

Ingrid Mairhuber (Turin/Wien)

Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich seit Anfang der 80er Jahre¹

Österreichische Sozialpolitik ist insofern auch als Geschlechterpolitik zu begreifen, als das Geschlechterverhältnis durch diese nachhaltig beeinflusst und bestimmt wird. Das – vor allem auf der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung beruhende – hierarchische Geschlechterverhältnis sollte auch durch die sozialpolitische Gestaltung seit Anfang der 80er Jahre keine strukturelle Transformation erfahren. Dennoch weist die Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich neben Kontinuitäten auch Veränderungen und Brüche auf. Waren die 80er Jahre durch eine Zunahme an geschlechtsneutralen Regelungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der faktisch-materiellen Diskriminierung von Frauen gekennzeichnet, so führte das Streben nach Abbau eben dieser Ungleichheiten am Beginn der 90er Jahre – vor allem im Zuge des „Gleichbehandlungspaketes“ – doch zu punktuellen Verbesserungen für Frauen. Seit Mitte der 90er Jahre muß im Zusammenhang mit einer völlig vom budgetären Einsparungsgedanken getragenen Sozialpolitik und trotz geschlechtsneutraler bzw. der scheinbar im Einklang mit „frauenpolitischen“ Forderungen getroffenen Regelungen von einer Re-Patriarchalisierung des Geschlechterverhältnisses gesprochen werden.

1. Österreichische Sozialpolitik als Geschlechterpolitik

Im vorliegenden Artikel betreffend die Entwicklung der österreichischen Sozialpolitik wird diese insofern als Geschlechterpolitik verstanden, als das Geschlechterverhältnis nachhaltig durch staatliche Sozialpolitik beeinflusst bzw. bestimmt wird. So dienen sozialrechtliche Regelungen² nicht nur der Absicherung von sozialen Risiken, wie etwa Alter oder Erwerbslosigkeit, sondern tragen in ihrer spezifischen Ausgestaltung auch wesentlich zur Regulierung des Geschlechterverhältnisses bei.

Im erwerbszentrierten sozialen Sicherheitssystem österreichischer Prägung hängen Leistungsansprüche in erster Linie von der Art, Dauer und Kontinuität der Erwerbstätigkeit sowie der Höhe des Einkommens ab. Der sogenannte „weibliche Lebenszusammenhang“ bzw. die anhaltende alleinige Zuständigkeit der Frauen für den gesamten Bereich der Versorgungsarbeit zieht eine strukturelle Benachteiligung von Frauen nach sich. Die traditionelle männliche „Normalbiographie“ (durchgehende 40jährige Vollzeitberufstätigkeit, mittleres bzw. hohes Einkommen), Voraussetzung für eine adäquate soziale Absicherung, konnte von Frauen, vor allem wenn es sich um erwerbstätige Mütter handelt, nie wirklich erfüllt werden.

Frauen sind aber, wie sich deutlich in der Pensionsversicherung (Witwenpension) und der Krankenversicherung (Mitversicherung) zeigt, auf eine andere, spezifische Weise über ihre Eigenschaft als Ehefrau bzw. Lebensgefährtin in das System der sozialen Sicherheit eingebunden. Hier handelt es sich um abgeleitete, meist vom ehelichen Unterhalt abhängige Ansprüche. Gleichzeitig führt diese unterhaltsrechtliche Sichtweise dazu, daß Frauen vielfach von den wenigen Mindest- und Grundsicherungselementen, die das österreichische System der

sozialen Sicherheit kennt, ausgeschlossen sind, bzw. sich ihre Leistungsansprüche entsprechend verringern (Anrechnung des Partnereinkommens im Notstandshilfe- und Ausgleichszulagenrecht).

Die Bedeutung des strukturellen Ausschlusses von Frauen aus dem System der sozialen Sicherheit einerseits und ihrer spezifischen Integration andererseits liegt vor allem in der sozialstaatlichen Zuweisung von Frauen zur Familiensphäre. Diese „Famialisierung“ der Frauen ermöglicht einerseits die nahezu uneingeschränkte Ausbeutung des unbezahlten weiblichen Arbeitsvermögens innerhalb ehelich-familiärer Beziehungen und bedingt andererseits die marginale Stellung der weiblichen Erwerbsarbeit sowie die Zuweisung zu schlecht bezahlten, eingeschränkten beruflichen Tätigkeiten. Dies führt wiederum zur Abhängigkeit von abgeleiteten Ansprüchen.

Sozialstaatliche Regelungen orientieren sich offenkundig an der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, an traditionellen Familienstrukturen und ehelich-unterhaltsrechtlichen Abhängigkeitsverhältnissen, haben für Frauen und Männer unterschiedliche Bedeutung und Wirkung. Gleichzeitig institutionalisiert, reguliert und reproduziert staatliche Sozialpolitik die ungleiche Beziehung zwischen den Geschlechtern, konstituiert also über geschlechtsspezifische Zuweisungen ein hierarchisches Geschlechterverhältnis (Neyer 1994; Rosenberger 1995; Leitner 1997).

Trotz dieser in Grundzügen bereits im Rahmen der sozialpolitischen Gestaltung der ersten Republik festgelegten Strukturmerkmale weist die Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich im historischen Zeitverlauf nicht nur Kontinuitäten sondern auch Veränderungen und Brüche auf (Mairhuber 1998).

Im nachfolgenden sollen an Hand der Darstellung und Analyse von einigen relevanten sozialpolitischen Maßnahmen jene Kontinuitäten und Veränderungstendenzen herausgearbeitet werden, die die Gestaltung des Geschlechterverhältnisses seit Anfang der 80er Jahre kennzeichnen.

2. Anhaltende faktisch-materielle Ungleichheit trotz zunehmend geschlechtsneutraler Regelungen seit Anfang der 80er Jahre

Sozialpolitisch sind die 80er Jahre einerseits durch das Einsetzen einer Politik der Leistungseinschränkungen und der Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen gekennzeichnet (Tálos/Wörister 1994, 45ff.). Andererseits kam es – auch infolge der Familienrechtsreform 1975 und der dazu ergangenen Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes (Mairhuber 1998, 190ff.) – zu einer Reihe von geschlechtsneutralen Neu-Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit, die dem Budget bzw. der Sozialversicherung aber keine zusätzlichen finanziellen Kosten verursachen sollten.

2.1. Einführung der Witwerpension 1981

Nachdem mit der Familienrechtsreform 1975 u. a. ein gegenseitiger Unterhaltsanspruch und eine partnerschaftliche Aufgabenteilung eingeführt worden war, löste dies bei den Rechtsexperten eine langjährige Diskussion hinsichtlich einer erforderlichen Anpassung im Pensionsrecht aus. Die Hauptproblematik sollte in Anlehnung an die privatrechtliche Regelung der Unterhaltsansprüche aber nahezu ausschließlich im Hinterbliebenenrecht verortet und somit

eine rein formale Gleichbehandlung in der Alterssicherung angestrebt werden (Hieden-Sommer 1995, 118ff.).

Manche Rechtsexperten gingen in ihren Überlegungen sogar über eine rein formale Gleichbehandlung hinaus und stellten – indem sie von einer geschlechtsneutralen Höhe der Alterspensionen ausgingen – auch das materielle Gleichbehandlungsdefizit auf der Seite der Männer fest (Tomandl 1977). Ihnen gebührte also im Sinne der formalen und materiellen (!) Gleichbehandlung eine Witwerpension.

Obwohl die Direkt pensionen der Frauen auch damals nur ca. die Hälfte der Männer pensionen ausmachten und Frauen erst durch den zusätzlichen Bezug einer Witwenpension annähernd die durchschnittliche Höhe einer existenzsichernden Männerpension erreichten, drehte sich – wie Helga Hieden-Sommer (1995, 101) feststellte – auch die „öffentliche Diskussion hauptsächlich um die Benachteiligung der Männer und die angebliche allgemeine Bevorzugung von Frauen im Pensionsrecht“. Die notwendige Verbesserung der eigenständigen Alterssicherung fand kaum Erwähnung. Der erforderliche Umbau eines Systems, das Frauen im Hinblick auf die Übernahme der unbezahlten Versorgungsarbeit strukturell diskriminiert, wurde nur indirekt angesprochen.

Am 26. Juni 1980 hob der Verfassungsgerichtshof die Bestimmungen über die Witwerpension wegen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes mit Wirkung vom 26. Juni 1981 auf und entsprach somit der Klage eines männlichen Beschwerdeführers. Die Verfassungsrichter gingen davon aus, daß Frauen in zunehmendem Maße berufstätig seien und somit „ein Festhalten am früheren Rollenbild von Mann und Frau in der Ehe“ nicht mehr gerechtfertigt wäre (VfGH-Erkenntnis 1980, zit. nach Siegmund-Ulrich 1993, 60).³

Von der im Sozialministerium im Hinblick auf eine notwendige Gesetzesänderung eingerichteten Arbeitsgruppe wurde ein Partnerpensionsmodell favorisiert. Bei diesem Modell werden die Pensionen der Ehepartner zusammengezählt und dann auf einen bestimmten Prozentsatz verringert, d. h. de facto werden dadurch auch die Witwenpensionen der erwerbstätigen Frauen gekürzt. Dieser beabsichtigte Ausbau der Hinterbliebenenversorgung für Männer und die gleichzeitige Kürzung der Leistungsansprüche berufstätiger Ehefrauen wurde von den Vertreterinnen der berufstätigen Frauen – allen voran von den damaligen Staatssekretärinnen, Johanna Dohnal für allgemeine Frauenfragen und Franziska Fast für die Belange der berufstätigen Frauen, – entschieden bekämpft (Hieden-Sommer 1995, 136f.). Die sozialdemokratischen Frauen traten laut Johanna Dohnal mehrheitlich für eine Witwerpension ein, da „alle Sozialversicherungsbeiträge gleich viel wert sein“ sollten (Tálos/Wörister 1994, 203).

Da das Verfassungsgerichtshoferkenntnis eine nur sehr kurze Frist der gesetzlichen Neuregelung einräumte, entschloß sich die SPÖ-Regierung gegen die ablehnende Haltung der Interessensvertretungen im Rahmen der 36. ASVG-Novelle (BGBl. 1981/588) für die Einführung der Witwerpension.

Nachdem die Gleichbehandlung jedoch keine zusätzlichen Kosten verursachen sollte, erfolgte gleichzeitig die Reduzierung der Abfertigung der Witwenpension und die Abschaffung des Grundbetragszuschlages für Alterspensionen. Der Grundbetragszuschlag diente bis dahin dazu, Personen mit wenigen Versicherungsjahren eine – bezogen auf ihr vorangegangenes Erwerbseinkommen – prozentuelle Mindestpensionsleistung zu garantieren. Da Frauen aufgrund der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung meist weniger Versicherungsjahre vorweisen können, traf die Abschaffung des Grundbetragszuschlages vor allem diese.

2.2. Formale Gleichbehandlung im Notstandshilferecht 1989

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 sah nach Ausschöpfung des Anspruches auf Arbeitslosengeld bzw. Karenzgeldleistung im Fall der Notlage für österreichische StaatsbürgerInnen einen Anspruch auf Notstandshilfe vor. Im Gegensatz zur viel diskutierten Gleichbehandlung der Geschlechter im Sinne des neuen Familienrechtes sollten Frauen, deren Ehepartner bzw. deren nicht-unterhaltspflichtiger Lebensgefährte (!) im Vollverdienst stand, vom Bezug der Notstandshilfe von vornherein (ex lege) ausgeschlossen sein. Bei den erwerbslosen Männern war hingegen in jedem Einzelfall vor Ablehnung des Notstandshilfeanspruches die materielle Notlage zu überprüfen.

Mitte der 80er Jahre nahmen die Grün-ParlamentarierInnen die von der Volksanwaltschaft monierte „verfassungswidrige Verwaltungspraxis im Bereich der Arbeitslosenversicherung, die im Gesetzestext selbst grundgelegt ist“ zum Anlaß, eine gesetzliche Änderung zu erwirken. Auf ihren Antrag hin und unter dem Eindruck anhängiger Verfassungsgerichtshofverfahren sollte die Vollverdienstbestimmung „im Sinne der Familienrechtsreform“ mit 30.6.1988 aufgehoben werden. Der damalige SPÖ-Sozialminister Alfred Dallinger kündigte im Zusammenhang mit der notwendigen gesetzlichen Neugestaltung an, daß eine Formulierung gefunden werden müsse, die einerseits dem Gleichheitsgrundsatz entspreche und andererseits Rücksicht darauf nehme, daß keine „unberechtigten Leistungen“ anfallen, „die dann unter Umständen durch viele Jahre hindurch erbracht werden müssen, weil wir diese Ungleichheit beseitigt haben“ (BM Dallinger, Sten. Prot. NR, XVII. GP., 38. Sitzung, 25.11.1987, 4352).

Eine entsprechende gesetzliche Regelung – im Sinne einer sprachlich geschlechtsneutralen Gestaltung – erfolgte mit der Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes am 27.6.1989 (BGBl. 1989/364).

Aufgrund der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede entstand und entsteht bei Frauen aber nach wie vor viel seltener Anspruch auf Notstandshilfe. Dieses Faktum ist nicht nur deshalb sehr problematisch, weil Frauen dadurch auf den Unterhalt des Ehemannes bzw. des Lebensgefährten, der gesetzlich nicht einmal unterhaltspflichtig ist, verwiesen werden. Im Zusammenhang mit den Ersatzzeitenregelungen in der Pensionsversicherung bedingt der Verlust des Anspruches auf Notstandshilfe auch den Verlust von wertvollen Versicherungszeiten für einen eigenen Pensionsanspruch.

2.3. Gleichbehandlung im Zuge des „Familienpaketes“ 1989/90

Bereits 1974 forderte die ÖVP im Zusammenhang mit der Neuregelung der Karenzgeldleistung bzw. der Einführung einer Sondernotstandshilfe eine Verlängerung des „Karenzurlaubes“ auf drei Jahre. Die SPÖ-Frauen setzten sich hingegen seit Mitte der 70er Jahre verstärkt für eine geschlechtsneutrale Formulierung der Karenzregelungen ein. Ihrer Meinung nach käme die wahlweise Karenzierung einerseits dem Ziel „der partnerschaftlichen Teilung der Aufgaben im Haushalt und bei der Kindererziehung“ im Hinblick auf das Familienrecht näher und könne andererseits helfen, „Vorurteile gegenüber berufstätigen Frauen abzubauen“ (Neyer 1990, 56f.). Nachdem der Versuch der SPÖ/FPÖ-Regierung der Einführung eines „Väterkarenzes“ Mitte der 80er Jahre durch den Einspruch der ÖVP im Bundesrat scheiterte, sollte die Diskussion erst 1988 durch einen Antrag der grünen Abgeordneten wieder in Gang gebracht werden. Nach langwierigen Verhandlungen beschloß Ende der 80er Jahre die damalige SPÖ/ÖVP-Regierung die Neuregelung des „Karenzurlaubes“ innerhalb eines umfangreicheren familienpolitischen Maßnahmenpaketes in zwei Schritten. Als erster Schritt folgte 1989 mit dem Eltern-Karenzurlaubsgesetz (BGBl. 1989/651) die Regelung der wahlweisen Karenzierung von Mutter

und Vater. Durch das „Karenzurlaubserweiterungsgesetz“ (BGBl. 1990/408), das mit 1. Juli 1990 in Kraft trat, wurde die Dauer des Elternkarenzes um ein Jahr, bis zum zweiten Geburtstag des Kindes verlängert (Neyer 1990, 66ff.). Alternativ dazu sollte, jedoch nur mit Zustimmung des Arbeitgebers, die Erwerbsarbeitszeit vorübergehend reduziert und während dieser Zeit ein aliquoter Teil der Karenzgeldeleistung bezogen werden können. Der Kündigungsschutz, der im ersten Karenzjahr vier Wochen nach Auslaufen des „Karenzurlaubes“ endete, wurde zwar auf Väter ausgedehnt, im zweiten und bei Teilzeitkarenz im dritten Jahr ist eine Kündigung durch den Arbeitgeber bei Geltendmachung von „sachlichen Gründen“ aber möglich. Diese Aufweichung des Kündigungsschutzes nahm die damalige Staatssekretärin Johanna Dohnal auch zum Anlaß, die Neuregelung des „Karenzurlaubes“ nicht als Meilenstein in der sozialpolitischen Entwicklung zu bezeichnen, schließlich müsse es „in der Arbeitswelt, in der Arbeitsorganisation seinen Niederschlag finden“, wenn eine Gesellschaft Kinder haben wolle (Dohnal, Sten. Prot. d. NR, XVII. GP 148. Sitzung, 1990, 17049).

Aufgrund der unveränderten Rahmenbedingungen kam es zu keiner erwähnenswerten Änderung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Das Fehlen von bedarfsgerechten Kinderbetreuungseinrichtungen einerseits, anhaltende Einkommensunterschiede und die gleichbleibende Haltung der Väter andererseits führten vielmehr dazu, daß die Neuregelung des „Karenzurlaubes“ in erster Linie den verlängerten Ausstieg der Mütter aus dem Erwerbsarbeitsmarkt zur Folge hatte und die Karenzierung von Vätern eine Ausnahmeerscheinung blieb (Kammer für Arbeiter und Angestellte 1994).

2.4. Evaluierung

Trotz der im Zusammenhang mit der Familienrechtsreform postulierten Gleichbehandlung der Geschlechter führte die sozialpolitische Gestaltung der 80er Jahre keineswegs zur Veränderung jener Grundkonzepte bzw. zum Abbau jener Regelungen, die eine strukturelle Diskriminierung von Frauen nach sich ziehen. Grundsätzlich zeichnet sich diese Phase durch eine Zunahme der rechtlich-formellen Gleichheit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung bzw. teilweiser Verschärfung der faktisch-materiellen Ungleichheit aus. Indem diese Form der geschlechtsneutralen Sozialpolitik keineswegs auf einer Umverteilung der familiären Versorgungsarbeit basierte und nicht auf die Enthierarchisierung des Geschlechterverhältnisses abzielte, mußten Männer im Zuge der formalen Gleichbehandlung auf ihre geschlechtsspezifischen Privilegien kaum verzichten.

Selbst die Einführung des „Elternkarenzes“, die ursprünglich sehr wohl vom Gedanken des Abbaus der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung getragen war, führte in Verbindung mit der Verlängerung der Erwerbsunterbrechung de facto zu einer Verstärkung der gesellschaftlichen und ökonomischen Ungleichheit zwischen Frau und Mann (Neyer 1996, 37).

Am Beispiel der Neu-Gestaltung des Notstandshilferechtes zeigt sich, daß geschlechtsneutrale Formulierungen unter Ausblendung der geschlechtsspezifischen Lebensverhältnisse und im Zusammenhang mit der Unterhaltspflicht einerseits der Aufrechterhaltung der faktischen Diskriminierung von Frauen dienen; andererseits damit die ungebrochene Anbindung der sozialrechtlichen Absicherung von Frauen an ihre Ehepartner und in zunehmendem Maß auch an die nicht-unterhaltspflichtigen Lebensgefährten erfolgt. Die soziale und materielle Abhängigkeit von Frauen wird nicht als sozialpolitisches Defizit wahrgenommen.

Im Gegensatz dazu brachte die Gleichbehandlung der Männer im Hinterbliebenenrecht grundsätzlich eine materielle Verbesserung für Männer und zog eine Verschlechterung für

Frauen nach sich, vergrößerte somit die faktisch-geschlechtsspezifische Ungleichheit im Bereich der Alterssicherung. Hieden-Sommer (1995, 101) spricht in diesem Zusammenhang von einem „besonders krassen Beispiel für eine männerfreundliche Politik im Namen der Gleichheit“.

3. Streben nach Abbau der faktisch-materiellen Ungleichheit am Beginn der 90er Jahre

Neben einer zunehmend vom Gedanken der Budgetkonsolidierung getragenen und von der „Mißbrauchsdebatte“ beeinflussten sozialpolitischen Gestaltung (Tálos/Wörister 1994, 65ff.) zeichnet sich der Anfang der 90er Jahre durch einen verstärkten Kampf – der zur „Gleichbehandlungspolitik“ herangereiften institutionellen „Frauenpolitik“ – gegen die faktisch-materielle Ungleichheit aus.

3.1. „Gleichbehandlungspaket“ 1992

So wie im Falle des geschlechtsspezifischen Hinterbliebenenrechtes hatte sich auch betreffend das unterschiedliche Pensionsanfallsalter ein männlicher Beschwerdeführer an den Verfassungsgerichtshof gewandt. Dieser setzte die geschlechtsspezifischen Regelungen per 1.12.1991 außer Kraft. Der Verfassungsgerichtshof anerkannte in seiner Begründung zwar, daß Frauen in der Mehrzahl noch immer durch Haushaltsführung und Kindererziehung einer Mehrbelastung ausgesetzt seien, stellte aber gleichzeitig fest, daß die Festlegung eines unterschiedlichen Pensionsalters für Frauen und Männer kein geeignetes Mittel sei, um den Unterschieden in der gesellschaftlichen Rolle der Frauen und Männer angemessen Rechnung zu tragen (737 d.B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 1992, 1f.).

Das VfGH-Erkenntnis löste vor allem bei den politischen und gewerkschaftlichen Frauenvertreterinnen heftige Kritik und Ablehnung aus, denn die Überprüfung der Gleichheitswidrigkeit erfolgte abermals unter Ausblendung der realen Gegebenheiten. Aufgrund anhaltender geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und struktureller Diskriminierung von Frauen im Pensionsrecht differiert das faktische Pensionszugangsalter von Frauen und Männern nämlich nur geringfügig. Die Parlamentarierinnen der SPÖ, ÖVP und der Grünen kritisierten vor allem die Vernachlässigung der anhaltenden geschlechtsspezifischen Pensionshöhe (Sten. Prot. des NR, XVIII. GP., 90. Sitzung, 1.12.1992, 9994ff.).

Gerade in dieser augenscheinlichen Diskrepanz zwischen rechtlich-formeller Gleichstellung und faktisch-materieller Benachteiligung sah die damalige Frauenministerin Johanna Dohnal eine Chance, um weitreichende Maßnahmen zum tatsächlichen Abbau der Diskriminierung von Frauen zu fordern. Demzufolge schnürte sie gemeinsam mit den Frauen des ÖGB, der AK und aller im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der FPÖ, ein sogenanntes „Gleichbehandlungspaket“, das die Schlechterstellung bzw. Diskriminierung von Frauen in gesellschaftlicher, familiärer und ökonomischer Hinsicht abbauen sollte. Die darin angeführten Maßnahmen waren, so Frauenministerin Johanna Dohnal, „als Gesamtschau der aus Frauensicht notwendigen Mindestvoraussetzungen zu sehen, die realisiert oder eingeleitet werden müssen, bevor schrittweise eine Angleichung des Pensionsanfallsalters wirksam werden kann“ (Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1992).

Von den zunächst gemeinsam vertretenen „Mindestvoraussetzungen“ mußten im Laufe der zähen Verhandlungen allerdings Abstriche gemacht werden, denn die „Frauenachse“ war nach und nach durch „Parteipolitik“ geschwächt worden.

Dennoch konnte Ende 1992 in direktem Konnex mit dem „Bundesverfassungsgesetz über die unterschiedliche Altersgrenze von männlichen und weiblichen Versicherten“ (BGBl. 1992/832) eine „Änderung des Heimarbeitsgesetzes“ (BGBl. 1992/836), ein umfassendes „Arbeitsrechtliches Begleitgesetz“ (BGBl. 1992/833) und ein sogenanntes „Berichtslegungsgesetz“ verabschiedet werden. Trotz seines Umfanges beschränkte sich das ausverhandelte „Gleichbehandlungspaket“ in erster Linie auf arbeits- und sozialrechtliche Neuregelungen (Eichinger 1997).

In Hinblick auf die zahlreichen offen gebliebenen Forderungen des ursprünglichen „Gleichbehandlungspaketes“ wurde die Bundesregierung im „Berichtslegungsgesetz“ (BGBl. 1992/837) verpflichtet, dem Nationalrat bis 2018 – ab diesem Jahr setzt die schrittweise Angleichung des Frauenpensionsalters ein – in zweijährigen Abständen über die „Maßnahmen betreffend den Abbau der bestehenden gesellschaftlichen, familiären und wirtschaftlichen Benachteiligungen von Frauen“ zu berichten. Die im Gesetz in Aussicht genommenen Maßnahmen zielen in erster Linie auf den Abbau der faktisch-materiellen Benachteiligung von Frauen ab und umfassen u. a. die Schaffung von Einrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie für Frauen und Männer ermöglichen, sozialpolitische Maßnahmen zum Abbau der Benachteiligung von Frauen aufgrund tatsächlicher bzw. potentieller Mutterschaft sowie Maßnahmen zur individuellen Existenzsicherung im Bereich der Pensions- und Arbeitslosenversicherung (Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1992).

3.2. Einführung der „Kindererziehungszeiten“ 1993

Die nach über zweijähriger Diskussion am 21.4.1993 beschlossene Pensionsreform (BGBl. 1993/335) stand in erster Linie im Zeichen der mittel- und langfristigen „Sicherstellung der Finanzierung der Pensionsversicherung“. Daneben sollten – durch die bereits im Rahmen der Verhandlungen zum „Gleichbehandlungspaket“ geforderte „verbesserte Anrechnung der Zeiten der Kindererziehung“ – aber auch sogenannte „Versorgungslücken“ (bei den Frauen) geschlossen und das Hinterbliebenenrecht im Hinblick auf eine „Vermeidung der Überversorgung“ (von Männern) neu geregelt werden (932 d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 1993, 32).

Dementsprechend wurden mit der 51. ASVG-Novelle der dreiprozentige Kinderzuschlag und die nur für ASVG-Pensionistinnen geltende Ersatzzeitenregelung für Karenzjahre durch sogenannte „Kindererziehungszeiten“ ersetzt. Seit 1993 gebühren diese neuen Ersatzzeiten im Höchstausmaß von vier Jahren pro Kind all jenen Müttern, die einen eigenen Pensionsanspruch erwerben. Da die Berücksichtigung in der Pensionsberechnung in Form einer gesonderten, einheitlichen Bemessungsgrundlage (1997: öS 6.500,-) erfolgt, wirkt sich die Anrechnung unabhängig von der gleichzeitigen Ausübung einer versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit jedenfalls pensionssteigernd aus (Mairhuber 1998, 235ff.).

Im Bereich des Hinterbliebenenrechtes wurde hingegen eine geschlechtsneutraler Formulierung gefunden, die bewirkt, daß die Witwerpension in der Regel 40 Prozent und die Witwenpension 60 Prozent der Pensionsleistung der/des Verstorbenen beträgt (Mairhuber 1998, 239ff.).

3.3. Evaluierung

Das „Gleichbehandlungspaket“ Anfang der 90er Jahre unterscheidet sich von der vorangegangenen „Frauenpolitik“ wesentlich, denn hier wurde erstmals der Versuch unternommen, die formelle Gleichstellung (im Pensionsrecht) durch den Abbau der de facto

Diskriminierung von Frauen zu „kompensieren“. Tatsächlich ist es auch gelungen, ein Verfassungsgerichtshofurteil zu Lasten von Frauen in eine Summe positiver gesetzlicher Maßnahmen umzuwandeln.

Die Diskussion um das „Gleichbehandlungspaket“ stellte aber auch insofern ein Novum dar, als erstmals die unterschiedlichen Facetten des weiblichen Lebenszusammenhanges in Summe in den Mittelpunkt der sozialpolitischen Auseinandersetzungen gerückt waren. Gleichzeitig muß aber festgehalten werden, daß gerade jene enorm wichtigen Teilbereiche des ursprünglichen Forderungskataloges, die einen effektiven Abbau des hierarchischen Geschlechterverhältnisses zum Ziel hatten, weder umgesetzt noch eingeleitet werden konnten.

Die additive Anrechnung der „Kindererziehungszeiten“ stellt im österreichischen Sozialversicherungsrecht – aber auch im internationalen Vergleich – eine Besonderheit dar, denn auf diese Weise wird nicht der Ausstieg von Frauen aus der Berufstätigkeit mit all seinen negativen Folgewirkungen honoriert, sondern die sowohl von erwerbstätigen als auch (während der „Kindererziehungsjahre“) nicht-erwerbstätigen Müttern geleistete Versorgungsarbeit in gleicher Weise abgegolten. Frauen erwerben in diesem Falle als „Mutter-Bürgerinnen“ im Gegensatz zum (männlichen) „Arbeiter-Bürger“ Ansprüche auf sozialrechtlichen Schutz, der aber nicht unmittelbar auf die soziale Absicherung des Versicherungsfalles der Mutterschaft abzielt.

Die Anrechnung als Ersatzzeiten bewirkt aber auch, daß nun – im Sinne der faktischen Gleichbehandlung – auch mehr Frauen die vorzeitige Alterspension wegen langer Versicherungsdauer in Anspruch nehmen können. Obwohl die Schließung von Versicherungslücken deklariertes Ziel der Reform war, führt gerade dieser Effekt der „Kindererziehungszeiten“ zu anhaltender Kritik.

Die Neu-Regelung der Hinterbliebenenversorgung war trotz Einsparungsziel erstmals vom Gedanken der faktischen Geschlechtergleichheit getragen und stellt im Zusammenhang mit den „Kindererziehungszeiten“ im Ansatz eine Umverteilung von Mitteln der (männlichen) Hinterbliebenenpensionen hin zu einer verbesserten eigenständigen Alterssicherung von Frauen dar.

4. StaatsbürgerInnenversicherung versus Institutionalisierung der „Familienpflege“

4.1. Neuordnung der Pflegevorsorge 1993

Laut der Regierungsvorlage betreffend die Schaffung eines „Bundespflegegeldgesetzes“ hatte sich das Risiko der Pflegebedürftigkeit u. a. angesichts der gestiegenen Lebenserwartung „im Laufe der letzten Jahrzehnte von einem individuellen Randphänomen zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem entwickelt, dessen Lösung ein Hauptanliegen der Sozialpolitik darstellt“ (776 d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP., 1992, 21).

Frauenministerin Johanna Dohnal plädierte bereits im Rahmen des „Gleichbehandlungspaketes“ für den flächendeckenden Ausbau von ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen. Damit sollte einerseits eine ausreichende, professionelle Versorgung von alleinlebenden, älteren pflege- und hilfsbedürftigen Menschen – vielfach Frauen – und andererseits die „Wahlfreiheit“ der pflegenden Angehörigen gewährleistet werden (Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1992).

Die Vertreter der eher jüngeren pflegebedürftigen Behinderten forcierten seit Jahrzehnten die Schaffung eines bundeseinheitlichen Pflegegeldes, denn für sie stand das Selbstbestimmungsrecht und die „Wahlfreiheit“ der pflege- und hilfsbedürftigen Menschen im Mittelpunkt (Leichsenring/Pruckner 1993).

Die sogenannte Neuordnung der Pflegevorsorge Anfang 1993 stand letztlich im Zeichen der Schaffung eines bundesweit einheitlichen, bedarfsorientierten Pflegegeldes. Das Bundespflegegeldgesetz (BGBl. 1993/110) sollte den „Einkauf“ von Pflegeleistungen außerhalb bzw. innerhalb der Familie ermöglichen (Geppert 1993, 348). Im Sinne einer StaatsbürgerInnensicherung sollte allen hilfs- und pflegebedürftigen Menschen, die in Österreich ansässig sind, unabhängig von der Ursache der Pflegebedürftigkeit, von Einkommen und Vermögen eine Geldleistung gebühren (Pfeil 1994, 157ff.).

Das Pflegegeld unterteilt sich nach dem Ausmaß des durchschnittlichen Pflege- und Betreuungsbedarfes in sieben Stufen und betrug 1997 zwischen öS 2.000,- und öS 21.074,-. Anspruch auf Pflegegeld der Stufe eins besteht, wenn der Pflegebedarf mehr als 50 Stunden monatlich ausmacht, Stufe zwei verlangt mehr als 75 Stunden und Stufe drei mehr als 120 Stunden monatlich. Ab der vierten Pflegestufe muß der Pflegeaufwand monatlich bereits mehr als 180 Stunden (entspricht ca. einer 40 Stunden Woche) betragen. Stufe fünf bis sieben beziehen sich auf Schwer- und Schwerstbehinderte und sehen neben einem Pflegeausmaß von mehr als 180 Stunden zusätzlich einen außergewöhnlichen Pflegebedarf, eine dauernde Beaufsichtigung bzw. eine praktische Bewegungsunfähigkeit vor (Pfeil 1994).

Da die Wahl, „sich zu Hause in der Familie von angehörigen oder familienfremden Personen betreuen zu lassen oder Leistungen von dafür eingerichteten Sozialdiensten in Anspruch zu nehmen“ (Geppert 1993, 350), nur im Falle des ausreichenden Vorhandenseins von adäquaten sozialen Diensten besteht, wurden die Bundesländer entsprechend der Kompetenzaufteilung verpflichtet, für einen flächendeckenden Ausbau zu sorgen. Obwohl das festgestellte Versorgungsdefizit bis zum Jahr 2010 abgebaut werden soll, scheint es bis dato nicht einmal in Ansätzen dazu gekommen zu sein.

4.2. Evaluierung

Die Einführung des Pflegegeldes in Form einer StaatsbürgerInnensicherung hat für Frauen, die den Großteil der Pflegearbeit leisten und die Mehrheit der pflege- und hilfsbedürftigen Menschen ausmachen (Hovorka et al. 1997, 7), insgesamt paradoxe Auswirkungen. Einerseits haben pflegebedürftige Frauen – unabhängig von der Erwerbstätigkeit bzw. vom Familienstand – einen Rechtsanspruch auf eine Geldleistung und sind gegebenenfalls nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen. Andererseits baut das Pflegegeld explizit und implizit auf der Verfügbarkeit der Frauen und der kostenlosen bzw. kostengünstigen „Pflege im Rahmen familiärer Beziehungen“ auf. Das Leistungsniveau des Pflegegeldes ist in jedem Fall so gering, daß eine bedarfsgerechte, professionelle Pflege nicht finanzierbar ist. Darüber hinaus zeigt sich in der Praxis, daß aufgrund des geringen intrafamiliären Geldtransfers die familiäre Pflege in der überwiegenden Zahl der Fälle auch weiterhin unentgeltlich durch Frauen erbracht wird (Hovorka et al. 1997, 10).

Entgegen der unmittelbar nach Neuordnung der Pflegevorsorge einsetzenden Lamentos hinsichtlich der Kosten muß die Einführung des Bundespflegegeldes im Hinblick auf die Institutionalisierung privater, weiblicher Pflege- und Betreuungsarbeit zudem als „billigste“ Lösung „eines der dringlichsten sozialpolitischen Anliegen der Gegenwart“ (776 d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 22) bezeichnet werden.

5. Re-Patriarchalisierung des Geschlechterverhältnisses seit Mitte der 90er Jahre

Seit Mitte der 90er Jahre und vor allem seit der EU-Integration Österreichs ist das völlig dem budgetären Einsparungsdiktat unterworfenen sozialpolitischen Handeln nicht nur durch einen verstärkten und rasanten Abbau von erreichten Standards und Niveaus gekennzeichnet, sondern die Bestimmungen der Strukturanpassungsgesetze gehen trotz geschlechtsneutraler Formulierung de facto in erster Linie zu Lasten von Frauen.⁴

5.1. Abschaffung des „erhöhten Karenzgeldes“ 1995

Die sogenannte „Mißbrauchsdebatte“ betreffend das erhöhte Karenzgeld wurde bereits seit Beginn der 80er Jahre geführt (Neyer 1990, 55f.). Nachdem sich vor allem aufgrund der Einführung des zweiten Karenzjahres die Zahl der Karenzgeldbezieherinnen insgesamt verdoppelte und auch die Zahl der Bezieherinnen von erhöhtem Karenzgeld stark anstieg, sollte die „Mißbrauchsdebatte“ am Beginn der 90er Jahre jedoch einen neuen Höhepunkt erreichen. Die Tatsache, daß aufgrund der zunehmenden Erwerbslosigkeit auch immer mehr verheiratete Frauen Anspruch auf erhöhtes Karenzgeld erwarben, blieb dabei völlig außer Acht.

Mit dem Strukturanpassungsgesetz 1995 sollte das „erhöhte Karenzgeld“ schließlich abgeschafft und durch einen „Karenzgeldzuschuß“ mit Regreßregelung ersetzt werden. Frauenministerin Johanna Dohnal, die das SPÖ/ÖVP-Koalitionsabkommen 1994, in dem die Abschaffung grundsätzlich festgeschrieben worden war, mitunterzeichnet hatte, bekräftigte, daß sie „bis zum letzten Augenblick“ um dessen Erhaltung gekämpft habe. Niemand – mit Ausnahme der ÖGB-Vizepräsidentin Irmgard Schmidleitner – sei ihr jedoch zur Seite gestanden, um „die Gleichsetzung von Mißbrauch und Karenzgeldbezieherinnen wegzubekommen“, selbst in der eigenen Partei habe die „Mißbrauchsdebatte“ stattgefunden (Dohnal, in: Standard v. 21.12.1994).

Seit 1996 erhalten demnach Mütter, die bisher Anspruch auf erhöhtes Karenzgeld hatten, zum nunmehr einheitlichen Karenzgeld nur mehr auf Antrag einen fixen monatlichen Karenzgeldzuschuß, der bei entsprechender Einkommenshöhe entweder vom unterhaltspflichtigen Vater oder von beiden Eltern zurückgezahlt werden muß (Mairhuber 1998, 274).

Alleinstehende Mütter haben jedoch nur dann Anspruch auf Zuschuß, wenn sie eine Urkunde vorlegen, aus der der Name des Kindesvaters hervorgeht bzw. wenn sie eine entsprechende Erklärung abgeben! Trotz monatelanger Auseinandersetzungen zwischen Frauenministerin Johanna Dohnal und den restlichen Mitgliedern der Koalitionsregierung konnte diese das Selbstbestimmungsrecht der Frauen einschränkende Bestimmung nicht verhindert werden.

5.2. Neuregelung der Sondernotstandshilfe 1995

Zum Bumerang für erwerbslose Mütter sollte sich auch jene Neuregelung der Sondernotstandshilfe entwickeln, mit der angeblich eine stärkere Verpflichtung der Gemeinden hinsichtlich der Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen beabsichtigt war. Infolge des Strukturanpassungsgesetzes 1995 sind die Gemeinden einerseits verpflichtet, dem Bund ein Drittel der Kosten der Sondernotstandshilfe rückzuerstatten. Andererseits ist der Anspruch auf Sondernotstandshilfe aufgrund fehlender Kinderbetreuung seither von einer entsprechenden Bestätigung der Gemeinde abhängig. Dies, obwohl der enorme Mangel an institutionellen Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren evident ist und selbst die jahrelangen

Kämpfe der ehemaligen Frauenministerin Johanna Dohnal für einen verpflichtenden Ausbau seitens der Bundesländer (bzw. der Gemeinden) ohne Erfolg geblieben waren.

5.3. De facto Kürzung des Karenzgeldbezuges 1996

Seit Mitte 1996 ist die Bezugsdauer des Karenzgeldes unabhängig von der unveränderten zweijährigen Karenzierungsmöglichkeit für nur einen Elternteil auf 18 Monate beschränkt (dies gilt auch für AlleinerzieherInnen). Für die restlichen sechs Monate besteht Anspruch auf Geldleistung für den zweiten Elternteil.

Ungeachtet der Tatsache, daß die obligatorische Aufteilung des Karenzgeldbezuges bereits im Koalitionsabkommen 1996 unter der Rubrik „Einsparungen im familienpolitischen Bereich“ angeführt worden war, sollte sie vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1996, 23) zynischerweise als „frauenpolitische Maßnahme“ bezeichnet werden, da „durch die Beteiligung der Männer an der Kindererziehung Frauen größere Chancen am Arbeitsmarkt vorfinden“ würden.

Dies mag vielleicht auch der Grund gewesen sein, warum sich die damalige Frauenministerin Helga Konrad in ihrer Stellungnahme zur „obligatorischen Teilung des Karenzgeldbezuges“ nicht explizit äußerte. Ihre Bemühungen hinsichtlich einer Sonderregelung für AlleinerzieherInnen blieben hingegen ohne Erfolg.

5.4. Anhebung der Wartezeiten in der Pensionsversicherung 1996

Wurde bei den Bestimmungen der Wartezeit bisher von Versicherungszeiten (also Beitragszeiten und Ersatzzeiten) ausgegangen, führen in Hinkunft fast nur mehr Beitragszeiten zu einem vorzeitigen Pensionsanspruch. Vor allem Frauen, die aufgrund von Erwerbslosigkeit, Mutterschaft oder Kinderbetreuung unstete Erwerbsverläufe aufweisen, sind damit vom Anspruch auf eine dieser Versicherungsleistungen nahezu ausgeschlossen. Für einen Anspruch auf vorzeitige Alterspension wegen geminderter Arbeitsfähigkeit genügen nun nicht mehr zehn Versicherungsjahre, sondern es müssen mindestens 15 „echte“ Beitragsjahre vorliegen. Im Falle der vorzeitigen Alterspension wegen Erwerbslosigkeit (eine ausgesprochene „Frauenpension“) wurde die Wartezeit von 15 auf 20 Versicherungsjahre innerhalb der letzten 30 Jahre angehoben. Zudem müssen mindestens 15 Beitragsjahre vorliegen, wobei Kindererziehungszeiten wie Beitragszeiten gerechnet werden, sofern zehn „echte“ Beitragsjahre vorhanden sind.

Frauenministerin Helga Konrad protestierte – wiederum ohne eine positive Veränderung zu erwirken – gegen diese Neuregelungen, „weil die geschlechtsneutralen Bestimmungen fast ausschließlich für Frauen wirksam werden“ und einer geschlechtsspezifischen Anhebung des Pensionsalters durch die „Hintertür“ gleichkomme (Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, 1996).

5.5. „Pensionsreform 1997“

Obwohl sowohl die amtierende Frauenministerin Barbara Prammer als auch SPÖ-Bundeskanzler Viktor Klima die Umsetzung aller Forderungen des „Frauenvolksbegehrens“ vom April 1997 in Aussicht gestellt hatten, fanden die entsprechenden Punkte zur Verbesserung der Frauenpensionen in der „Pensionsreform 1997“ keinerlei Berücksichtigung. Im Gegenteil

werden die massiven Einschnitte im Leistungsbereich vor allem das ohnedies niedrige Niveau der Frauenpensionen abermals verringern.

Frauenministerin Barbara Prammer unterstützte die „Pensionsreform 1997“ vollinhaltlich und betonte zudem, daß eine Reihe von Maßnahmen gerade für Frauen wesentliche Verbesserungen bringe (Frau & Politik 9–11/97, 4). ÖGB-Vizepräsidentin Irmgard Schmidleitner zeigte sich hingegen über die „völlige Negierung von Frauenanliegen“ verärgert (Schmidleitner, in: profil v. 7.7.1997).

Neben der heftig diskutierten Verlängerung des Bemessungszeitraumes (von 15 auf 18 Jahren), die nach einer Übergangsregelung für „vorzeitige“ Pensionsantritte ab dem Jahr 2020 voll wirksam werden wird, wurden zusätzlich Abschläge für vorzeitige Alters- und Invaliditätspensionen eingeführt. Im Zuge einer linearen Neu-Gestaltung der Steigerungsbeträge (2 Prozent pro Versicherungsjahr) werden für Pensionsantritte ab 1.1.2000 pro Jahr vorzeitigem Pensionsantritt 2 Prozent (bis zu einem Höchstausmaß von 10 Prozent bzw. 15 Prozent) von der Summe der Steigerungspunkte abgezogen. Als Ausgleich für die offensichtliche Verringerung der Frauenpensionen wird die gesonderte Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten im Jahr 2000 von öS 6.500,- auf den entsprechenden Betrag des Ausgleichszulagenrichtsatzes für Alleinstehende (1997: öS 7.887,-) angehoben. Damit kann die Reduzierung der zukünftigen Frauenpensionen allerdings nicht ausreichend kompensiert werden (Mairhuber 1998, 293ff.). Eine notwendige Schließung der geschlechtsspezifischen Pensionsschere – im Sinne des „Frauenvolksbegehrens“ – stand überhaupt nicht zur Debatte.

Neben diesen Leistungseinschränkungen sind aus „frauenpolitischer“ Sicht noch zwei weitere Punkte der „Pensionsreform 1997“ erwähnenswert: Erstens können Personen, die aus der Erwerbstätigkeit aussteigen und somit aus der Pflichtversicherung ausscheiden, um nahe Angehörige zu pflegen, die einen Anspruch auf Pflegegeld der Stufe fünf, sechs oder sieben haben, seit 1.1.1998 eine begünstigte Pensionsversicherung in Anspruch nehmen. Zweitens haben geringfügig beschäftigte Personen, deren Erwerbseinkommen unter öS 3.830,- (1998) liegt, seit 1.1.1998 die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der Kranken- und Pensionsversicherung (sogenanntes „Opting-In-Modell“).

5.6. Evaluierung

Seit Mitte der 90er Jahre ist die Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich vermittelt über eine Reduzierung des weiblichen Selbstbestimmungsrechtes und der sozialen sowie materiellen Eigenständigkeit von Frauen durch eine Re-Patriarchalisierung des Geschlechterverhältnisses gekennzeichnet. Angesichts einer erheblichen Kürzung der Leistungsniveaus, einer de facto Ausgrenzung von Frauen aus dem Leistungsbezug und einer Entpolitisierung bzw. Re-Privatisierung von Konflikten (Neyer 1996, 14) scheint die „Familie“ über den Bereich der Sozialhilfe hinaus und im Unterschied zu abgeleiteten Ansprüchen wieder zunehmend zum „Ort der sozialen Sicherung von Frauen“ zu werden.

Trotz geschlechtsneutraler Formulierung und – wie Neyer (1996, 11) für den Bereich der Karenzregelungen festhält – „im scheinbaren Konsens mit feministischen Forderungen“ werden „patriarchale, private und ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse reanimiert und so die familialen, gesellschaftlichen und sozialrechtlichen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern verstärkt“.

Indem das „Karenzzuschußgesetz“ eine Rückzahlungspflicht des Kindesvaters einführt, wurde die Stärkung von tradierten Abhängigkeitsverhältnissen sogar „auf nicht bestehende Partnerschaften ausgedehnt“ (Neyer 1996, 18). Mit der Regreßregelung wurde aber auch das

Versicherungsprinzip auf eine für Frauen bedenkliche Weise durchbrochen und damit der seit langem aufgestellten frauenpolitischen Forderung einer familienstandsunabhängigen Regelung der Notstandshilfe diametral entgegengearbeitet.

Obwohl die verpflichtende Teilung des Karenzgeldbezuges formal über eine rein finanzielle Verantwortlichkeit des Vaters hinausgeht, ist aufgrund unveränderter Rahmenbedingungen de facto weder eine Umverteilung der Betreuungsarbeit zu erwarten noch war diese im Hinblick auf die budgetäre Einsparungspolitik gewünscht.

Ein krasses Beispiel der Re-Privatisierung und Individualisierung von sozialpolitischen Problemen stellte die Neuregelung der Sondernotstandshilfe dar. Der langandauernde institutionelle Konflikt zwischen Bund und Ländern (bzw. Gemeinden) wurde im Sinn der Kostenreduktion im Rahmen des Strukturanpassungsgesetzes 1995 auf die Ebene antragstellende Mutter und Institutionen verlagert, somit dem „politisch-öffentlichen Diskurs entzogen“ und letztendlich zum individuellen Problem der betroffenen Mütter erklärt (Neyer 1996, 22).

Die beispiellose quantitative und qualitative Verlängerung der Wartezeit betreffend die vorzeitigen Alterspensionen stellt angesichts der strukturell-geschlechtsspezifischen Wirkungsweise einen aggressiv-patriarchalen Anschlag auf die ohnedies prekäre Alterssicherung von Frauen dar. Die Ausdehnung des Bemessungszeitraumes, aber vor allem die Neugestaltung der Steigerungsbeträge im Zuge der „Pensionsreform 1997“, verschärfen, so wie bereits die Erhöhung der Wartezeiten, sowohl die Abhängigkeit der Frauen vom „männlichen Ernährer“ als auch die faktische Geschlechterungleichheit in der Pensionsversicherung. Eine eigenständige Existenzsicherung von Frauen im Alter und bei Invalidität ist damit trotz geringfügiger Besserbewertung der „Kindererziehungszeiten“ in noch weitere Ferne gerückt. Dies stellt nicht nur sozialpolitisch einen schweren Rückschlag für Frauen dar, sondern ist angesichts des hohen Unterstützungsgrades der Forderungen des Frauenvolksbegehrens auch aus demokratiepolitischer Perspektive bedenklich.

Aber selbst die angeblich „frauenpolitischen Verbesserungen“ im Rahmen der Pensionsreform 1997 stellen sich bei näherer Betrachtung ebenfalls als problematisch heraus. Indem abermals zwischen Frauen unterschieden wird, die Pflegearbeit neben einer Berufstätigkeit verrichten, und jenen, die sich ausschließlich dieser unbezahlten Arbeit widmen, wird wider besseren Wissens die Erwerbsunterbrechung honoriert und damit die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung strukturell verfestigt. Im Gegensatz zu den ca. 35.000 Pflegefällen der Stufen fünf bis sieben ist zudem für die Mehrheit, die die restlichen über 280.000 Pflegebedürftigen betreuen, entgegen der Forderung des Frauenvolksbegehrens, jedoch keine Art der Anrechnung in der Pensionsversicherung geschaffen worden.

Im Bereich der geringfügig Beschäftigten zeigt sich, neben der problematischen Form der „Freiwilligkeit“ der Versicherung, daß Frauen eine direkte sozialrechtliche Absicherung nur für bestimmte soziale Risiken zugestanden wird. Erwerbslosigkeit und Kleinkinderbetreuung gelten weiterhin als privates Problem der geringfügig beschäftigten Frauen und ihres „Ernährers“.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Artikel basiert auf Teilergebnissen eines von der Autorin durchgeführten und vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten Forschungsprojektes zum Thema „Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich“ unter der Leitung von Univ.Prof.Dr. Emmerich Tálos.
- 2 Die Ausführungen im folgenden beschränken sich auf sozialversicherungsrechtliche Regelungen, da diesen vor allem im Zuge der Einsparungspolitik der letzten Jahre besondere Bedeutung zukommt. Auf die für die Regulierung des Geschlechterverhältnisses wichtigen arbeitsrechtlichen Bestimmungen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.
- 3 Diese Argumentation ist umso erstaunlicher, als die gegenteilige Diagnose des Verfassungsgerichtshofes 1992 zur Aufrechterhaltung des Frauennachtarbeitsgesetzes geführt hatte (Siegmund-Ulrich 1993, 61).
- 4 Aufgrund der Fülle an Maßnahmen im Rahmen der Strukturanpassungsgesetze 1995 und 1996 kann im folgenden nur auf einige wenige Neu-Regelungen, die für die Regulierung des Geschlechterverhältnisses von besonderer Bedeutung sind, eingegangen werden (Mairhuber 1998, 267ff.).

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (1996). Reformmaßnahmen im Sozialbereich, Informationsblatt des Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien.
- Bundesministerin für Frauenangelegenheiten* (1992). Gleichbehandlungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Angleichung des Pensionsanfallsalters, unveröffentlichtes Manuskript der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, März 1992, Wien.
- Bundesministerin für Frauenangelegenheiten* (1996). Stellungnahme zum Entwurf einer Sammelnovelle als Begleitgesetz zum Bundesfinanzgesetz 1996.
- Eichinger, Julia* (1997). Frauenarbeitsrecht im Überblick. Unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsrechtlichen Begleitgesetzes zur Pensionsreform, in: Ulrike *Aichhorn* (Hg.): Frau & Recht, Wien/New York, 39–82.
- Geppert, Walter* (1993). Pflegevorsorge, Neuordnung des Bundespflegegeldgesetzes und Bund/Länder-Staatsvertrag, in: Soziale Sicherheit, 6, 347–351.
- Hieden-Sommer, Helga* (1995). ‚Frauenpolitik‘ – Geschlechterverhältnisse, Wissenschaftliche Grenzziehungen, Klagenfurt.
- Hovorka, Hans/Tom Schmid/Irmgard Bauer* (1997). Familienpolitische Begleitstudie zum Bundespflegegeldgesetz (FAPFL), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Umwelt und Familie, Projektendbericht-Kurzfassung, Februar 1997, Wien/Graz/Klagenfurt.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien* (Hg.) (1994). „Der Ausstieg ist leichter als der Einstieg“. Rückkehr von Frauen ins Erwerbsleben in Wien, Tagungsbericht v. 27.6.1994, Wien.
- Leichsenring, Kai/Birgit Bruckner* (1993). Zwischen privater Pflicht und öffentlicher Verantwortung – europäische Trends und sozialpolitische Perspektiven der Pflegevorsorge, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3, 291–311.
- Leitner, Sigrid* (1997). Die strukturelle Verfestigung des Geschlechterverhältnisses durch den Wohlfahrtsstaat, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2, 141–147.
- Mairhuber, Ingrid* (1998). Geschlechterpolitik im Sozialstaat Österreich, Endbericht des vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank geförderten und unter Leitung von Univ. Prof. Dr. Emmerich Tálos erstellten Forschungsprojektes, März 1998, Wien.
- Neyer, Gerda* (1990). Risiko und Sicherheit: Mutterschutzleistungen in Österreich. Wirkung von Karenzgeld und Sonder-Notstandshilfe auf die Arbeitsmarktsituation von Frauen, Wien.
- Neyer, Gerda* (1994). Der Wohlfahrtsstaat im Spannungsfeld ökonomischer und gesellschaftlicher Interessen – ein Diskussionsbeitrag aus der Geschlechterperspektive, in: Gerhard *Chaloupek/Bruno Roßmann* (Hg.): Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, Wien, 45–54.
- Neyer, Gerda* (1996). Karenzurlaub in Österreich. Zur sozialpolitischen Konstruktion geschlechtlicher Ungleichheit am Beispiel einer empirischen Analyse der Wirkungen von Mutterschutzleistungen in Österreich, Diss., Wien.
- Pfeil, Walter* (1994) Neuregelung der Pflegevorsorge in Österreich, Wien.

- Rosenberger, Sieglinde* (1995). Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die Gestaltung der Geschlechterverhältnisse, in: Bundesministerin für Frauenangelegenheiten (Hg.): Bericht über die Situation der Frauen in Österreich, Wien, 387–397.
- Siegmund-Ulrich, Silvia* (1993). Feminismus und Recht in Österreich, in: Johanna *Dohnal* (Hg.): Test the West. Geschlechterdemokratie und Gewalt, Tagungsdokumentation der Kampagne der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten 1992–1993, Band 1, Wien, 57–67.
- Tálos, Emmerich/Karl Wörister* (1994). Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Entwicklung – Herausforderungen – Struktur, Baden-Baden.
- Tomandl, Theodor* (1977). Die Grundstruktur der österreichischen Pensionsversicherung im Wandel, in: Das Recht der Arbeit, 3, 140–145.

Autorin

Ingrid MAIRHUBER, geb. 1966, Mag.a Dr.in phil., Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Italienisch; derzeit Stipendiatin an der Universität Turin (Italien). Arbeitsschwerpunkte: Österreichische Sozial- sowie Familienpolitik und Geschlechterverhältnisse, Frauenpolitik und EU-Integration; Italienische Sozial- und Familienpolitik; Aktuelle Publikationen zu den Themen: Eigenständige Alterssicherung von Frauen und italienische Sozialpolitik.

Kontaktadresse: Ingrid Mairhuber, Mittersteig 15/4/22, A-1040 Wien.