

Mairhuber, Ingrid (2013): Sozialpolitik als Frauenpolitik – das „schwere“ Erbe von Johanna Dohnal, in: Mesner, Maria/Niederkofler, Heidi (Hg.) Johanna Dohnal. Ein politisches Lesebuch, Wien, Mandelbaum, S. 113-132

Einleitung

Die Rede, die Johanna Dohnal am 9. November 1992 im Rahmen der Enquete des Renner-Instituts zum Thema „Der Sozialstaat in Österreich – Was bleibt er den Frauen schuldig?“ hielt, weist ein sehr großes inhaltliches Spektrum auf. Die Themen reichen von der Einkommensungleichheit über die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, das Gleichbehandlungspaket 1992, das ungleiche Pensionsalter von Frauen und Männern, Kinderbetreuungseinrichtungen, die Pflegevorsorge bis hin zu Fragen der „Ausländerpolitik“ bzw. der Integrationspolitik und des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. Damit zeigt sich einerseits die Vielfalt von Frauenpolitik als sogenannter Querschnittsmaterie, und andererseits kommt hier das breite politische Engagement von Johanna Dohnal zum Ausdruck, welches sich nicht auf klassische frauenpolitische Themen beschränkte.

In meinem Beitrag möchte ich mich auf die sozialpolitischen Thematiken beziehen. Dies nicht nur aus Platzgründen – eine Behandlung aller von Johanna Dohnal genannten Themen würde den Rahmen dieses Artikels bei weitem sprengen –, sondern vor allem aus inhaltlichen Gründen: Sozialpolitische Problemlagen bzw. Fragen der sozialen Sicherheit von Frauen rückten – neben den zentralen frauenpolitischen Themen wie etwa Selbstbestimmungsrecht und Kampf gegen Gewalt, Gleichstellung am Arbeitsmarkt und Frauenförderung – Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre immer stärker ins frauenpolitische Blick- und Aktionsfeld.

Das zunehmende Bewusstsein und Engagement für Fragen der sozialen Sicherheit von Frauen lag sicherlich auch darin begründet, dass die beginnenden 1990er Jahre eine sozialpolitisch besonders umstrittene Phase darstellten,¹ in welcher betreffend die Entwicklung des österreichischen Sozialstaates richtungsweisende Schritte gesetzt wurden. Neben einer damals sehr heftig und lange diskutierten Pensionsreform kam es 1993 auch zur grundlegenden Neuregelung der österreichischen Pflegevorsorge bzw. zur Einführung des sogenannten Pflegegeldes. Aus frauenpolitischer Sicht von besonderer Bedeutung waren zudem die politischen Auseinandersetzungen über das unterschiedliche gesetzliche Pensionsalter von

¹ Emmerich Tálos/Karl Wörister, Soziale Sicherung in Österreich; in: Emmerich Tálos (Hg.), Soziale Sicherung im Wandel: Österreich und seine Nachbarstaaten. Ein Vergleich, Wien/Köln/Weimar 1998, 20–288.

Frauen und Männern und in diesem Zusammenhang die Verhandlungen zum Gleichbehandlungspaket 1992.²

Sozialpolitische Reformen zu Beginn der 1990er Jahre

Pensionsanfallsalter und Gleichbehandlungspaket 1992

Ausgangspunkt für die politischen Auseinandersetzungen über das unterschiedliche gesetzliche Pensionsalter von Frauen und Männern stellte zu Beginn der 1990er Jahre ein Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes (VfGH) dar. Nachdem sich ein männlicher Beschwerdeführer an diesen gewandt hatte, setzte der VfGH wegen „verfassungsrechtlicher Gleichheitswidrigkeit“ die geschlechtsspezifischen Regelungen des Pensionsanfallsalters mit Ende 1991 außer Kraft. Der VfGH 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 ein unterschiedliches Pensionsalter von Frauen und Männern kein geeignetes Mittel sei, um den Unterschieden in den gesellschaftlichen Rollen von Frauen und Männern angemessen Rechnung zu tragen.³

Das VfGH-Erkenntnis löste vor allem bei den politischen und gewerkschaftlichen Frauenvertreterinnen heftige Kritik und Ablehnung aus,⁴ denn die Überprüfung der Gleichheitswidrigkeit pensionsrechtlicher Regelungen erfolgte unter Ausblendung der realen Situation. Aufgrund anhaltender geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und struktureller Diskriminierung von Frauen im österreichischen Pensionsversicherungsrecht⁵ differierte das faktische Pensionszugangsalter von Frauen und Männern auch zu Beginn der 1990er Jahre nur wenig.⁶ Die Parlamentarierinnen der SPÖ, ÖVP und der Grünen kritisierten im Hinblick

² Siehe zu den weiteren politischen Auseinandersetzungen und Maßnahmen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre Ingrid Mairhuber, *Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses im Sozialstaat Österreich – Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen*, Frankfurt am Main u. a. 2000, 183 ff.

³ 737 d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 1992.

⁴ Vereinzelt kam Kritik auch von anderer Seite: Karl-Heinz Wolff monierte „das Fehlen einer Auseinandersetzung mit der Frage der Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen im Urteil des VfGH“. (Karl-Heinz Wolff, *Ein Versicherungsmathematiker zum Gleichheitsgrundsatz in der sozialen Pensionsversicherung*, in: *Das Recht der Arbeit* 1991/5, 335-340, 337.) Seiner Meinung nach hätten versicherungsmathematische Überlegungen, welche ursprünglich Grundlage für das unterschiedliche Pensionsanfallsalter waren, noch immer ihre Berechtigung, vgl. Mairhuber, *Regulierung*, wie Anm. 2, 63.

⁵ Die traditionelle männliche „Norm(al)biographie“ (durchgehende 40-jährige Vollzeitwerbstätigkeit, mittleres bzw. hohes Einkommen), welche Voraussetzung für eine adäquate Absicherung im Alter war, konnte von Frauen, vor allem wenn es sich um erwerbstätige Mütter handelte, kaum erfüllt werden, vgl. Mairhuber, *Regulierung*, wie Anm. 2, 156.

⁶ Das Pensionszugangsalter in die Alterspension betrug 1990 bei Frauen 59,7 Jahre und bei Männern 62,1 Jahre (bmask.gv.at., Zugriff: 12. Juli 2012).

auf die faktischen Lebensrealitäten von Frauen und Männern vor allem die Vernachlässigung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Unterschiedes der Pensionshöhen.⁷

Gerade in dieser Diskrepanz zwischen rechtlich-formeller Gleichstellung und faktisch-materieller Benachteiligung sah Johanna Dohnal eine frauenpolitische Chance, um weitreichende Maßnahmen zum tatsächlichen Abbau der Diskriminierung von Frauen zu fordern und umzusetzen.⁸ Demzufolge schnürte sie gemeinsam mit den Frauen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes (ÖGB), der Arbeiterkammer (AK) und aller damals im Parlament vertretenen Parteien (SPÖ, ÖVP⁹ und Grüne), mit Ausnahme der FPÖ-Frauen, das sogenannte Gleichbehandlungspaket, das die Schlechterstellung bzw. Diskriminierung von Frauen in gesellschaftlicher, familiärer und ökonomischer Hinsicht abbauen sollte. Die darin angeführten Maßnahmen waren, so Johanna Dohnal, „als Gesamtschau der aus Frauensicht notwendigen Mindestvoraussetzung zu sehen, die realisiert oder eingeleitet werden müssen, bevor schrittweise eine Angleichung des Pensionsanfallsalters wirksam werden kann“.¹⁰

Das ursprüngliche Gleichbehandlungspaket war sehr ambitioniert. Es beinhaltete neben „allgemeinen Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichbehandlung und zur Beseitigung von Diskriminierungen im Arbeitsleben“ auch „Ausgleichsmaßnahmen bei belastenden Arbeitsbedingungen, wie Nacht-, Schicht- und Schwerarbeit“, „Frauenfördermaßnahmen im öffentlichen Dienst, in der Arbeitswelt und im Bereich der Aus- und Weiterbildung“, „Maßnahmen für eine bessere finanzielle Absicherung von Frauen“ sowie „Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie“. Der daraus resultierende Forderungskatalog unterteilte sich in über 50 Maßnahmen. So wurden etwa im Hinblick auf die Vereinbarkeitsproblematik unter anderem ein lückenloses Netz von qualifizierten und bedarfsgerechten Kinderbetreuungseinrichtungen und ganztägig geführten Schulen sowie ein flächendeckendes Netz von sozialen Pflegediensten und stationären bzw. teilstationären Einrichtungen angestrebt. Im Sinne einer Verbesserung der ökonomischen Situation bzw. der sozialen Sicherheit von Frauen waren unter anderem die Schaffung einer

⁷ Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 90. Sitzung, 1.12.1992: 9994 ff. 1991 machten die durchschnittlichen weiblichen Direkt pensionen (= Alters- und Invaliditätspensionen) nur rund 56 Prozent der durchschnittlichen männlichen Pensionsleistungen aus. Vgl. Ursula Obermayr/Hans Stefanits/Karl Wörister/Kurt Zisch/Josef Juch/Karl Grillitsch/Reinhard Haydn/Walter Sulzbacher, Geschlechtsspezifisches Pensionsniveau. Stand und Entwicklung, o. O. 1993, Ms., 25.

⁸ BM Dohnal, Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 90. Sitzung, 1.12.1992: 10008.

⁹ So wie derzeit bildeten SPÖ und ÖVP auch damals eine Regierungskoalition.

¹⁰ Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, Maßnahmen zum Ausgleich für Benachteiligungen von Frauen im Zusammenhang mit der Angleichung des Pensionsanfallsalters, Wien 1992, Ms., 2.

individuellen Mindestsicherung im Bereich der Arbeitslosen- und Pensionsversicherung sowie die sozialrechtliche Absicherung geringfügig Beschäftigter und – im Zusammenhang mit der Pflegevorsorge – von pflegenden Personen gefordert worden.¹¹

Von den zunächst gemeinsam vertretenen Mindestmaßnahmen mussten im Laufe der zähen Verhandlungen allerdings (wesentliche) Abstriche gemacht werden bzw. sollte die Umsetzung wichtiger Forderungen aufgeschoben werden, denn die „Frauenachse“ war nach und nach durch „Parteipolitik“ geschwächt worden und vor allem die Frauen des Koalitionspartners ÖVP wichen zugunsten des „Wirtschaftsflügels“ zusehends von den ursprünglichen Forderungen ab.¹²

Ende 1992 konnte dennoch ein umfangreiches Gleichbehandlungspaket verabschiedet werden, das Novellierungen in 15 verschiedenen Gesetzesbereichen beinhaltet. Die vor allem arbeits- und sozialrechtlichen Neuregelungen bezogen sich schwerpunktmäßig auf das Heimarbeitsgesetz, das Mutterschutz- und Eltern-Karenzurlaubsgesetz, das Gleichbehandlungsgesetz der Privatwirtschaft,¹³ das Arbeitsverfassungsgesetz, ein Diskriminierungsverbot für Teilzeitbeschäftigte, eine arbeitsrechtliche Gleichstellung von geringfügig Beschäftigten und eine Ausdehnung der Pflegefreistellung.¹⁴

Wenig später – zu Beginn 1993 – folgte die Kodifizierung des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes, welches im Unterschied zum für die Privatwirtschaft geltenden Gleichbehandlungsgesetz ein explizites Frauenfördergebot aufweist.¹⁵

Im Hinblick auf die zahlreichen offen gebliebenen Forderungen des ursprünglichen Gleichbehandlungspakets wurde ein sogenanntes Berichtslegungsgesetz verabschiedet. In diesem bekennt sich der Bund zum „schrittweisen Abbau von bestehenden gesellschaftlichen, familiären und wirtschaftlichen Benachteiligungen von Frauen“. Darüber hinaus verpflichtet

¹¹ Vgl. Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, Maßnahmen, wie Anm. 10.

¹² Vgl. Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 157 f.

¹³ Mit der Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes erfolgte u. a. die Einbeziehung der Begriffe „mittelbare Diskriminierung“ und „gleichwertige Arbeit“ in das Gleichbehandlungsgebot. Somit ist seit 1993 der Grundsatz „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ auch in Österreich zumindest formalrechtlich garantiert.

¹⁴ Zum konkreten Inhalt des Gleichbehandlungspakets vgl. Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 159 ff.

¹⁵ Das Frauenfördergebot des Bundes-Gleichbehandlungsgesetzes sieht bei gleicher Qualifikation den Vorrang von Frauen bei Einstellung, Aufstieg und im Rahmen von Aus- und Weiterbildung vor. Sogenannte Frauenförderpläne zielen auf eine Erhöhung des weiblichen Beschäftigungsanteils in allen Verwendungs- bzw. Entlohnungsgruppen und Funktionen auf mindestens 40 Prozent (Frauenquote) ab.

es die Bundesregierung, dem Nationalrat in zweijährigen Abständen über die gesetzten Maßnahmen zu berichten. Mit dem Berichtslegungsgesetz sollte die Umsetzung der offenen Forderungen des Gleichbehandlungspakets bzw. die Gleichstellung der Geschlechter bis zum Beginn der Angleichung des weiblichen Pensionsanfallsalters sichergestellt werden.¹⁶

Die im Berichtslegungsgesetz in Aussicht genommenen Maßnahmen zielen in erster Linie auf den Abbau der faktischen Benachteiligung von Frauen ab und unterteilen sich in fünf Punkte: erstens die Schaffung von Einrichtungen, die eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie für Frauen und Männer ermöglichen,¹⁷ zweitens sozialpolitische Maßnahmen zum Abbau der Benachteiligung von Frauen aufgrund tatsächlicher bzw. potentieller Mutterschaft; drittens aktive Frauenfördermaßnahmen in allen gesellschaftlichen Bereichen; viertens Maßnahmen zur Existenzsicherung, vor allem in den Fällen des Alters, der Invalidität und der Arbeitslosigkeit, sowie fünftens Maßnahmen zur Durchsetzung der Gleichbehandlung im Erwerbsleben.¹⁸

Die angestrebte nähere Ausdifferenzierung der einzelnen Maßnahmenbereiche konnte von Johanna Dohnal nicht durchgesetzt werden, obwohl dies im Sinne einer effektiven Fortführung und Überprüfbarkeit der angepeilten gleichstellungspolitischen Zielsetzungen – wie sich auch an den neueren Diskussionen zeigt – dringend erforderlich gewesen wäre.

Das weibliche Pensionsanfallsalter wurde im Sinne des Vertrauensschutzes und der noch zu erreichenden faktisch-materiellen Gleichstellung der Geschlechter 1992 verfassungsrechtlich festgeschrieben und sollte dann beginnend mit 1. Jänner 2024 in Halbjahresschritten angehoben werden.

Pensionsreform 1993 – Einführung der Kindererziehungszeiten

Die nach über zweijährigem Diskussionsprozess im April 1993 beschlossene Pensionsreform stand in erster Linie im Zeichen der „langfristigen Absicherung der Pensionsversicherung unter den Bedingungen demographischer Veränderungen – ohne die Erhöhung des

¹⁶ Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 161 f.

¹⁷ Obwohl sich neben den Grünen-Abgeordneten sowohl die SPÖ- als auch die ÖVP-Frauen für einen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen aussprachen, scheiterten die jahrelangen Bemühungen von Johanna Dohnal, ein Bundeskindergartengesetz durchzusetzen. Heftigen Widerstand sowohl bei den männlichen Parteikollegen als auch bei der ÖVP lösten vor allem die darin festzuschreibenden länderspezifischen Quoten betreffend den verpflichtenden Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen aus, Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 161.

¹⁸ Bundesgesetz über Berichte der Bundesregierung betreffend den Abbau von Benachteiligungen von Frauen, BGBl. Nr. 837/1992.

Bundesbeitrages“.¹⁹ Die getroffenen Maßnahmen (etwa die Einführung der Nettoanpassung²⁰ oder die Ausdehnung des Bemessungszeitraums auf die „15 besten Beitragsjahre“) sollten daher der Reduzierung des Leistungsaufkommens dienen. Die Pensionsberechnung auf Basis der „15 besten Beitragsjahre“ hatte für Frauen aber auch positive Auswirkungen, denn somit konnten Jahre mit geringerem Einkommen (etwa bei Teilzeitarbeit) aus der Pensionsberechnung ausgeklammert werden.

Neben der Kostenstabilisierung sollten – durch die bereits im Rahmen der Verhandlungen zum Gleichbehandlungspaket geforderte „verbesserte Anrechnung der Zeit der Kindererziehung“ – aber auch sogenannte Versorgungslücken (bei Frauen) geschlossen und die Gleichstellung der Geschlechter gefördert werden.²¹

Mit der Pensionsreform 1993 wurden der Mitte der 1980er Jahre eingeführte dreiprozentige Kinderzuschlag und die nur für ASVG-Pensionistinnen geltende Ersatzzeitenregelung für Karenzjahre²² 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. In der Pensionsberechnung finden die Kindererziehungszeiten in Form einer gesonderten, einheitlichen Bemessungsgrundlage Berücksichtigung. Dadurch wirkt sich die Anrechnung dieser Zeiten bei allen Frauen in gleicher Höhe auf die monatliche Pensionsleistung aus.

Im Gegensatz zur früheren Ersatzzeitenregelung erhöhen Kindererziehungszeiten unabhängig von der gleichzeitigen Ausübung einer Erwerbstätigkeit in jedem Falle die Pensionsleistungen von Frauen mit Kindern. 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 Erwerbstätigkeit mit all seinen negativen Folgewirkungen honoriert, sondern die sowohl von erwerbstätigen als auch nicht erwerbstätigen Müttern geleistete Versorgungsarbeit in gleicher

¹⁹ Tálos/Wörister, Sicherung, wie Anm. 1, 258 f.

²⁰ Die Nettoanpassung bedeutete eine Reduzierung jener Faktoren, mit denen die Beitragsleistungen im Sinne der Entwicklung des Lohnniveaus aufgewertet und die laufenden Pensionsleistungen angepasst wurden. Die Nettoanpassung führte daher zu einer allgemeinen Absenkung des Pensionsniveaus.

²¹ Daneben gab es noch geringfügige Verbesserungen für geschiedene Hinterbliebene und geschiedene Alterspensionistinnen. Die sozialversicherungsrechtliche Absicherung pflegender Angehöriger erfolgte jedoch nicht.

²² Im Bereich des ASVG wurden im Falle der Inanspruchnahme des „Karenzurlaubes“ seit 1971 maximal ein Jahr, seit 1990 maximal zwei Jahre angerechnet. Die dadurch bedingte Pensionsleistungssteigerung ergab sich, wie bei allen übrigen Ersatzzeiten auch, aus der Höhe der individuellen Bemessungsgrundlage.

Weise abgegolten. Im Falle der Erwerbsunterbrechung aufgrund von Kinderbetreuung (in den ersten vier Jahren) tragen die „Kindererziehungszeiten“ hingegen zur Schließung von vorhandenen Versicherungslücken bei.

Es muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass die gesonderte Bemessungsgrundlage für Kindererziehungszeiten sehr niedrig ausgefallen war und der ursprünglich im Gesetzesentwurf vorgesehene wesentlich höhere Betrag von Johanna Dohnal nicht durchgesetzt werden konnte.²³ Dabei scheiterte sie nicht nur am damaligen Koalitionspartner ÖVP, sondern erhielt auch innerhalb ihrer eigenen Partei nicht die notwendige Unterstützung.²⁴ Erst im Zusammenhang mit weiteren, sehr einschneidenden Pensionsreformen in den darauffolgenden Jahrzehnten konnte eine schrittweise Erhöhung der Bemessungsgrundlage – als zumindest partieller Ausgleich für die starken Leistungseinschränkungen – erreicht werden.²⁵

Neuordnung der Pflegevorsorge 1993 – Familialisierung der Langzeitpflege

„Das Risiko der Pflegebedürftigkeit hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte von einem eher individuellen Randphänomen zu einem gesamtgesellschaftlichen Problem entwickelt, dessen Lösung nunmehr ein Hauptanliegen der Sozialpolitik darstellt.“²⁶ Dieser einleitende Satz der Regierungsvorlage zur Schaffung eines „Bundespflegegeldgesetzes“ 1992 brachte das im Laufe der Jahre entstandene Problembewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit einer umfassenden gesetzlichen Regelung der Pflegevorsorge zum Ausdruck. Nach Leichsenring/Pruckner²⁷ wurde das wahre Ausmaß des Problems jedoch erst wahrgenommen, nachdem die Kosten der Krankenhäuser unter anderem stiegen, weil immer mehr Akutbetten durch sogenannte „reine“ Pflegefälle belegt waren, die Wartelisten für Pflegeheimplätze immer länger wurden und die Sozialhilfeausgaben für PflegeheimbewohnerInnen übermäßig anstiegen.

²³ Stellungnahme der Bundesministerin Johanna Dohnal, 51. ASVG-Novelle 1993.

²⁴ Vgl. Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 166 ff.

²⁵ Vgl. Ingrid Mairhuber, Entwicklung der österreichischen Alterssicherung seit den 1980er Jahren, in: Christoph Herman/Roland Atzmüller (Hg.), Die Dynamik des „österreichischen Modells“. Brüche und Kontinuitäten im Beschäftigungs- und Sozialsystem, FORBA Forschung 4, Berlin 2009, 187–212.

²⁶ 776 d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 1992: 21.

²⁷ Kai Leichsenring/Birgit Pruckner, Zwischen privater Pflicht und öffentlicher Verantwortung – europäische Trends und sozialpolitische Perspektiven der Pflegevorsorge, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1993/3, 291–312.

Darüber hinaus trugen aber auch der im Hinblick auf die demographische Entwicklung prognostizierte weitere Anstieg der pflege- und hilfsbedürftigen Menschen, die sich im Wandel befindlichen Familienstrukturen sowie die Befürchtung einer „zunehmenden Infragestellung der privat-familiären Gratisarbeit durch die Pflegenden“ maßgeblich zur politischen Entscheidungsfindung bei.²⁸

Trotz Individualisierungstendenzen und steigender Frauenerwerbstätigkeit wurden Anfang der 1990er Jahre ca. 70 bis 85 Prozent der Pflegeleistungen in der Familie hauptsächlich von Frauen erbracht.²⁹ Insgesamt nur rund zehn Prozent der hilfs- und pflegebedürftigen Menschen erhielten – zumindest vorübergehend – Betreuung und Pflege von sozialen und medizinischen Diensten, so der Bericht der Arbeitsgruppe „Vorsorge für pflegebedürftige Menschen“.³⁰

Angesichts der Problemlage plädierte Johanna Dohnal bereits im Rahmen des Gleichbehandlungspakets für den flächendeckenden Ausbau von ambulanten, teilstationären und stationären Einrichtungen. Damit sollte eine ausreichende, professionelle Versorgung von älteren pflege- und hilfsbedürftigen Menschen – vielfach Frauen –, aber vor allem die „Wahlfreiheit“ der mehrheitlich weiblichen, pflegenden Angehörigen gewährleistet werden. Der Einführung eines Pflegegeldes und damit einer „Lösung“ des zunehmenden Problems der Langzeitpflege durch eine nicht zweckgebundene Geldleistung an die hilfs- und pflegebedürftigen Menschen stand Johanna Dohnal skeptisch gegenüber. Auch ExpertInnen vertraten die Position, dass, „das Pflegegeld in den Händen der Betroffenen nicht notwendigerweise auch bewirkt, dass dort, wo bislang bestimmte Dienste und Einrichtungen fehlen, neue oder zusätzliche Angebote entstehen.“³¹ Zudem stand die Neuordnung der Pflegevorsorge seit Beginn der Diskussion im Zeichen des „Selbstbestimmungsrechts“ und der Förderung der „Wahlfreiheit“ der pflege- und hilfsbedürftigen Menschen. Damit wurde aber die „Unabhängigkeit des Pflegebedürftigen“ konstatiert und eine wesentliche Voraussetzung, nämlich das Vorhandensein einer meist weiblichen privat pflegenden Person verschleiert.³²

²⁸ 776. d. B. zu den Sten. Prot. des NR, XVIII. GP, 1992: 21.

²⁹ Leichsenring/Pruckner, Pflicht, wie Anm. 27, 291.

³⁰ Zit. n.: Emmerich Tálos/Karl Wörister, Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung – Herausforderungen – Struktur, Baden-Baden 1994, 235.

³¹ Adalbert Evers/Kai Leichsenring/Birgit Pruckner, Pflegegeld in Europa, hg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien 1993, 159.

³² Helga Hieden-Sommer, Pflegegeld pflegt nicht!, in: Frau & Politik 1996/3, II–VI.

Die ebenfalls im Gleichbehandlungspaket geforderte sozial- und arbeitsrechtliche Absicherung „privater PflegerInnen“ stellte in diesem Zusammenhang ein zweites wichtiges frauenpolitisches Anliegen dar.³³

Die Neuordnung der Pflegevorsorge Anfang 1993 stand letztendlich im Zeichen der Schaffung eines bundesweiten einheitlichen, bedarfsorientierten Pflegegeldes. Das Bundespflegegeldgesetz sollte den pflegebedingten finanziellen Mehraufwand zumindest teilweise abgelden und damit den „Einkauf“ von Pflegeleistungen außerhalb bzw. innerhalb der Familie ermöglichen.³⁴ Entgegen der traditionellen Ausrichtung österreichischer Sozialpolitik am Versicherungsprinzip (basierend auf Erwerbstätigkeit oder dem Familienstand) gebührt Pflegegeld im Sinne einer StaatsbürgerInnensicherung allen hilfs- und pflegebedürftigen Menschen, die in Österreich ansässig sind, unabhängig von der Ursache der Pflegebedürftigkeit sowie von Einkommen und Vermögen. Anspruch auf Pflegegeld besteht, wenn aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung ein Mindestausmaß an Pflegebedarf pro Monat vorliegt.³⁵

Die Einführung des Pflegegeldes in Form einer StaatsbürgerInnensicherung hat für Frauen, die nicht nur den Großteil der Pflegearbeit erbringen, sondern auch die Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen (etwa zwei Drittel) ausmachen, widersprüchliche Auswirkungen: Einerseits haben pflegebedürftige Frauen – unabhängig von Erwerbstätigkeit und Familienstand – Anspruch auf eine eigenständige Geldleistung und sind nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen. Andererseits baut das Pflegegeld explizit und implizit auf der Verfügbarkeit von Frauen und der kostenlosen bzw. kostengünstigen „Pflege im Rahmen familiärer Beziehungen“ auf und zementiert damit die geschlechtliche Arbeitsteilung, denn auch dem Pflegegeld liegt das Modell des „männlichen Ernährers“ und der „ökonomisch abhängigen Hausfrau“ zugrunde. Ohne unterhaltsrechtliche Existenzsicherung, ohne Mitversicherung in der Krankenversicherung bzw. ohne abgeleitete Ansprüche in der

³³ Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, Maßnahmen, wie Anm. 10, 5

³⁴ Walter Geppert, Pflegevorsorge. Neuordnung des Bundespflegegeldgesetzes und Bund/Länder-Staatsvertrag, in: Soziale Sicherheit 1993/6, 347–351.

³⁵ Ingrid Mairhuber, Übergänge im Lebenserwerbsverlauf von Frauen und Männern – Herausforderungen und geschlechterdemokratische Perspektiven. FORBA-Forschungsbericht 2011/1, Wien 2011, 60 f.

Pensionsversicherung wäre es Frauen nämlich nicht möglich, über einen längeren Zeitraum unentgeltlich bzw. nahezu unbezahlt Pflegearbeit zu verrichten.³⁶

Die von Johanna Dohnal angestrebte sozialrechtliche Absicherung der pflegenden Angehörigen wurde, unter dem Hinweis auf die 1992 geschaffene Möglichkeit der freiwilligen Selbstversicherung, 1993 nicht speziell geregelt. Die freiwillige Selbstversicherung war jedoch nur für die Bereiche der Kranken- und Pensionsversicherung möglich und zudem kostenintensiv, da die Versicherungsbeiträge von den pflegenden Angehörigen selbst geleistet werden mussten. Damit war der Erwerb von Pensionsversicherungszeit bzw. einer Pensionsleistung theoretisch zwar möglich, praktisch blieb diese Option – auch aufgrund der Kostenfrage – ohne Bedeutung.³⁷

Darüber hinaus war (und ist) das Leistungsniveau des Pflegegeldes in jedem Fall so gering, dass eine bedarfsgerechte professionelle Pflege nicht finanzierbar ist – wie es auch die im Frühjahr 2007 heftig geführte Diskussion um die sogenannte „24-Stunden-Pflege“ zeigte. Bereits bei der Einführung des Pflegegeldes 1993 wurde vor allem von frauenpolitischer Seite davor gewarnt, dass die niedrigen „Stundensätze“ im Sinne einer teilweisen Entlastung der pflegenden (weiblichen) Familienangehörigen eher dazu führen werden, dass Pflegeleistungen vom informellen Arbeitsmarkt billigst zugekauft werden und dass das Pflegegeld somit zu einer impliziten Institutionalisierung informeller Arbeit im Betreuungs- und Pflegebereich beitragen wird.³⁸

Zusammenfassend kann hier angemerkt werden: Auch wenn zu Beginn der 1990er Jahre bei weitem nicht alle frauen- und insbesondere sozialpolitischen Forderungen von Johanna Dohnal und ihren MitstreiterInnen (allen voran die damalige ÖGB-Vizepräsidentin Irmgard Schmidleithner) verwirklicht werden konnten, kam es zu sehr umfangreichen Maßnahmen im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt (Gleichbehandlungspaket, Bundesgleichbehandlungsgesetz) und zur Einführung eines sozialversicherungsrechtlich völlig neuen Gestaltungselements in der Pensionsversicherung (additive Kindererziehungszeiten). Darüber hinaus hinterließ Johanna Dohnal mit dem Berichtslegungsgesetz einen grundlegenden Orientierungsrahmen im Hinblick auf jene Palette an Maßnahmen, die zum Großteil (auch nach 20 Jahren) noch umgesetzt werden müssen,

³⁶ Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 180.

³⁷ Tálos/Wörister, Soziale Sicherung, wie Anm. 30, 72.

³⁸ Mairhuber, Regulierung, wie Anm. 2, 180.

bevor – im Sinne der damaligen Verhandlungsergebnisse und frauenpolitischen Positionierung – die tatsächlichen Voraussetzungen (sprich die faktisch-materielle Gleichstellung) für eine Angleichung des weiblichen Pensionsalters gegeben sind.

Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Pflegevorsorge bewahrheiteten sich mittlerweile einerseits die bereits vor 20 Jahren ausgesprochenen Befürchtungen (Institutionalisierung der informellen Betreuungs- und Pflegearbeit, Familialisierung der Langzeitpflege). Andererseits zeigt sich, dass der gesamte Bereich der Pflege und Betreuung von pflegebedürftigen Angehörigen zu den größten gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Zukunft zählt und hier dringend Handlungsbedarf vor allem auch im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter besteht.

Aktuelle Herausforderungen für die Frauenpolitik

Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Langzeitpflege für Frauen und Männer

Seit der Neuordnung des Pflegegeldes im Jahr 1993 hat sich hinsichtlich der Übernahme der familiären Betreuung und Pflege von Angehörigen wenig verändert. Nach wie vor werden etwa 70 bis 80 Prozent der über 300.000 Pflege- und Betreuungsbedürftigen von ihren Angehörigen versorgt. Etwa 80 Prozent der pflegenden Angehörigen sind Frauen. „Der prozentuell sehr hohe Frauenanteil bei den Hauptpflegepersonen hat sich in den letzten Jahren nicht verändert.“³⁹ Darüber hinaus haben sich die Problemlagen im Bereich der sogenannten Langzeitpflege weiter verschärft. In der politischen Diskussion geht es vor allem um die Zunahme des zukünftigen Pflegebedarfs sowie dessen Finanzierbarkeit.⁴⁰ Dabei wird die Erbringung informeller, familiärer Betreuung und Pflege sowohl von der Politik als auch der Wissenschaft als ein wesentlicher Beitrag zur (möglichen) Bewältigung der Langzeitpflegeproblematik angesehen.⁴¹ Die „Abnahme des informellen Pflegepotentials“ – etwa aufgrund der zunehmenden Erwerbsbeteiligung von Frauen – ist hingegen eine sehr

³⁹ Elisabeth Pochobradsky/Franz Bergmann/Harald Brix-Samoylenko/Henning Erfkamp/Renate Laub, Situation pflegender Angehöriger. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien 2005, 11, online unter http://www.uni-graz.at/ukidabww_bmask_studie_situation_pflgender_angehoeriger.pdf.

⁴⁰ Vgl. Ulrike Mühlberger/Käthe Knittler/Alois Guger, Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge. WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien 2008, online unter http://www.bmask.gv.at/cms/site/attachments/5/0/4/CH2094/CMS1313493260454/pflegestudie_modul2_endfassung.pdf.

⁴¹ Ulrike Mühlberger/Käthe Knittler/Alois Guger/Margit Schratzenstaller, Langzeitpflege in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 2008/10, 771–781, 774.

häufig geäußerte Befürchtung bzw. Feststellung, die das Kostenproblem der Langzeitpflege für ältere Menschen in Zukunft noch erhöhen wird.⁴²

Tatsächlich waren bereits zu Beginn dieses Jahrtausends 45 Prozent der pflegenden Angehörigen erwerbstätig.⁴³ Innerhalb der Gruppe der pflegenden Angehörigen von BezieherInnen von Pflegegeld waren vor Übernahme der Betreuungs- und Pflegearbeit 56 Prozent erwerbstätig, danach allerdings nur mehr 30 Prozent. Trotzdem stieg im Vergleich zu einer Untersuchung aus dem Jahr 1997 der Anteil der erwerbstätigen pflegenden Angehörigen damit um sieben Prozent.⁴⁴ Eine vor wenigen Jahren durchgeführte Wiener Studie zeigt, dass mehr als zwei Drittel der erwerbstätigen Personen, die eine/n nahestehende/n ältere/n PflegegeldbezieherIn betreuen oder pflegen, Frauen sind.⁴⁵

Dennoch scheinen Maßnahmen für pflegende Angehörige in Österreich nicht im Zeichen einer besseren Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und informeller, familiärer Pflege (für Frauen) zu stehen, sondern sie dienen vor allem dem Erhalt der (kostengünstigen) informellen, familiären Versorgung, um dadurch unter anderem eine (teure) stationäre Betreuung und Pflege hintanzuhalten. Auf der „Plattform für Pflegende Angehörige“ des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ist aktuell zu lesen:

„Es kommt vielfach vor, dass die Pflege von Angehörigen derart aufwändig ist, dass die Pflegeperson die Arbeitszeit reduzieren muss oder die Erwerbstätigkeit überhaupt aufgibt. Der Bundesgesetzgeber hat diesem Umstand Rechnung getragen und sukzessive Maßnahmen geschaffen, um pflegende Angehörige finanziell und sozialversicherungsrechtlich abzusichern. So soll der Verbleib pflegebedürftiger Menschen in ihrer gewohnten Umgebung sichergestellt werden.“⁴⁶

Erwerbstätigkeit ist mit der Pflege von Angehörigen zudem viel schwerer zu vereinbaren als mit Kinderbetreuung, weil sich etwa der Wiedereinstieg problematischer darstellt: Einerseits

⁴² Vgl. Johannes Rudda/Margarethe Fürstl-Grasser/Max Rubisch, Neue Tendenzen der Pflegevorsorge in Österreich, in: Soziale Sicherheit 2008/6.

⁴³ Josef Kytir/Karin Schrittwieser, Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege. Ergebnisse des Mikrozensus, September 2002, Wien 2003, 56.

⁴⁴ Pochobradsky/Bergmann/Brix-Samoylenko/Erfkamp/Laub, Situation, wie Anm. 39, 19.

⁴⁵ Birgit Trukeschitz/Richard Mühlmann/Ulrike Schneider/Ivo Ponocny/August Österle, Arbeitsplätze und Tätigkeitsmerkmale berufstätiger pflegender Angehöriger (Vienna Informal Carer Study – VIC2008), Forschungsbericht des Forschungsinstituts für Altersökonomie, WU Wien, 2009/2, Wien 2009, 22, online unter http://www.wu.ac.at/altersoekonomie/publikationen/fb2_2009.pdf.s

⁴⁶ <http://www.pflegedaheim.at/cms/pflege/thema.html?channel=CH1707t> (Zugriff: 12. Juli 2012).

ist die Dauer der Erwerbsunterbrechung viel unvorhersehbarer und meist länger und andererseits sind die betroffenen Frauen (oder auch Männer) meist älter als junge Mütter nach der Elternkarenz, womit sie deutlich weniger Chancen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt haben.⁴⁷ Dennoch wurden in Österreich seit der Einführung des Pflegegeldes 1993 vor allem Maßnahmen gesetzt, die den Ausstieg aus der Erwerbsarbeit und nicht eine gleichzeitige Vereinbarkeit fördern. Dazu zählt etwa die begünstigte bzw. seit 2009 kostenfreie Pensionsversicherung von pflegenden Angehörigen, die aufgrund der Pflege aus der Erwerbsarbeit aussteigen, aber auch die unbezahlte Familienhospizkarenz, die 2002 eingeführt wurde.⁴⁸

Laut Bachinger⁴⁹ hat sich in Österreich in den letzten 20 Jahren ein wachsender „irregulärer“ Pflegemarkt entwickelt. 24-Stunden-Betreuerinnen, vor allem aus den osteuropäischen Nachbarländern, betreuen pflegebedürftige Menschen in ihrem häuslichen Umfeld. Wie bereits weiter oben angeführt, wurde diese Entwicklung durch die Einführung des Pflegegeldes 1993 zumindest begünstigt. Im Sommer 2007 wurde nach heftigen Diskussionen über die irregulären, nicht gesetzeskonformen Arbeitsverhältnisse die 24-Stunden-Betreuung in privaten Haushalten auf eine legale Basis gestellt und es wurde zudem ein finanzielles Fördermodell geschaffen. Demnach kann für die Betreuung von pflegebedürftigen Menschen entweder ein Vertrag mit einer unselbstständigen oder selbstständigen Betreuungskraft abgeschlossen werden. Für unselbstständige BetreuerInnen gibt es einen auf Bundesländerebene geregelten Mindestlohn, und die Arbeitszeiten unterliegen – sehr großzügigen – gesetzlichen Bestimmungen (für eine 24-Stunden-Betreuung sind nur zwei BetreuerInnen erforderlich). Für selbstständige BetreuerInnen gibt es keine gesetzlichen Vorschriften betreffend Entlohnung und Arbeitszeiten. Es besteht weder Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall noch auf bezahlten Urlaub.⁵⁰ Es ist daher nicht verwunderlich, dass die überwiegende Mehrheit dieser neuen Arbeitsverhältnisse mit selbstständigen – weil sehr flexiblen und billigeren – BetreuerInnen eingegangen wird. Laut Sozialbericht 2010 wurden bis Ende 2010 insgesamt 10.969 Anträge auf Gewährung einer

⁴⁷ Christine Stelzer-Orthofer/Elisabeth Jenner, Informelle Pflegeleistungen und Erwerbsarbeit. Eine empirische Erhebung von erwerbstätigen pflegenden Angehörigen, in: WISO. Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften 27/4 (2004), 89–109; Agnes Streissler, Geriatriische Langzeitpflege – Situation und Entwicklungsperspektiven. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 87, hg. von der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 2004, 13.

⁴⁸ Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 60 f.

⁴⁹ Almut Bachinger, 24-Stunden-Betreuung – Gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration? in: SWS-Rundschau 2010/4, 399–412.

⁵⁰ Bachinger, 24-Stunden-Betreuung, wie Anm. 49, 410.

Förderung der Unterstützung der 24-Stunden-Betreuung eingebracht. 97 Prozent entfielen auf selbstständig erwerbstätige BetreuerInnen.⁵¹ Obwohl die Einbeziehung der BetreuerInnen in die Sozialversicherung bzw. die Legalisierung von De-facto-Arbeitsverhältnissen angesichts der Sachlage notwendig erschien, wurde damit der 1993 eingeschlagene Weg in Richtung „Familialisierung der Langzeitpflege“ weitergegangen. Diese sehr kurzfristige und unzureichende „Weiterentwicklung der Pflegevorsorge“⁵² bedeutet aber nicht nur eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, sondern sie hat auch geschlechtsspezifische Implikationen. Die Regelungen gehen dabei über eine einfache Zementierung der geschlechtlichen Arbeitsteilung hinaus, indem nun prekäre, schlecht entlohnte, meist von Frauen eingegangene Arbeitsverhältnisse für die private, häusliche Betreuung ermöglicht bzw. sogar gefördert werden. Damit wurde nicht nur sowohl die Frage der nachhaltigen Organisation und Finanzierung dieser gesellschaftlich wertvollen und notwendigen Betreuungs- und Pflegearbeit als auch die der geschlechtlichen Arbeitsteilung negiert, sondern die „private Betreuungsarbeit“ weiterhin vor allem Frauen, diesmal entlang von nationalen Zugehörigkeiten Arbeitsmigrantinnen aus Osteuropa, zugewiesen.⁵³

Gleichheit der Geschlechter in der Pensionsversicherung

Obwohl die Pensionsreform 1993 – mit Ausnahme der Einführung der Kindererziehungszeiten – bereits sehr große Leistungseinschränkungen mit sich brachte, sollte es in den darauffolgenden 20 Jahren noch zu viel tief greifenderen Maßnahmen in der Pensionsversicherung kommen. Zunächst sollten Einsparungsziele vor allem durch die Anhebung des faktischen Pensionsalters erreicht werden. Dafür wurden unter anderem zwei Instrumente eingesetzt: eine starke und rasche Anhebung der erforderlichen Beitrags- und Versicherungszeiten (sprich einer Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen) sowie die mehrfache Änderung der Steigerungsbeträge bzw. die Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Pensionsantritt. Ersteres hatte vor allem die Wirkung, dass Personen mit unsteten Erwerbsverläufen, etwa aufgrund von Kinderbetreuung oder Erwerbslosigkeit (das heißt viele Frauen), de facto kaum mehr die Möglichkeit hatten, eine vorzeitige Alterspension in

⁵¹ BMASK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz), Sozialbericht 2010, Wien 2010, 85.

⁵² BMSK (Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz), Sozialschutz in Österreich, Wien 2007, 70.

⁵³ Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 62 f.

Anspruch zu nehmen. Die zu erwartenden massiven Pensionsreduktionen bei Frauen sollten durch eine höhere Bewertung der Kindererziehungszeiten teilweise ausgeglichen werden.⁵⁴

Die Pensionsreform 2003 und auch die Pensionsharmonisierung 2004 – beide während der ÖVP-FPÖ-Regierung beschlossen – gingen jedoch weit über eine Verschärfung der Zugangsbestimmungen und Leistungskürzungen hinaus: Mit der Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen und einer grundlegenden Umstellung des Pensionsberechnungsmodus kann von einer Neuorientierung in der österreichischen Alterssicherungspolitik und einem Abgehen vom Ziel der Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Pensionsversicherung gesprochen werden.⁵⁵ Die entscheidenden Schritte dazu wurden bereits mit der Pensionsreform 2003 gesetzt, nämlich die schrittweise Ausweitung der Bemessungsgrundlage von den „besten 15 Beitragsjahren“ auf 40 Jahre (sogenannte lebenslange Durchrechnung), die massive Absenkung der Steigerungsbeträge sowie die Erhöhung des Abschlags bei vorzeitigem Pensionsantritt – auch für Invaliditätspensionen. Darüber hinaus kam es zur sukzessiven Abschaffung aller vorzeitigen Alterspensionen (unter anderem der vorzeitigen Alterspension bei Arbeitslosigkeit – eine Pensionsart, die vor allem von Frauen beansprucht wurde). Für Frauen mit Kindern wurden zwar einzelne Sondermaßnahmen beschlossen (etwa eine schrittweise Anhebung der Bewertung der Kindererziehungszeiten bis 2028), die jedoch die negativen Auswirkungen der Reform nicht wettmachen können.⁵⁶

Mit der Pensionsharmonisierung 2004 bzw. dem Allgemeinen Pensionsgesetz wurde ein – mit wenigen Ausnahmen – für alle Erwerbstätigen einheitliches Pensionssystem geschaffen. Das Regelpensionsalter beträgt für Männer und – ab 2033 – für Frauen einheitlich 65 Jahre. Die Pensionsberechnung wurde (für nach 1954 geborene Personen) auf ein individuelles, leistungsdefiniertes Pensionskontosystem umgestellt und garantiert im Alter von 65 Jahren und nach 45 (!) Versicherungsjahren eine maximale Pensionsleistung von 80 Prozent der Bemessungsgrundlage. Dabei gilt für Kindererziehungszeiten eine gesonderte Bemessungsgrundlage von 1.350 Euro (zwölfmal jährlich). Für Zeiten des Arbeitslosengeldbezugs werden jedoch nur mehr 70 Prozent und für Zeiten des

⁵⁴ Zu den Pensionsreformen aus geschlechtsspezifischer Sicht vgl. Mairhuber, Entwicklung, wie Anm. 25, 194 ff.; Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 70 ff.

⁵⁵ Herbert Obinger/Emmerich Tálos, Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Regierung, Wiesbaden 2006, 89.

⁵⁶ Mairhuber, Entwicklung, wie Anm. 25, 200 f.

Notstandshilfebezugs gar nur 64,4 Prozent des vorangegangenen Erwerbseinkommens zugrunde gelegt. Das bedeutet eine massive Verschlechterung für Erwerbslose, denn bisher wurden 100 Prozent bzw. 92 Prozent des vorherigen Einkommens als Bemessungsgrundlage angerechnet.

Die Pensionsharmonisierung 2004 enthält gegenüber der Pensionsreform 2003 aber auch Verbesserungen in der Leistungsberechnung. Dazu gehören die erwähnte höhere Bewertung der Kindererziehungszeiten, bessere Aufwertungsfaktoren für weiter zurückliegende Erwerbseinkommen und die Berücksichtigung von Notstandshilfezeiten, auch wenn aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens keine Notstandshilfe bezogen wurde. Diese Verbesserungen können jedoch die Nachteile nicht wettmachen, die sich insbesondere für Frauen vor allem durch die lebenslange Durchrechnung und damit die volle Einbeziehung von Teilzeitarbeitsjahren in die Pensionsberechnung ergeben.⁵⁷ Laut der Kammer für Arbeiter und Angestellte⁵⁸ reicht die höhere Bewertung der Kindererziehungszeiten bei zwei Kindern gerade aus, um etwa drei Teilzeitjahre auszugleichen. Darüber hinaus sind 45 Versicherungsjahre insbesondere bei Frauen eine Ausnahmeerscheinung. Bei den neu zuerkannten Alterspensionen (normale und vorzeitige Pensionen zusammen) hatten Frauen durchschnittlich 33,8 und Männer 40,4 Versicherungsjahre. 2002 erreichten nur fünf Prozent der neuen Frauenpensionen 40 oder mehr Versicherungsjahre.⁵⁹

Obwohl – oder gerade weil – in den letzten zwei Jahrzehnten im Bereich der Pensionsversicherung sehr weitreichende Reformschritte gesetzt wurden, hat sich die geschlechtsspezifische Pensionsschere in den letzten 20 Jahren nur geringfügig verringert. 2010 betrug etwa die neu zuerkannte durchschnittliche Alterspension einer Frau (inklusive Zulagen und Zuschüssen) 63 Prozent einer durchschnittlichen Männerpension.⁶⁰

Die Tatsache, dass sich trotz gesteigener Erwerbsbeteiligung von Frauen die Pensionsschere nicht wesentlich verringert hat, ist unter anderem auch auf die zunehmende Teilzeitbeschäftigung von Frauen (mit Kindern) zurückzuführen. Demnach stieg die

⁵⁷ Christine Mayrhuber, Pensionsharmonisierung in Österreich und ihre Auswirkungen auf Frauenpensionen. WIFO-Vorträge 2004/94, 16.

⁵⁸ Kammer für Arbeiter und Angestellte, Pensionsreform 2004, in: Aktuell 2005/2, 9.

⁵⁹ Christine Mayrhuber, Pensionshöhe und Einkommensersatzraten nach Einführung des Allgemeinen Pensionsgesetzes, in: WIFO-Monatsberichte 2006/11, 805–816.

⁶⁰ www.bmask.gv.at (Zugriff: 12. Juli 2012).

Teilzeitquote der Frauen zwischen 1990 und 2010 von etwa 20 Prozent auf 44 Prozent an.⁶¹ Die Ausübung einer Teilzeitbeschäftigung bedeutet aber auch ein geringeres Erwerbseinkommen bzw. niedrigere Beitragsleistungen, und dies führt nach österreichischem Pensionsversicherungsrecht auch zu niedrigeren Pensionsleistungen. Eine Kampagne der SPÖ-Frauen „Achtung Teilzeitarbeit: Halber Lohn – weniger Pension“ im Frühjahr 2012 machte auf diesen – oft vernachlässigten – Zusammenhang aufmerksam.⁶² Teilzeitarbeit wird von Frauen vielfach aber auch deshalb ergriffen, weil diesen Hausarbeit und Kinderbetreuung nach wie vor qua Geschlecht zugeschrieben wird und es an Alternativen (etwa entsprechende Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit oder aktive Väter) mangelt. Demnach betrug die Teilzeitquote von Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren mit Kindern unter 15 Jahren 2010 sogar knapp 70 Prozent. Im Vergleich dazu betrug die Teilzeitquote der Männer zwischen 25 und 49 Jahren nur fünf Prozent.⁶³ Mit der lebenslangen Durchrechnung wird der negative Effekt von Teilzeitarbeit auf die Pensionsleistung (von Frauen) – wie bereits erwähnt – aber noch massiv verstärkt.

Resümee und Ausblick

Zusammenfassend kann hier festgehalten werden, dass sich im Hinblick auf die faktisch-materielle Gleichstellung der Geschlechter im Bereich der Pensionsversicherung – aber auch bezogen auf den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied⁶⁴ und weitere ökonomische Kennzahlen – seit Verabschiedung des Gleichbehandlungspakets 1992 nur sehr wenig geändert hat. Dies kommt auch im 2011 erschienenen „Bericht betreffend den Abbau von Benachteiligungen von Frauen“ zum Ausdruck.⁶⁵ Demnach scheinen die – 1992 im Zuge der Verhandlungen zum Gleichbehandlungspaket erfassten bzw. im Berichtslegungsgesetz festgeschriebenen – Voraussetzungen für eine Anhebung des Frauenpensionsalters derzeit nicht gegeben. Da es bis zur geplanten schrittweisen Anhebung ab 2024 noch massiver Fortschritte in Sachen Gleichstellung der Geschlechter bzw. zahlreicher „Maßnahmen betreffend den Abbau der bestehenden gesellschaftlichen, familiären und wirtschaftlichen

⁶¹ Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung 2010, Wien 2010.

⁶² Siehe <http://frauen.spoe.at/achtung-teilzeit-halber-lohn-weniger-pension>.

⁶³ Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, wie Anm. 61.

⁶⁴ Der geschlechtsspezifische Einkommensunterschied hat seit Mitte der 1990er Jahre – ebenfalls aufgrund von Teilzeitarbeit – sogar noch zugenommen. 2007 lag das durchschnittliche Brutto-Jahreseinkommen unselbstständig erwerbstätiger Frauen etwa 40 Prozent unter dem der Männer (Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, wie Anm. 61, 192 f.). Nur wenn die Einkommen um die Arbeitszeit bereinigt werden, hat sich der Einkommensunterschied in den letzten Jahrzehnten reduziert, vgl. Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 259 ff.

⁶⁵ Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst, Bericht betreffend den Abbau von Benachteiligungen von Frauen. Berichtszeitraum 2009–2010, Wien 2011.

Benachteiligungen von Frauen“ bedarf, wäre das Schnüren eines neuen Gleichbehandlungspakets mit sehr weitreichenden und vor allem verbindlichen Maßnahmen in all den im Berichtslegungsgesetz genannten Bereichen notwendig.

Der, im Auftrag von der derzeitigen Bundesministerin für Frauen Gabriele Heinisch-Hosek erstellte, Nationale Aktionsplan „Gleichstellung von Frauen und Männer am Arbeitsmarkt“ (2010) liefert hier sicherlich eine Grundlage, deckt aber nicht alle notwendigen Bereiche ab, und die (bereits) gesetzten Maßnahmen sind nicht weitreichend genug und zum Teil aufgrund fehlender Sanktionsmechanismen in ihrer Wirkung zu schwach (etwa betreffend die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen).⁶⁶

Ein neues Gleichbehandlungspaket, welches im Sinne des Berichtslegungsgesetzes die faktisch-materielle Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel hat, müsste neben Maßnahmen für einen gleichberechtigten Zugang zur Erwerbsarbeit auch Veränderungen in den sozialen Sicherungssystemen vornehmen. So ist etwa eine eigenständige, vom Familienstand unabhängige Alterssicherung von Frauen auch durch entsprechende Maßnahmen im Pensionsversicherungsrecht selbst zu unterstützen.⁶⁷ Ähnliche Maßnahmen sind aber auch in der Arbeitslosenversicherung vor allem im Hinblick auf die Notstandshilfeverordnung zu setzen.⁶⁸ Ein Bereich, der in einem neuen Gleichbehandlungspaket keinesfalls fehlen dürfte, wäre die Langzeitpflege. Im Sinne einer faktisch-materiellen Gleichstellung der Geschlechter müssten hier sehr grundsätzliche Reformschritte gesetzt werden, die zu einer Neuorganisierung des gesamten Bereichs der privaten und öffentlichen Pflege führen und somit eine „De-Familialisierung der Langzeitpflege“ fördern sollten. Darüber hinaus sind vor allem Maßnahmen für eine gleichzeitige Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Langzeitpflege notwendig. Dies könnte – in Analogie zur Elternteilzeit – etwa in einen Rechtsanspruch auf Teilzeit für Menschen mit pflegebedürftigen Angehörigen münden. Außerdem könnten Betreuungs- und Pflegezeiten – ähnlich wie die Kinderbetreuungszeit – in additiver Form in der Pensionsversicherung berücksichtigt werden.⁶⁹

⁶⁶ Vgl. Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst, Bericht, wie Anm. 65, 101 f.

⁶⁷ Etwa durch Änderungen bei der Pensionsberechnung im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit aufgrund von Kinderbetreuung, zu weiteren Maßnahmen im Bereich der Pensionsversicherung vgl. Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 94 ff.

⁶⁸ Vgl. Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 89 ff.

⁶⁹ Zu weiteren Maßnahmen im Bereich der Langzeitpflege vgl. Mairhuber, Übergänge, wie Anm. 35, 92.

Ein derartiges Gleichbehandlungspaket setzt – in Anlehnung an die Erfahrungen von Johanna Dohnal – aber einen breiten frauenpolitischen Konsens bzw. eine „Frauenachse“ über Parteigrenzen hinweg voraus. Kommt es in den nächsten Jahren jedoch zu keinen massiven Fortschritten in allen Bereichen der Gleichstellung der Geschlechter, wird das gesetzliche Pensionsalter der Frauen nach derzeitiger Rechtslage trotzdem (spätestens) ab 2024 an das der Männer angeglichen. Dies wäre aber nicht nur für Frauen, die nach wie vor von gesellschaftlichen, familiären und wirtschaftlichen Benachteiligungen betroffen sind, ein Schlag ins Gesicht, sondern vor allem auch eine nicht genützte Chance der österreichischen Frauenpolitik, einen entscheidenden Beitrag zur faktisch-materiellen Gleichstellung der Geschlechter zu leisten.

Daher möchte ich mit einem Zitat von Johanna Dohnal schließen, das – vor allem angesichts der immer wieder aufkommenden Forderung einer vorzeitigen Anhebung des Frauenpensionsalters – auch nach 20 Jahren immer noch Gültigkeit hat: „Aussagen über die Anhebung des Pensionsalters sind das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben sind. Über diesen Punkt kann überhaupt nicht geredet werden, solange nicht alle Maßnahmen zur Gleichstellung der Frauen verwirklicht sind.“⁷⁰

⁷⁰ Bundesministerin für Frauenangelegenheiten, Maßnahmen, wie Anm. 10, 9.