political Economy* 101 (Cambridge 1993)

Hartmut Kaelble: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft: Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980 (München 1987)

Hartmut Kaelble: Der historische Vergleich: Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert (Frankfurt am Main 1999)

Stephen Kalberg: Max Weber's Comparative-Historical Sociology (Cambridge 1994)

Agnes Karbe: Die Frauenlohnfrage und ihre Entwicklung in der Kriegs- und Nachkriegszeit (Rostock 1928)

Alice Kessler-Harris: In Pursuit of Equality. Women, Men, and the Quest for Economic Citizenship in 20th-Century America (Oxford 2001)

Herbert Kitschelt: Zur Dynamik neuer sozialer Bewegungen in den USA. Strategien gesellschaftlichen Wandels und "American Exceptionalism". In: Karl-Werner Brand (Hg.): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA (Frankfurt am Main 1985) 248-305

Elisabeth Klatzer: Im Sog der europäischen Integration – Aufwind oder Talfahrt für Frauen? In: Christiane Buch, Elisabeth Klatzer (Hg.): Weißer Fleck – Rotes Tuch. Zur Standortbestimmung von Frauen in Wirtschaft und Gesellschaft (Wien 1994), 119-136

Ute Klammer, Mary Daly: Die Beteiligung von Frauen an europäischen Arbeitsmärkten. In: Gerhard, Knijn, Weckwert (Hg.): Erwerbstätige Mütter, 193-217

Michaela Kleber: Arbeitsmarktsegmentation nach dem Geschlecht. In: Gertrude Krell, Margit Osterloh (Hg.): Personalpolitik aus Sicht der Frauen – Frauen aus der Sicht der Personalpolitik: Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen? (München 1992), 85-106

Ulla Knapp: Frauenarbeit in Deutschland. Hausarbeit und geschlechtsspezifischer Arbeitsmarkt im deutschen Industrialisierungsprozess. Band 2 (2. Auflage München 1986)

Petra Kodré, Henrike Müller: Shifting Policy Frames: EU Equal Treatment Norms and Domestic Discourses in Germany. In: Ulrike Liebert (ed.): Gendering Europeanisation (Brussels 2003), 83-116

Katharina Köhler: Die Situation weiblicher Arbeitnehmer in den USA – Historische, politische und rechtliche Grundlagen sowie neuere Entwicklungen der staatlichen Einflussnahme. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 3/1996, 49-72

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Erwerbstätigkeit der Frauen und ihre Probleme in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Zusammenfassung des Berichts von Evelyne Sullerot) (Brüssel 1972)

Silvia Kontos: "Von heute an gibt's mein Programm" – Zum Verhältnis von Partizipation und Autonomie in der Politik der neuen Frauenbewegung. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: 40 Jahre Soziale Bewegungen: von der verorteten zur erstrittenen Demokratie (Marburg 1989), 52-65

Susanne Kowatsch: Frauen und Arbeit. In: Elisabeth Gabriel (Hg.): Frauenrechte. Einführung in den internationalen frauenspezifischen Menschenrechtsschutz (Wien 2001), 133-144

Kathy E. Kram, Marion McCollom Hampton: When Women Lead. The Visibility-Vulnerability Spiral. In: Edward B. Klein, Faith Gabelnick, Peter Herr (ed.): The Psychodynamics of Leadership (Madison 1998), 193-218

Michael J. Kryzaneck: Comparative Politics. A Policy Approach (Cambridge 2004)

Mary Langan, Ilona Ostner; Gender and Welfare. Towards a Comparative Framework. In: G.J. Room (ed.): Towards a European Welfare State (Bristol 1991)

Christine Langenfeld: Der EuGH als Motor für die Gleichberechtigung von Mann und Frau in Europa. In: Andreas Zimmermann, Thomas Siegrich (Hg.): Gender und Internationales Recht (Berlin 2007), 109-136

Christine Langenfeld: Die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht (Baden-Baden 1990)

Rüdiger Lautmann: Die Gleichheit der Geschlechter und die Wirklichkeit des Rechts (Opladen 1990)

Nicky Le Feuvre, Muriel Andriocci: Employment Opportunities for Women in Europe. In: Gabriele Griffin (ed.): Doing Women's Studies. Employment Opportunities, Personal Impacts and Social Consequences (London, New York 2005), 13-63

Barbara A. Lee: The Legal and Political Realities for Women Managers: The Barriers, the Opportunities, and the Horizon Ahead. In: Ellen A. Fagenson (ed.): Women in Management. Trends, Issues, and Challenges in Managerial Diversity (1993), 246-269

Carol Lee Bacchi: Women, Policy and Politics. The Construction of Policy Problems (London, Thousand Oaks 1999)

Andrea Leitner, Angela Wroblewski: Chancengleichheit und Gender Mainstreaming. Ergebnisse der begleitenden Evaluation des österreichischen NAP. Reihe Soziologie, Institut für Höhere Studien (Wien 2000)

Jonathan S. Leonard: Antidiscrimination or Reverse Discrimination: The Impact of Changing Demographic, Title VII and *Affirmative Action* on Productivity. In: Journal of Human Resources 2 (1984), 145-174

Jonathan S. Leonard: The Economic Advance of Women and Employment in the United States. In: Kathrin Arioli (Hg.): Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann (Basel, Frankfurt am Main 1996), 169-217

Jonathan S. Leonard: The Impact of *Affirmative Action* on Employment. In: Journal of Labor Economics 2, No. 4 (1984), 439-463

Linda Levine: The Gender Wage Gap and Pay Equity: Is Comparable Worth the Next Step? In: Nancy Venneti (ed.): Labor, Job Growth and the Workplace of the Future (New York 2003), 3-25

Jane Lewis: Erwerbstätigkeit versus Betreuungsarbeit. In: Gerhard u.a. (Hg.): Erwerbstätige Mütter, 29-52

Jane Lewis: Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe. In: Jane Lewis (ed.): Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State (Aldershot, Hants, Brookfield 1993), 1-24

Jane Lewis: Wohlfahrtsstaat und unbezahlte Betreuungsarbeit. In: L'Homme. Europäische Zeitschrift für feministische Geschichtswissenschaft: Das Geschlecht der Europa, 11, 2 (2000), 251-268

Ulrike Liebert (ed.): Gendering Europeanisation (Brussels 2003)

Susan Long: Discourse and Corporate Leadership. Transformation by or of the Feminine? In: Edward B. Klein, Faith Gabelnick, Peter Herr (ed.): The Psychodynamics of Leadership (Madison 1998), 219-245

June Lovenduski: Women and European Politics. Contemporary Feminism and Public Policy (Sussex 1986)

Peter Lösche: Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten (Darmstadt 1989)

Barbara Lütghen: Das Verhältnis des Grundsatzes der Lohngleichheit von Mann und Frau zu den Bestimmungen des besonderen Frauenarbeitsschutzes in der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Dissertation, Tübingen 1964)

Robert L. Maddex (ed.): CQ's Ready Encyclopedia of American Government: The U.S. Constitution A to Z (Washington D.C. 2002)

Jane Mansbridge: Why We Lost the ERA (Chicago 1986)

Caterine Marry: Eine neue Perspektive im deutsch-französischen Vergleich: Die Situation von Frauen. In: Beate Kraus (Hg.): Frauenarbeit – Männerarbeit: Neue Muster der Ungleichheit auf dem europäischen Arbeitsmarkt (Frankfurt am Main 2001), 105-121

Myra Marx Ferre, Beth B. Hess: Controversy and Coalition: The New Feminist Movement (Boston 1985)

Sonia Mazey: The European Union and Women's Rights: From the Europeanisation of National Agendas to the Nationalisation of a European Agenda? In: David Hine, Hussein Kassim (ed.): Beyond the Market: The EU and National Social Policy (London 1998), 134-155

David McKay: American Politics and Society (Cambridge 2. Auflage 1989)

Susan McRae: Part-Time Employment in a European Perspective. In: Eileen Drew, Ruth Emerek, Evelyn Mahon (ed.): Women, Work, and the Family in Europe (London, New York 1998), 100-111

Margaret Mead, Frances Balgley Kaplan (ed.): United States. President's Commission on the Status of Women. American Women. The Report of the President's Commission on the Status of Women and Other Publications of the Commission (New York 1965)

Elizabeth Meehan: Women's Rights in the European Community. . In: Jane Lewis (ed.): Women and Social Policies in Europe. Work, Family and the State (Aldershot, Hants, Brookfield 1993), 194-205

Angela Meister: Die deutsche Industriearbeiterin. Ein Beitrag zum Problem der Frauenerwerbsarbeit (Dissertation, München 1938)

Maria Mesner, Margit Niederhuber, Heidi Niederkofler, Gudrun Wolfsgruber (Hg.): Das Geschlecht der Politik (Wien 2004)

John Stuart Mill: A System of Logic, Ratiocinative and Inductive (University of California 1846)

Elizabeth Monk-Turner: Sex Differentials in Unemployment Rates in Male-dominated Occupations and Industries during Periods of Economic Downturn. In: Mary Lou Kendrigan (ed.): Gender Differences: Their Impact on Public Policy (New York 1991), 89-102

Dorothee Müller-Hagen: Die Verwirklichung des Lohngleichheitsgrundsatzes und die dabei auftretenden Probleme (Dissertation, Berlin 1959)

National Archives Experience: Declaration of Independence: A Transcription, online unter: http://www.archives.gov/national-archives-experience/charters/declaration_transcript.html (2007-09-25)

National Committee on Pay Equity: The Wage Gap Over Time, online unter: <http://www.pay-equity.org/info-time.html>, (2008-01-29)

Robert L. Nelson, William P. Bridges: Legalizing Gender Inequality. Courts, Markets, and Unequal Pay for Women in America (Cambridge 1999)

David Neumark: Differences in Labor Markets (London, New York 2004)

Jim D. Newman: *Affirmative Action* and the Courts. In: Fletcher A. Blanchard, Faye J. Crosby (ed.): *Affirmative Action* in Perspective (New York 1989), 31-50

Hiroshi Nishihara: Das Recht auf geschlechtsneutrale Behandlung nach dem EGV und GG (Berlin 2002)

Jeffrey A. Norris: Contract Compliance under the Reagan Administration. A Practitioner's Guide to Current Use of the OFCCP (Washington 1982)

OECD: Changing Labour Market and Gender Equality: The Role of Policy. Minimum Wages to Protect Women's Wages and Reduce the Gender Pay Gap (Paris 1998)

OECD: Employment Outlook 2002 (Paris 2002)

Karen Offen: Feminismus in den Vereinigten Staaten und in Europa. Ein historischer Vergleich. In: Hanna Schissler (Hg.): Geschlechterverhältnisse im historischen Wandel (Frankfurt am Main 1993)

Etta Olgiati, Gillian Shapiro: Equality in Europe. A Cross-National Analysis of Good Practice Case Examples from Across the Fifteen E.U. Member States – A Short Summary. In: Regine Bendl, Ulrike Papouschek, Ulli Pastner (Hg.): Im Aufbruch. Betriebliche Frauenförderung in Österreich (Frankfurt am Main 1998), 121-133

Dave O'Neill, June O'Neill: From „*Affirmative Action* in the Labor Market“. In: Faye J. Crosby, Cheryl VanDeVeer (ed.): Sex, Race and Merit. Debating *Affirmative Action* in Employment and Education (Ann Arbor 2000), 159-166

June E. O'Neill, Dave M. O'Neill: What Do Wage Differentials Tell Us about Labour Market Discrimination? National Bureau of Economic Research Working Paper 11240 (Cambridge 2005)

June O'Neill, Salomon Polachek: Why the Gender Pay Gap in Wages Narrowed in the 1980s. *Journal of Labor Economics*, 11, vol. 1 (1993)

Onora O'Neill: Wie wissen wir, wann Chancen gleich sind? In: Beate Rössler: Quotierung und Gerechtigkeit: Eine moralphilosophische Kontroverse (Frankfurt am Main 1993), 144-157

Paul Osterman: *Affirmative Action* and Opportunity: A Study of Female Quit Rates. In: *Review of Economics and Statistics* 64, No. 4 (1982), 604-613

Ilona Ostner, Jane Lewis: Geschlechterpolitik zwischen europäischer und nationalstaatlicher Regelung. In: Stephan Leibfried, Paul Pierson (Hg.): Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration (Frankfurt am Main 1998), 196-239

Irene Padavic, Barbara Reskin: Women and Men at Work. Second Edition (Thousand Oaks, London 2002)

Patti Panicia: Work Smart for Women: The Essential Sex Discrimination Survival Guide (New York 2000)

Ulli Pastner, Ulrike Papuschek: Im Dornröschenschlaf. Betriebliche Frauenförderung in Österreich. Eine Studie der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitsweit (FORBA) (Wien 1997)

Peripherie: Gendersensible Statistik. Fakten über Frauen und Männer ins Bild rücken – Veränderungen ins Rollen bringen. Ein Handbuch mit dem Schwerpunkt Beschäftigung (Graz 2007)

Deborah Perry Piscione: The Many Faces of 21st Century Working Women. A Report to the Women's Bureau of the U.S. Department of Labor (McLean, September 2004)

Birgit Pfau-Effinger: Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs (Opladen 2000)

Frank R. Pfetsch: Die Europäische Union (3. Auflage, München 2005)

Melanie Piepenschneider (Hg.): Frauenpolitik in der Europäischen Union. Beiträge einer Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und der Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland, 6. bis 7. April 1995 in Bonn (Baden-Baden 1996)

Julius Pierstorff: Frauenarbeit und Frauenfrage (Jena 1900)

Janneke Plantenga: European Constants and National Particularities: The Position of Women in the EU Labour Market. In: A. Geske Dijkstra, Janneke Plantenga (ed.): Gender and Economies. A European Perspective (London, New York 1997), 86-103

Janneke Plantenga, Johan Hansen: Assessing Equal Opportunities in the European Union. In: Martha Fetherolf Loutfi (ed.): Women, Gender and Work: What Is Equality and How Do We Get There? (Geneva, ILO 2001), 273-304

Janneke Plantenga, Chantal Remery: The Gender Pay Gap – Origins and Policy Responses. A Comparative Review of 30 European Countries (Brussels 2006)

Solomon W. Polachek, W. Stanley Siebert: The Economics of Earnings (Cambridge 1993)

Mark A. Pollak, Emilie Hafner-Burton: Mainstreaming Gender in the European Union, Harvard Jean Monnet Working Paper 2/00 (2000)

Gary N. Powell: Reflection on the Glass Ceiling. Recent Trends and Future Prospects. In: Gary N. Powell: Handbook of Gender and Work (Thousand Oaks 1999), 325-346

Ursula Rabe-Kleberg: Frauenberufe – zur Segmentierung der Berufswelt (2. Auflage, Bielefeld 1992)

Teresa Rees: Mainstreaming Equality in the European Union. Education, Training and Labour Market (London, New York 1998)

Marta E. Reeves: Suppressed, Forced Out and Fires. How Successful Women Lose Their Jobs (Westport, London 2000)

Ulla Regenhard, Angela Fiedler: Frauenlöhne: Resultat rationalen Optimierungsverhaltens?
Zur humankapitaltheoretischen Erklärung der Mindestentlohnung von Frauenerwerbsarbeit.
In: Ulla Regenhard, Frederike Maier, Anna Hilla Carl (Hg.): Ökonomische Theorien und
Geschlechterverhältnis (Berlin 1994), 41-64

Grete Reichelt: Europarecht. Einführung und Grundsatzjudikatur (Wien 2002)

Barbara F. Reskin: Bringing the Man Back. Sex Differentiation and the Devaluation of
Women's Work. In: Kristin A. Myers, Cynthia D. Anderson, Barbara J. Risman (ed.): Feminist
Foundations. Toward Transforming Sociology (Thousand Oaks 1998), 278-298

Barbara Reskin, Patricia Roos: Job Queues, Gender Queues: Explaining Women's Inroad Into
Male Occupation (Philadelphia 1990)

Barbara Reskin: The Realities of *Affirmative Action* in Employment (Washington 1998)

Silke Reuter, Amy G. Mazur: Paradoxes of Gender-Biased Universalism: The Dynamics of
French Equality Discourse. In: Liebert (ed.): Europeanisation, 47-82

Deborah L. Rhode: Speaking of Sex. The Denial of Gender Inequality (Cambridge, Harvard
1997)

Deborah L. Rhode: The Difference „Difference“ Makes. In: Deborah L. Rhode (ed.): The
Difference „Difference“ Makes. Women and Leadership (Stanford 2003), 3-50

Karin Riegler: Gleichheit durch ungleiche Behandlung? Positive Diskriminierung von Frauen
im US-amerikanischen Recht. In: Geschichte und Recht. Festschrift für Gerhard Stourzh zum
70. Geburtstag, (Hg.): Thomas Angerer, Birgitta Bader-Zaar, Margarete Grandner (Wien
1999), 279-292

Patricia A. Roos, Mary Elizabeth Gatta: The Gender Gap in Earnings. Trends, Explanations, and Prospects. In: Gary N. Powell (ed.): Handbook of Gender and Work (Thousand Oaks 1999), 95-123

David L. Rose: Twenty-Five Years Later: Where Do We Stand on Equal Employment Opportunity Law Enforcement? In: Paul Burstein (ed.): Equal Employment Opportunity. Labor Market Discrimination and Public Policy (New York 1994), 39-52

Michael Rosenfeld: *Affirmative Action* and Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry (New Haven 1991)

Sigmund Rosenkranz: Soziologische Aspekte der Gleichheit von Frau und Mann im Recht (Wien 1993)

Jill Rubery, Damian Grimshaw, Hugo Figueiredo: The Gender Pay Gap and Gender Mainstreaming Pay Policy in EU Member States (Manchester 2002)

Jill Rubery, Mark Smith, Colette Fagan: Women's Employment in Europe. Trends and Prospects (London, New York 1999)

Marian N. Ruderman, Patricia J. Ohlott, Kathy E. Kram: Managerial Promotion: The Dynamics for Men and Women (Greensboro 1996)

Beate Rudolf: Verankerung des Gleichstellungsgebots auf Europaebene – Fortschritt oder Regression? In: Mechthild Koreuber, Ute Mager (Hg.): Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz (Baden-Baden 2004), 33-57

Ute Sacksofsky: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung. Eine rechtsdogmatische Untersuchung zu Artikel 3 Absatz 2 des Grundgesetzes (Baden-Baden 1996)

Alice Salomon: Gleicher Lohn für gleiche Leistung. In: Gisela Brinkler-Gabler (Hg.):
Frauenarbeit und Beruf. Frühe Texte (Frankfurt am Main 1979), 194-199

Alice Salomon: Die Ursachen der ungleichen Entlohnung von Männer- und Frauenarbeit
(Dissertation, Leipzig 1906)

Virginia Sapiro: The Women's Movement, Politics and Policy in the Reagan Era. In: Drude
Dahlerup (ed.): The New Women's Movement. Feminism and Political Power in Europe and
the USA (London 1986), 122-139

Birgit Sauer: Vom Nationalstaat zum Europäischen Reich? Staat und Geschlecht in der
Europäischen Union. In: Feministische Studien: Geschlecht und Politik in Europa, 19.
Jahrgang, Mai 2001, Nr. 1, 8-20

Udo Sautter: Die Vereinigten Staaten. Daten, Fakten, Dokumente (Tübingen u.a. 2000)

Judith Sealander: Feminist against Feminist The First Phase of the Equal Rights Amendment
Debate 1923-1963 (Munich 1994)

Theodor Schieder: Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Methoden in der
Geschichtswissenschaft. In: Theodor Schieder: Geschichte als Wissenschaft. Eine Einführung
(München, Wien 1965)

Hanna Schissler: Der Rechtsstreit der amerikanischen Equal Employment Opportunity
Commission mit der Firma Sears, Roebuck and Company. In: L'Homme. Zeitschrift für
Feministische Geschichtswissenschaft, 6.Jg., Heft 2, 1995, 98-121

Monika Schlachter: Wege zur Gleichberechtigung. Vergleich des Arbeitsrechts der
Bundesrepublik Deutschland und der Vereinigten Staaten (München 1993)

Günther Schmid, Christine Ziegler: Die Frauen und der Staat – Beschäftigungspolitische Gleichstellung im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 32. Jahrgang, Heft 3, 1993, 126-139

Björn Gerd Schubert: *Affirmative Action* und Reverse Discrimination. Zur Problematik von Frauenquoten im öffentlichen Dienst am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Republik Südafrika (Baden-Baden 2003)

Kristina Schulz: Macht und Mythos von "1968". Zur Bedeutung der 68-er Protestbewegungen für die Formierung der neuen Frauenbewegung in Frankreich und Deutschland. In: Ingrid Glicher-Holtey (Hg.): 1968. Vom Ereignis zum Mythos (Frankfurt am Main 2008), 341-362

Susanne Schunter-Kleemann: Das Demokratiedefizit der EG und die Verrechtlichung der Frauenfrage. In: Susanne Schunter-Kleemann (Hg.): Herrenhaus Europa. Geschlechterverhältnisse im Wohlfahrtsstaat (Berlin 1992), 29-58

Susanne Schunter-Kleemann: Gender and Power – The European Union as a Masculine Project of Supranational Government. In: Heike Fleßner, Lydia Potts (ed.): Societies in Transition. Challenges to Women's and Gender Studies (Opladen 2002), 83-98

Judith Sealander: As Minority becomes Majority. Federal Reaction to the Phenomenon of Women in the Work Force, 1920-1963 (Westport 1983)

Kurt L. Shell: Der Oberste Gerichtshof. In: Wolfgang Jäger, Wolfgang Welz (Hg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch (München, Wien 1995), 170-182

Elaine Sorensen: Exploring the Reasons Behind the Narrowing Gender Gap in Earnings (Washington D.C., Lanham 1991)

Anna Sporrer: Gleichheitssatz und Emanzipation. In: Ulrike Aichhorn (Hg.): Frauen und Recht (Wien 1997), 1-38

Winfried Stefani: Der Kongress. In: Wolfgang Jäger, Wolfgang Welz (Hg.): Regierungssystem der USA. Lehr- und Handbuch (München, Wien 1995), 110-135

Ronni Steinberg, Lois Haignere: Equitable Compensation: Methodological Criteria for Comparable Worth. In: Cristine Bose, Glenna Spitze (ed.): Ingredients for Women's Employment Policy (Albany 1987), 157-182

Barbara Stiegler: Gender Macht Politik. 10 Fragen und Antworten zum Konzept Gender Mainstreaming. Expertisen zur Frauenforschung (Bonn 2004), online unter: <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/014111.pdf> (2010-03-02)

Sabrine Tesoka: Judicial Policies in the European Union: Its Impact on National Opportunity Structures for Gender Equality, MPIfG Discussion Paper 99/2 (1999)

The Institute for Women's Policy Research (ed.): The Status of Women in the States (Washington 2004)

Richard F. Tomasson, Faye J. Crosby, Sharon D. Herzberger: *Affirmative Action*. The Pros and Cons of Policy and Practice (Washington D.C. 1996)

Nadja Tschirner: Das Subsidiaritätsprinzip aus frauenpolitischer Perspektive. In: Piepenschneider (Hg.): Frauenpolitik in der Europäischen Union (Baden-Baden 1996), 51-62

Donald Treiman, Heide Hartman: Women, Work, and Wages: Equal Pay for Jobs of Equal Value (Washington, D.C. 1981)

The United States Constitution, online unter: <http://www.usconstitution.net/const.html>
(2008-09-04)

Melvin I. Urofsky: *Affirmative Action* on Trial. Sex Discrimination in Johnson v. Santa Clara
(Lawrence 1997)

U.S. Bureau of the Census: 40th Census of the U.S.: 1920, Vol. IV Occupations (Washington
D.C. Government Printing Office 1923)

U.S. Bureau of the Census: 1930 (Washington D.C. Government Printing Office 1932)

U.S. Bureau of the Census: U.S. Census of Population: 1950, Vol. IV, Special Reports, Part 1,
Chapter A: Employment and Personal Characteristics (Washington D.C. Government Printing
Office 1953)

U.S. Census Office: 11th Census of the U.S.: 1890, Parts I and II (Washington D.C.
Government Printing Office 1895, 1897)

U.S. Department of Labor: OFCCP Egregious Discrimination Cases (Washington, D.C. 1996)

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics: A Profile of the Working Poor, 2001,
Report 968, June 2003

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics: Highlights of Women's Earnings in
2003, Report 978, September 2004

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics: The Employment Situation, January
2006

U.S. Department of Labor, U.S. Bureau of Labor Statistics: Women in the Labor Force: A Databook, Report 985, May 2005

Anneke van Doorne-Huiskes: Equal Opportunities in the European Union: Theory and Practice. In: A. Geske Dijkstra, Janneke Platenga (ed.): Gender and Economies. A European Perspective (1997), 139-152

Anna van der Vleuten: Snail or Snake? Shifts on the domain of EU gender equality policies, Second Pan-European Conference. Standing Ground on EU Politics, Bologna, 24-26 June 2004

Anna van der Vleuten: The Price of Gender Equality. Member States and Governance in the European Union (Aldershout, Burlington 2007)

Ellen Van Velsor, Martha M. Hughes: Gender Differences in the Development of Managers: How Women Managers Learn From Experience (Greensboro 1991)

Angelika von Wahl: Gleichstellungsregime. Berufliche Gleichstellung von Frauen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland (Opladen 1999)

Helen Wallace, Fiona Hayes-Renshaw: Ministerrat. In: Nohlen (Hg.): Lexikon der Politik, 195-198

Klaus Weber, Dieter Guntz (Hg.): Rechtswörterbuch (18. Auflage, München 2002)

Marianne Weg: Gender Mainstreaming. Zukunftsstrategie für Gleichstellungspolitik? In: Ingrid Schacherl (Hg.): Gender Mainstreaming. Kritische Reflexionen. Sozial- und Kulturwissenschaftliche Studientexte Band 8 (Innsbruck 2003), 29-56

Anni Weiler: Frauenlöhne - Männerlöhne. Gewerkschaftliche Politik zur geschlechts-spezifischen Lohnstrukturierung (Frankfurt am Main, New York 1992)

Mary Welek Atwell: Equal Protection of the Law? Gender and Justice in the United States (New York 2002)

Barbara Whalen, Charles Whalen: The Longest Debate. A Legislative History of the 1964 Civil Rights Act (Cabin John 1985)

Sharon Whitney: The Equal Rights Amendment: The History and the Movement (New York 1984)

Robert Wilbrandt: Die Frauenarbeit. Ein Problem des Kapitalismus (Leipzig 1906)

Wendy W. Williams: The Equality Crisis: Some Reflections on Culture, Courts, and Feminism. In: Diana Tietjens Meyers: Feminist Social Thought: A Reader (New York, London 1997), 695-713

Regine Winter: Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Ein Prinzip ohne Praxis (Baden-Baden 1998)

Linda Wirth: Breaking Through the Glass Ceiling. Women in Management (Geneva 2001)

Linda Wirth: Women in Management: Closer to Breaking Through the Glass Ceiling? In: Martha Fetherolf Loutfi (ed.): Women, Gender and Work. What is Equality and How Do We Get There? (Geneva 2001), 239-250

Elder Witt (ed.): CQ's Ready Encyclopedia of American Government: The Supreme Court A to Z (Washington D.C. 1993)

Theresa Wobbe, Ingrid Biermann: Die Metamorphosen des Geschlechts in der Europäischen Union (Wiesbaden 2009)

Theresa Wobbe, Ingrid Biermann: Die Metamorphosen der Gleichheit in der Europäischen Union. Genese und Institutionalisierung supranationaler Gleichberechtigungsnormen. In: Kölner Zeitschrift für Psychologie und Sozialpsychologie. 59. Jhg., Heft 4 2007

Anita Wolf-Niedermaier: EuGH. In: Dieter Nohlen (Hg.): Lexikon der Politik, Beate Kohler-Koch, Wichard Woyke (Hg.): Band 5. Die Europäische Union (München 1996), 101-104

Dan Wood: Does Politics Make a Difference at the EEOC? In: American Journal of Political Science, Vol. 34, Nr. 2 1990, 503-530

Angela Wroblewski, Andrea Leitner: Benchmarking Chancengleichheit: Österreich im EU-Vergleich (IHS, Wien 2004)

Lynne A. Wurzburg, Robert H. Klonoff: Legal Approaches to Sex Discrimination. In: Hope Landrine, Elizabeth A. Klonoff (ed.): Discrimination against Women: Prevalance, Consequences, Remedies (Thousand Oaks 1997), 175-195

Janet Zollinger Giele, Leslie F. Stebbins: Women and Equality in the Workplace. A Reference Handbook (Santa Barbara 2003)

7 Abstract

Seit Ende der 1950er-Jahre/Anfang der 1960er-Jahre wurden sowohl in der Europäischen Union als auch in den Vereinigten Staaten von Amerika Gesetze und Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern verabschiedet. *De iure* wurde Gleichbehandlung in einigen Bereichen, vor allem im Erwerbsleben, erreicht, *de facto* ist diese Gleichbehandlung aber weiterhin nicht gegeben. Gesetze und spezifische Vereinbarungen lassen zu einem großen Teil die unbezahlte Arbeit und deren traditionelle Aufteilung zwischen den Geschlechtern unberührt und zielen vor allem auf die bezahlte Erwerbstätigkeit, wodurch strukturelle Unterschiede beim Zugang zu Erwerbstätigkeit unberücksichtigt bleiben. Da Regelungen zur Umverteilung der unbezahlten Arbeit fehlen, konzentriert sich die vorliegende Arbeit auf die gesetzlichen Vorgaben zu Gleichbehandlung auf dem Erwerbsarbeitsmarkt. Neben der vergleichenden Analyse der Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika wurde ein besonderer Fokus auf jene Maßnahmen gelegt, die den geschlechtsspezifischen Lohnunterschied verringern sollen. Der Lohnunterschied hat während des gesamten Erwerbslebens und darüber hinaus (Pensionsanspruch) Auswirkungen auf die Position der Frauen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben. Der geschlechtsspezifische Lohnunterschied wird durch wichtige Entscheidungen wie Beschäftigungsmodus und Dauer der Erwerbstätigkeit, Unterbrechung der beruflichen Laufbahn sowie Verteilung der unbezahlten Betreuungsarbeit beeinflusst und stellt ein wesentliches Hindernis für Frauen dar, die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit zu erreichen wie Männer.

Der Untersuchungszeitraum reicht von den Römischen Verträgen 1957 (EWG) bzw. dem Equal Pay Act 1963 (USA) bis zu dem Amsterdamer Vertrag (1997) bzw. dem Ende der Clinton-Administration (2000). Zwar wird auch auf die vorherige Entwicklung eingegangen werden, der Schwerpunkt liegt aber auf dem ausgewählten Zeitraum, da Ende der 1950er-Jahre/Anfang der 1960er-Jahre erstmals der geschlechtsspezifische Lohnunterschied sowohl in der EWG als auch in den USA explizit in Verträge und Gesetze einbezogen und bis zum Ende der 1990er-Jahre zentrale Maßnahmen zur Reduzierung des Lohnunterschieds verabschiedet wurden.

Die Arbeit ist so aufgebaut, dass mit der Methode des historischen Vergleichs begonnen wird; daran anschließend werden Berechnungen zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied präsentiert, um einen Überblick hinsichtlich der Entwicklung dieses zentralen Indikators geben zu können. Danach werden im Hauptkapitel ausgewählte Maßnahmen zur Reduktion des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds beschrieben, um nach dieser Darstellung einen Vergleich zwischen den Maßnahmen in den USA und der E(W)G/EU ziehen zu können. Die Arbeit schließt mit den Einschätzungen der Autorin zu den untersuchten Gleichbehandlungsmaßnahmen sowie Empfehlungen für effektivere Regelungen.

Abstract (English)

Around the end of nineteen fifties and the beginning of the nineteen sixties laws and policies concerning equal treatment have been passed in the European Union and the United States. De iure, equal treatment has been established in the European Union and the United States in different areas, especially the labour market, but in reality equal opportunity is still missing. Laws and regulations do not concern unpaid work and its traditional distribution between women and men; instead, they concentrate on paid employment, while at the same time ignoring structural differences regarding access to employment. Due to an on-going lack of regulations concerning the restructuring of unpaid work, the following PhD-thesis concentrates on equal opportunity policies – especially on those that tend to reduce the gender pay gap. Another focus is the comparison of the gender pay gap development in the European Union and the United States. This gender pay gap has impacts on women's position within the economy, the society, and throughout the whole working life and beyond (i.e., pension). The gender pay gap is one of the main obstacles for women to achieving economic independence; it is influenced by various important decisions throughout a working life like employment relationship, duration, continuity of employment, or the distribution of unpaid work.

The period of investigation begins with the Treaty of Rome (1957) and the Equal Pay Act (1963), and ends with the Treaty of Amsterdam (1997) and the end of the Clinton Administration (2000). The beginning marks the time when the gender pay gap was introduced in the European Union and the United States within treaties and federal laws for the first time. Although the preceding time period will be taken into account, the focus of the

thesis is the time period when central policies aiming at the reduction of the gender pay gap have been introduced.

The structure of the PhD-thesis is as follows. First, it outlines the method of 'historical comparison'. Second, it gives data on the gender pay gap to give an overview on the development of this central indicator. Third, it describes policies regarding the gender pay gap in the European Union and the United States. Forth, it compares the different policies in the EU and the US. The thesis concludes with the author's assessment of the analysed policies and with recommendations for more effective regulations.

8 Lebenslauf

Persönliche Daten

Geburtsdatum: 22.5.1977
Geburtsort: Villach
Staatsangehörigkeit: Österreich

Ausbildung

2008 – 2010 Graduiertenlehrgang soQua – sozialwissenschaftliche Berufsqualifizierung
2006 – 2010 Doktoratstudium Geschichte
1996 – 2002 Studium Geschichte (Hauptfach)/ Russisch, Politikwissenschaft und Osteuropäische Geschichte (Fächerkombination)
1995 – 1996 Studium Publizistik und Kommunikationswissenschaft/ Russisch
1987 – 1995 Gymnasium St. Martin, Villach

Berufliche Tätigkeiten

seit 2009 Projektleiterin bei der 3s Unternehmensberatung GmbH sowie im 3s research laboratory. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, insbesondere Qualifikationen und berufliche Kompetenzen; (Berufliche) Weiterbildung; Gleichstellung

2007-2009 Freie Wissenschaftlerin (selbstständig), Projektleiterin und -mitarbeiterin in verschiedenen Projekten und Studien, z.B. SHARE –Beschäftigung und Gesundheit von älteren Personen im erwerbsfähigen Alter in Österreich, Studie zu DoktorandInnen an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wien, Studie zu Prekarisierung und (Über-)Lebensstrategien, Evaluierung von WorkFit – Gesunder Arbeitsplatz etc.

2006-2007 Projektmitarbeiterin im Projekt „Gleichstellung in der erweiterten Europäischen Union“

2003-2005 Projektmitarbeiterin des EU-Projekts „Sister Cities Going Gender“ bei der Informationsstelle gegen Gewalt

- 2003 Mitarbeiterin bei Women against Violence Europe sowie in der Informationsstelle gegen Gewalt
- 2001-2002 Projektmanagementassistentin bei Nofrontiere Design AG

Arbeitsschwerpunkte:

Arbeitsmarktforschung, insbesondere Qualifikationen und berufliche Kompetenzen
(Weiter-)Bildungsforschung
Genderforschung

Wissenschaftliche Publikationen und Projektarbeiten (Auswahl):

- Doris Bammer, Christa Markom, Petra Völkerer, Petra Ziegler: Prekarisierung und Wissenschaft. In: AEP Informationen. Feministische Zeitschrift für Politik und Gesellschaft. Nr.1/2008, 36-40
- Doris Bammer, Petra Ziegler: Erwerbstätigkeit und Doktoratsstudium. Ausgewählte Ergebnisse zur sozioökonomischen Situation von DoktorandInnen an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Wien. In: SWS-Rundschau 04/2009, 525-540
- Verena Kaselitz, Petra Ziegler (Hg.): Gleichstellung von Frauen und Männern in einer erweiterten Europäischen Union (Peter Lang-Verlag Wien 2008)
- Verena Kaselitz, Petra Ziegler: Vereinbarkeit in Österreich. In: Verena Kaselitz, Petra Ziegler (Hg.): Gleichstellung von Frauen und Männern in einer erweiterten Europäischen Union (Peter Lang-Verlag Wien 2008), 123-136
- Maria Rösslhumer, Petra Ziegler: Gender Mainstreaming – Ein Mittel zur Verbesserung weiblicher Partizipation in Entscheidungsprozessen. Eine Expertise. Unveröffentlichter Projektbericht (2005)
- Elisabeth Samhaber, Petra Ziegler: WorkFit – Gesunder Arbeitsplatz. Begleitende Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Unveröffentlichter Projektbericht (2008)

- Petra Ziegler: Gender Equality in the European Union. In: Verena Kaselitz, Petra Ziegler (Hg.): Gleichstellung von Frauen und Männern in einer erweiterten Europäischen Union (Peter Lang-Verlag Wien 2008), 17-28

- Petra Ziegler: Gleichstellung von Frauen und Männern in Slowenien und die Auswirkungen des EU-Beitritts. In: Iskra Schwarcz, Arnold Suppan (Hg.): Quo vadis, EU? Osteuropa und die EU-Erweiterung (LIT-Verlag Wien 2008), 353-370

- Petra Ziegler: SHARE – Beschäftigung und Gesundheit von älteren Personen im erwerbsfähigen Alter in Österreich. Unveröffentlichter Projektbericht (2009)