

Liebe Grüße

Selinde 15

Ulli Pastner
Ulrike Papouschek

Frauenbeschäftigung in Österreich

Referat zum MISEP-Treffen in Wien, am 8.10.1998
im Auftrag des BMAGS

mit besonderem Dank für die gute Kooperation an
Silvia Angelo
Gabi Beidl
Christine Holzer
Gudrun Nachtschatt und
Agnes Schulmeister

FORBA

Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt

Working Life Research Center
Aspernbrückengasse 4/5, A-1020 Vienna
Tel: +43 1 21 24 700-75
Fax: +43 1 21 24 700-77
E-mail address: Fehler! Textmarke nicht definiert. papouschek@forba.at
<http://www.fsf.at/forba>

INHALT

1. WAS KENNZEICHNET ÖSTERREICHS FRAUENBESCHÄFTIGUNG?	1
1.1. Internationaler Vergleich	2
1.2. Nationale Situation	6
2. BRÜCHE IN DEN ERWERBSBIOGRAFIEN, BARRIEREN DER FRAUENERWERBSTÄTIGKEIT	13
2.1. Wenn ein Kind kommt - Berufsunterbrechungen von Frauen	13
2.2. "Disincentives" zur Frauenerwerbsarbeit	16
3. ARBEITSMARKTPOLITISCHE LÖSUNGSANSÄTZE	19
3.1. Arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen	19
3.2. Sonderprogramm Wiedereinsteigerinnen-Initiative	21
3.3. Österreichischer Nationaler Aktionsplan und Frauen	22
LITERATUR	26

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: BESCHÄFTIGUNGSQUOTEN VON FRAUEN 1997, DIFFERENZEN ZUR MÄNNERBESCHÄFTIGUNG	2
ABBILDUNG 2: TEILZEITQUOTEN IN DER EU 1996	3
ABBILDUNG 3: ARBEITSLOSENQUOTEN VON FRAUEN UND "GENDER GAP" 1997	4
ABBILDUNG 4: BEISPIELE FÜR STEREOTYPE ASSOZIATIONEN	5
ABBILDUNG 5: ENTWICKLUNG DER ALTERS- UND GESCHLECHTS-SPEZIFISCHEN ERWERBSQUOTEN 1971-1991 IN ÖSTERREICH	7
ABBILDUNG 6: GESCHLECHTSSPEZIFISCHE ARBEITSLOSENQUOTEN NACH BILDUNG UND ALTER 1997	9
ABBILDUNG 7: MITTLERE NETTO-MONATSEINKOMMEN UNSELBSTÄNDIG BESCHÄFTIGTER 1996	10
ABBILDUNG 8: ARBEITSZEIT-STANDARDISIERTES NETTO-MONATSEINKOMMEN VON UNSELBSTÄNDIG BESCHÄFTIGTEN NACH GESCHLECHT UND SCHULBILDUNG 1995	12

1. WAS KENNZEICHNET ÖSTERREICHS FRAUENBESCHÄFTIGUNG?

Kommen wir als erstes zu den Rahmenbedingungen. Österreich ist eines der reichsten Länder der EU. Gemessen am BIP/EinwohnerIn weist Österreich den vierthöchsten Wert innerhalb der EU auf, nur Luxemburg, Dänemark und Belgien haben höhere Werte (1996, BAK 1998). Auch was makroökonomische Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Inflation, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit betrifft, liegen Österreichs Werte langfristig ebenfalls relativ günstig im Vergleich zum EU-Schnitt (BMAGS 1998a).

Österreichs Wirtschafts- und Beschäftigungssystem weist einige Besonderheiten auf, so z.B. die vielfältige Beteiligung der Sozialpartner an wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen. Die vergleichsweise geringe Arbeitslosigkeit wird von Ökonomen auf die äußerst hohe Flexibilität der österreichischen Reallöhne zurückgeführt, welche sich an der Entwicklung der Produktivität orientieren. Insbesondere hier spielen die Sozialpartner eine zentrale Rolle, indem die Einkommensentwicklung branchenweise durch Verhandlungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bestimmt wird. Die im EU-Vergleich geringe Jugendarbeitslosigkeit wird auf die duale Lehrlingsausbildung und das umfangreiche schulische Berufsbildungsangebot zurückgeführt. Österreichs Beschäftigung hat im EU-Vergleich einen überdurchschnittlichen Anteil von Beschäftigten im sekundären Sektor. Auch die starke saisonale Komponente (Tourismus, Bau) und die relativ hohe Ausländerbeschäftigung unterscheidet Österreich von anderen Staaten.

Österreichs Wirtschaftspolitik war über lange Zeit vom "Austrokeynesianismus" geprägt, wobei Vollbeschäftigung eine hohe Priorität zugemessen wurde. Allerdings war damit implizit immer nur die Vollbeschäftigung von Männern angesprochen.

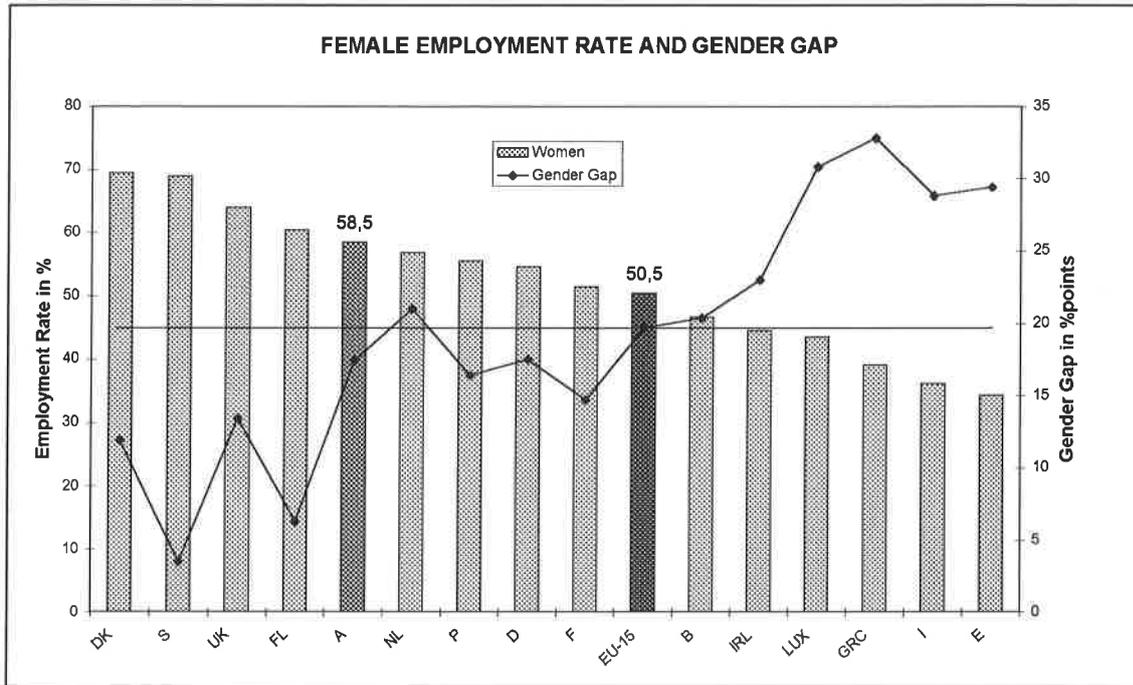
Österreichs Beschäftigungsquote liegt (1996) im internationalen EU-Vergleich hinter Dänemark und Schweden an dritter Stelle. Wenn man als Vergleichswert die Beschäftigungsquote im Vollzeitäquivalent heranzieht, also um Teilzeit bereinigt, liegt Österreich im Ranking nach Dänemark sogar an zweiter Stelle der EU.¹

1.1. Internationaler Vergleich

Um zu unserem Kernthema zu kommen - wie sieht Österreichs Frauenbeschäftigung im internationalen Vergleich aus?

¹ Beim Vergleich der Erwerbsquoten liegt Österreich nicht ganz so günstig (AMS 1998a:137).

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten von Frauen 1997, Differenzen zur Männerbeschäftigung

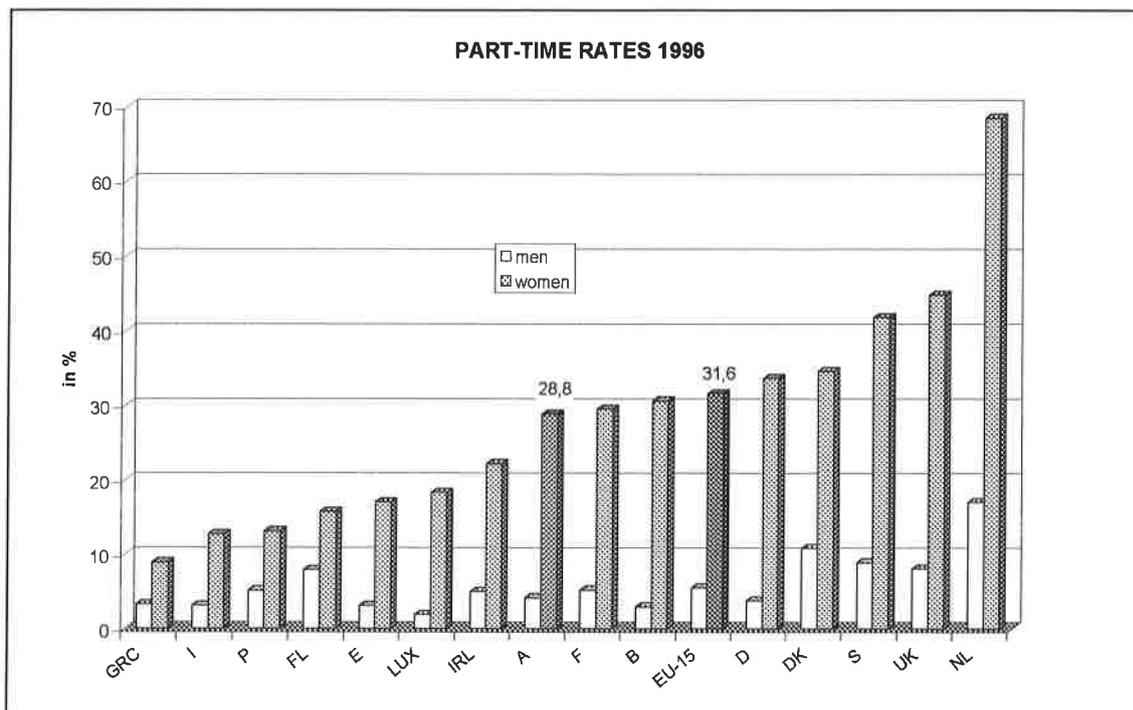


Quelle: OECD Employment Outlook 1998 (Daten für Luxemburg aus 1996)

Die höchsten *Beschäftigungsquoten* von Frauen finden sich in den skandinavischen Ländern, in Schweden und Dänemark, die niedrigsten in den südlichen Ländern, in Italien und Spanien. Portugal kann hier jedoch als Ausnahme gesehen werden, seine Werte sind eher vergleichbar mit Deutschland und Frankreich. Auch Österreich schneidet in diesem Vergleich mit seiner Quote von 58,5% relativ gut ab.

Die Beschäftigungsquoten der Frauen sind in den letzten Jahrzehnten in fast allen Ländern der EU konstant gestiegen, wogegen jene der Männer stabil geblieben oder gesunken sind. Im EU-Schnitt beträgt der Unterschied zwischen der Beschäftigungsquote von Männern und Frauen aber immer noch knapp 20%-Punkte. Nach Ländern gesehen divergiert dieser Wert beträchtlich, wofür kulturelle und politische Traditionen als Ursache angesehen werden können. Wie aus der Grafik ersichtlich wird, beträgt der "gender gap" in Österreich 17% Punkte und ist damit nahe am EU-Schnitt.

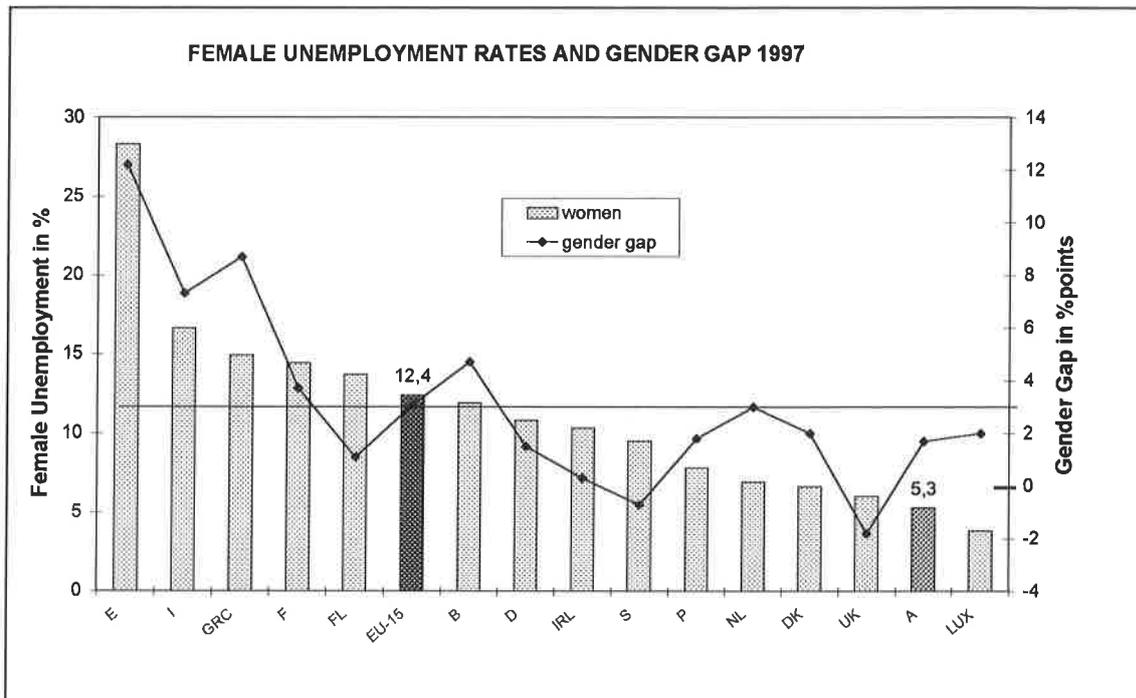
Abbildung 2: Teilzeitquoten in der EU 1996



Quelle: Eurostat, *Employment in Europe 1997*

Es macht jedoch wenig Sinn, die Beschäftigtenquoten allein zu vergleichen. Wesentlicher Faktor für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt ist das *Ausmaß der Arbeitszeit*, also ob Frauen in Voll- oder Teilzeit arbeiten. Auch hier zeigen sich ganz unterschiedliche Länderspezifika. So ist etwa die Niederlande für seine überaus hohe Teilzeitquote (69%) bekannt. Im Gegenteil dazu sind griechische, italienische und portugiesische Frauen überwiegend in Vollzeit beschäftigt². Österreichs Teilzeitquote liegt mit 29% schon fast am EU-Durchschnitt von 32%, wobei dazu bemerkt werden muß, daß die Teilzeitarbeit in den letzten Jahren deutlich angestiegen ist. Wenn nun von politischer Ebene Teilzeitarbeit forciert wird, wie das bspw. auch im österreichischen NAP angesprochen wird, sollte dabei nicht vergessen werden, daß Teilzeit kein existenzsicherndes Einkommen garantiert und meist geringe Berufsentwicklungsmöglichkeiten bedeutet. Mit dem Ausbau von Teilzeit werden zudem geschlechtsspezifische Arbeitsteilungsmuster fixiert. Das heißt, Frauen leisten weiter allein die unbezahlte Familienarbeit, und Männer können sich weiter allein auf die bezahlte Berufsarbeit konzentrieren. Darüber hinaus verstärkt der Trend zur Teilzeit die Geschlechter-Segregation am Arbeitsmarkt (Rubery/Fagan 1998).

² OECD Daten geben allerdings ein etwas anderes Bild (OECD 1998).

Abbildung 3: Arbeitslosenquoten von Frauen und "gender gap" 1997

Quelle: OECD Employment Outlook 1998

Ein weiterer Vergleichs-Indikator für die Beurteilung der Situation der Frauenbeschäftigung sind die *Arbeitslosenquoten*. Bis auf die Ausnahme von Schweden und UK liegen in allen europäischen Staaten die Arbeitslosenquoten der Frauen über jener der Männer. Besonders groß ist dieser "gender gap" in Spanien, Italien und Griechenland. Zusätzlich ist zu bedenken, daß gerade bei Frauen die versteckte Arbeitslosigkeit besonders hoch ist, diese Werte also statistisch unterschätzt werden (vgl. Rubery/Fagan 1998). Österreichs Arbeitslosenquote ist nach Luxemburg die zweitniedrigste der EU. Seit Mitte der 80er Jahre weisen Frauen eine höhere Betroffenheit als Männer auf, der "gender gap" liegt nach diesen Werten bei 1,7 Prozentpunkten, demnach unter dem EU-Schnitt von 3,1.

Abbildung 4: Beispiele für stereotype Assoziationen

#grafik nur in winword 97 format verfügbar#

Quelle: Smelik 1998

Kommen wir zur *Segregation*, zur geteilten Welt von Männern und Frauen. Nach wie vor bestimmen Geschlechterstereotype unser Denken. Allgemein existieren Vorstellungen darüber, daß Frauen und Männer unterschiedliche Eigenschaften, Verhaltensweisen und Interessen hätten. Diese Zuschreibungen sind zwar historischen Veränderungen unterworfen und kulturell verschieden. (So heißt es etwa in Indonesien, daß nur Männer gut putzen können.) Dennoch sind diese Muster äußerst stabil und finden ihre Fortsetzung in der Segregation auf dem Arbeitsmarkt. *Horizontale Segregation* bedeutet, daß Frauen sich v.a. in Berufen im Bereich von Büro- und Verwaltung, Gesundheit, Erziehung, Reinigung oder Handel befinden, Männer dagegen etwa den Handwerk- und Technikbereich dominieren. Der öffentliche Dienst mit seinen hohen Anteilen an Gesundheit und Erziehung spielt deshalb für die Beschäftigung von Frauen eine zentrale Rolle (vgl. Rubery/Fagan 1998). *Vertikale Segregation* bedeutet, daß die Geschlechter unterschiedlich auf hierarchische Positionen verteilt sind, - wie sie sich verteilen, wissen wir: die Männer oben, die Frauen unten. Es soll aber nicht übersehen werden, daß auch in der horizontalen Segregation ein hierarchischer Effekt verborgen liegt, schließlich sind die meisten der den Frauen zugewiesenen Tätigkeiten unterbewertet und gering bezahlt.

Das Ausmaß der Konzentration zeigt sich in Österreich daran, daß drei Viertel aller Frauen in nur 12 von insgesamt 57 Berufsgruppen arbeiten (davon vier Berufsgruppen mit Frauenanteilen über 80%). Bei den Männern verteilen sich drei Viertel der Beschäftigten dagegen auf 23 Berufsklassen (und gibt es 19 Berufsklassen mit einem Frauenanteil von weniger als 10%)³ (vgl. Kreimer 1997). Die vertikale Segregation läßt sich am Beispiel des österreichischen Arbeitsmarktservice aufzeigen (einer Organisation, in der die Situation mit einem Frauenanteil von 60% an sich relativ günstig ist): War 1995 jeder fünfte Mann in einer Leitungsfunktion, war es von den Frauen dagegen nur jede 20. (vgl. Bierbaumer et al 1997).

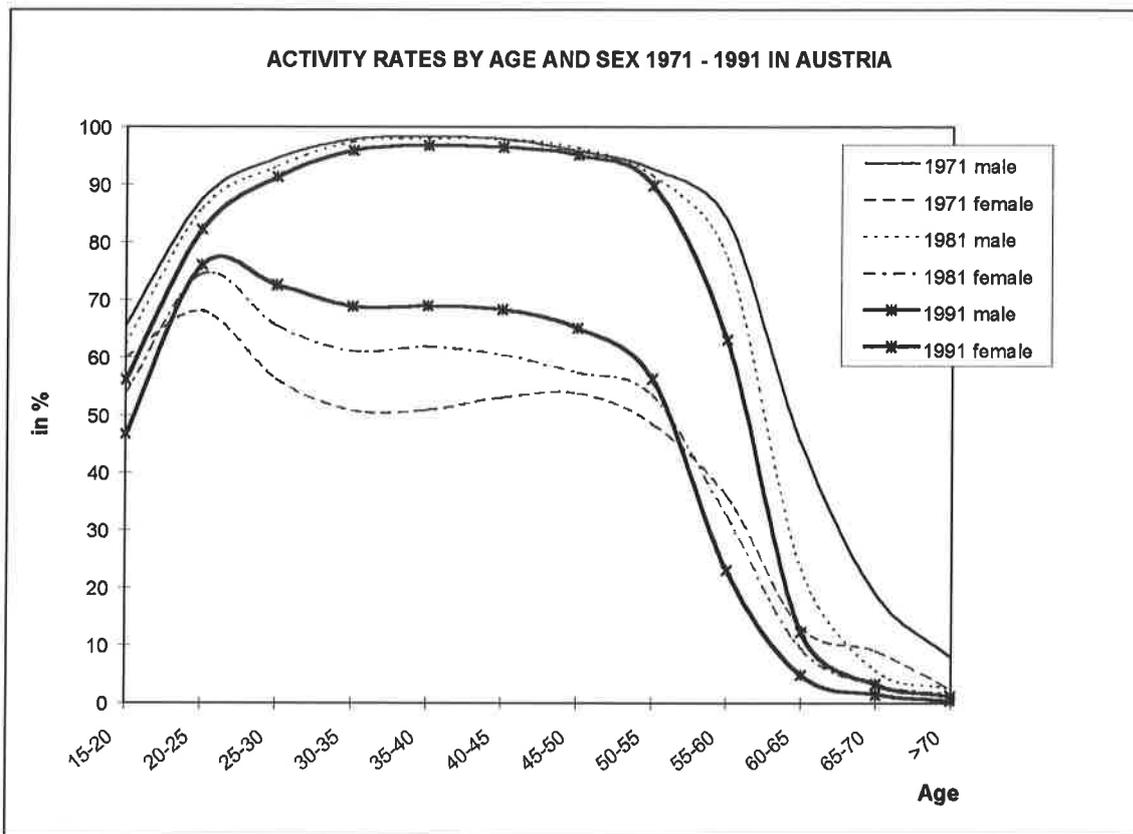
Ein weiterer brauchbarer Indikator für den Vergleich der Frauenbeschäftigung in der EU wäre die *Einkommensdifferenz zwischen Frauen und Männern*. Dafür liegen zur Zeit für Österreich aber noch keine EU-konformen Daten vor. Wie wir aber in der Darstellung der nationalen Situation sehen werden, sind diese Unterschiede in Österreich besonders stark ausgeprägt.

1.2. Nationale Situation

An der Grafik zur langfristigen Entwicklung der *Erwerbsquoten* (selbständig, un-selbständig Beschäftigte und Arbeitslose in % der Bevölkerung) zeigt sich deutlich, wie sich das Erwerbsverhalten der österreichischen Frauen ändert. Einerseits nahm die Erwerbsbeteiligung der Frauen in den letzten Jahrzehnten deutlich zu, auch von Frauen in mittleren Jahren. Andererseits hat die Kurve nach wie vor einen deutlichen Knick bei den 20-30 Jährigen. Bei den Männern gibt es keine vergleichbaren Einbrüche. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist zum Unterschied von jener der Männer stark abhängig von Alter, Familienstand, Kindern, Anzahl der Kinder und Bildung.

³ Dazu muß jedoch einschränkend bemerkt werden, daß das Klassifikationssystem für Männerberufe detaillierter ist als für Frauenberufe.

Abbildung 5: Entwicklung der alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten 1971-1991 in Österreich



Quelle: ÖSTAT, Volkszählung

In den 90er Jahren kam es allerdings zu einem leichten Rückgang bzw. zu einer Stagnation bei der Erwerbsquote der Frauen. Die (leichten) Zuwächse in der Beschäftigung in den 90er Jahren sind allerdings überwiegend von der Zunahme der Frauenbeschäftigung getragen (von 1990 auf 1997 wuchs die Zahl der unselbständig weiblichen Beschäftigten um 8,8%, die der männlichen nur um 1,2%).

Wie in einer aktuellen Studie des Sozialministeriums festgestellt wurde, entfielen in den letzten 20 Jahren rund zwei Drittel der netto geschaffenen Arbeitsplätze auf Frauen. Doch die relative Positionierung in Berufsschicht und Einkommen konnten die Frauen - trotz einer enormen Erhöhung ihrer Qualifikationen - seit Anfang der 80er Jahre nicht wesentlich verbessern (vgl. FINDER 1998). Zu bedenken ist zudem, daß Frauen v.a. den Zuwachs von atypischen Beschäftigungsformen tragen und bei diesen überrepräsentiert sind. So entfielen von 1985 auf 1995 rund 70% der zusätzlichen Frauen-Arbeitsplätze auf Teilzeit, und diese Tendenz verschärft sich in den letzten Jahren.

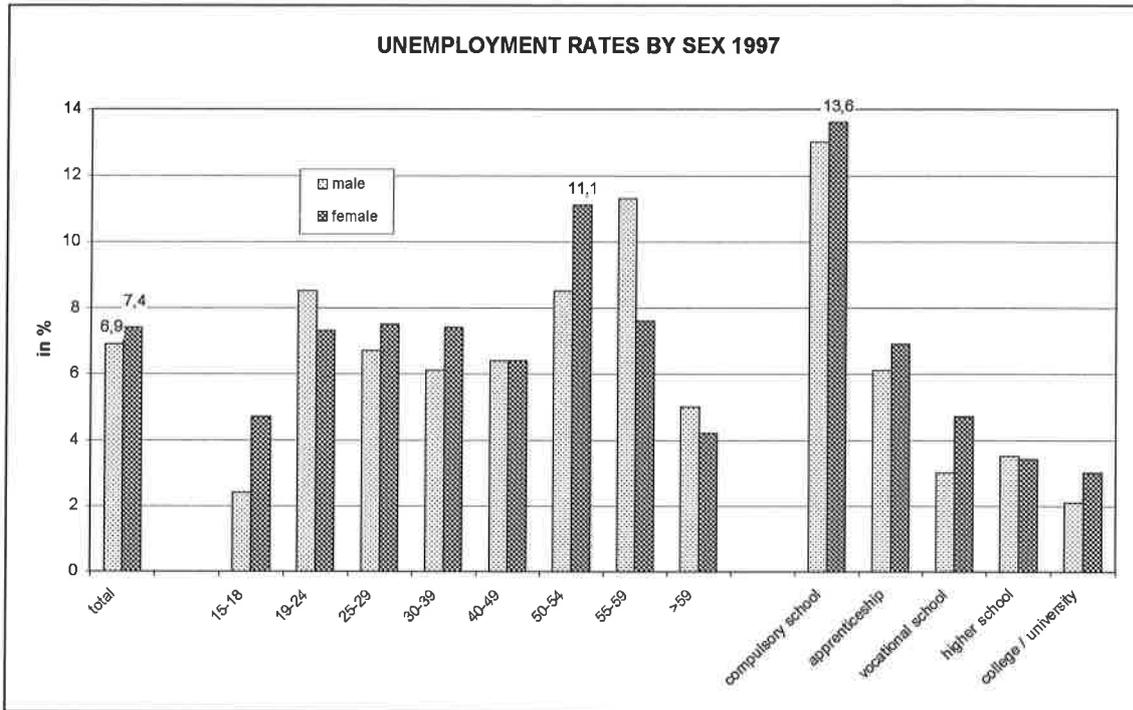
Eine andere Form atypischer Beschäftigung sind die *geringfügigen Beschäftigten* (Beschäftigte unter einem monatlichen Einkommen von 3.740 ATS - ca. 277 ECU). Ihre

Zahl ist in den letzten Jahren (allein von Juli 1996 auf Juli 1998 um 12%) drastisch gestiegen und erreichte im Juli 1998 rund 169.000 Personen. Davon sind zwei Drittel weiblich. Bis Ende 1997 hatten geringfügig Beschäftigte keine sozialrechtliche Absicherung (Pensions-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung). Nun wurde die Situation verbessert. Geringfügig Beschäftigte können sich freiwillig (Pensions-, und Krankenversicherung) versichern lassen, was aber auch bedeutet, daß das Einkommen noch kleiner wird.

Kommen wir zum Thema *Arbeitslosigkeit*. Zwar sind die Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich gering, aber das sollte nicht davon ablenken, daß die steigende Arbeitslosigkeit seit den 80er Jahren zu einem der zentralen Probleme der österreichischen Wirtschaftspolitik geworden ist.

Wie wir schon gesehen haben, ist die Arbeitslosigkeit der österreichischen Frauen höher als jene der Männer. Nach nationaler Messung lag die Quote für Frauen 1997 bei 7,4%, jene der Männer bei 6,9% (Werte 1987: Frauen: 5,7%, Männer: 5,5%). In Österreich sind v.a. Personen mit geringer Qualifikation und Personen über 50 Jahren überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Das trifft besonders auch auf Frauen zu. Darüber hinaus steigt die Zahl der arbeitslosen Frauen mit Betreuungspflichten, die den Status "schwer vermittelbar" erhalten. Die aktuelle Verschärfung bei dieser Arbeitslosengruppe sowie die Zunahme der Altersarbeitslosigkeit steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Kürzung von Sozialtransfers (vgl. Buzek 1998).

Abbildung 6: Geschlechtsspezifische Arbeitslosenquoten nach Bildung und Alter 1997



Quelle: AMS 1998a

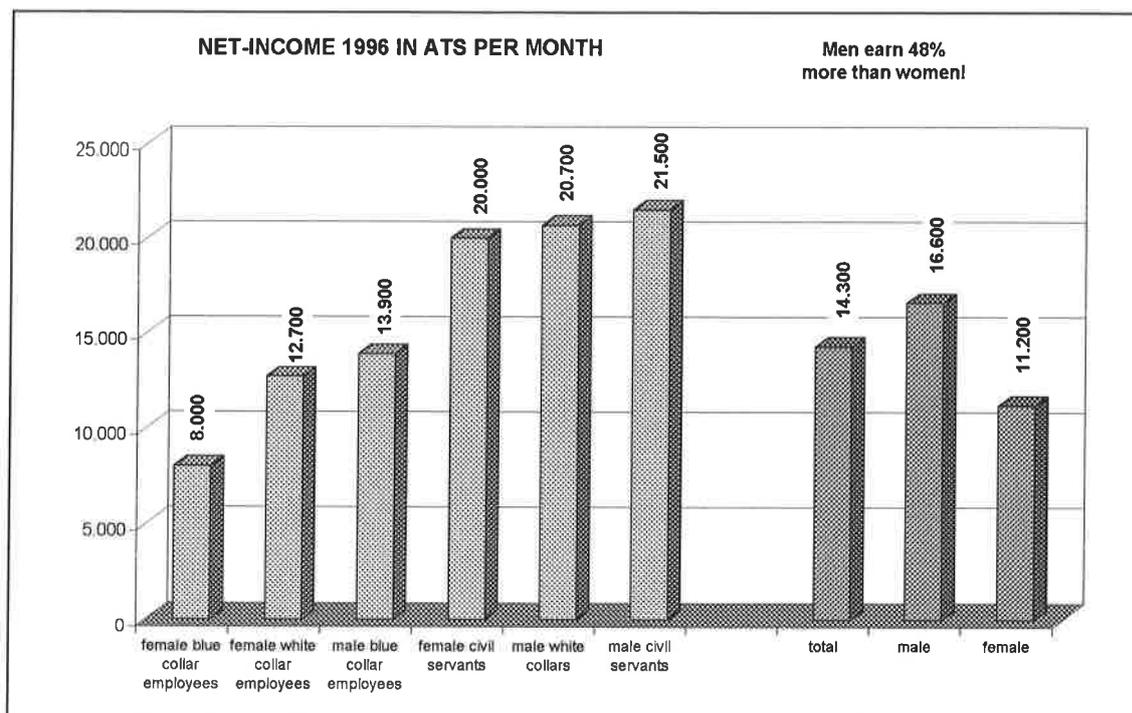
Auch Österreich hat wie andere EU-Staaten ein großes Problem mit der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit. 1997 betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit bereits 122 Tage. Bei den Frauen lag sie mit 132 Tagen deutlich über jener der Männer (welche im Schnitt 115 Tage arbeitslos waren).

Zur Zeit sieht der Arbeitsmarkt für Frauen besonders schlecht aus: Nach aktuellen Prognosen wird der Zuwachs der Arbeitslosigkeit (absolut: +5.450 Personen) für dieses Jahr zu 80% von Frauen getragen werden (BMAGS 1998b).

Zuletzt wollen wir unsere Aufmerksamkeit einem Indikator zuwenden, der alle anderen an Bedeutung übertrifft, dem *Einkommen*.⁴ In der Verteilung der Einkommen auf die unterschiedlichen Beschäftigtengruppen wird die Rangfolge von Männer- und Fraueneinkommen gut sichtbar.

⁴ Zur genauen Datenlage und Einkommensstruktur in Österreich vgl. BMAGS 1998c.

Abbildung 7: Mittlere Netto-Monatseinkommen unselbständig Beschäftigter 1996



Quelle: BMAGS 1998c, Daten der Lohnsteuerstatistik; Monatseinkommen entspricht 1/14 des Jahreseinkommens

So haben weibliche Arbeiterinnen 1996 ein mittleres Nettoeinkommen von nur 8.000,- ATS, gefolgt von weiblichen Angestellten mit 12.700,- ATS. Auf den weiteren Stufen finden sich männliche Arbeiter, gefolgt von weiblichen Beamten. Letztere weisen einen sehr hohen Akademikerinnenanteil auf. Männliche Beamte und männliche Angestellte liegen an der Spitze der Einkommenshierarchie. So bekommt ein (durchschnittlicher) männlicher Angestellter jedes Monat um 2,5 mal mehr als eine (durchschnittliche) Arbeiterin auf die Hand (dazu und im folgenden BMAGS 1998c).

Österreich zählt zu den Ländern mit den höchsten Einkommensunterschieden zwischen Männern und Frauen. So verdienen Männer im Mittel um 48% mehr als Frauen⁵. Anders ausgedrückt liegt das Fraueneinkommen bei 68% der Männereinkommen. Im langfristigen Zeitvergleich reduzierte sich dieser Unterschied v.a. in den 80er Jahren. In der ersten Hälfte der 90er Jahre hat der geschlechtsspezifische Einkommensunterschied, v.a. bei den Angestellten, jedoch wieder deutlich zugenommen.

⁵ Nach den Daten der Lohnsteuerstatistik 1996 beträgt der Einkommensvorteil der Männer bei den Bruttoeinkommen 50%, bei den Nettoeinkommen 48%. Nach den Hauptverbandsdaten liegt der Vergleichswert bei 45% (vgl. dazu BMAGS 1998c).

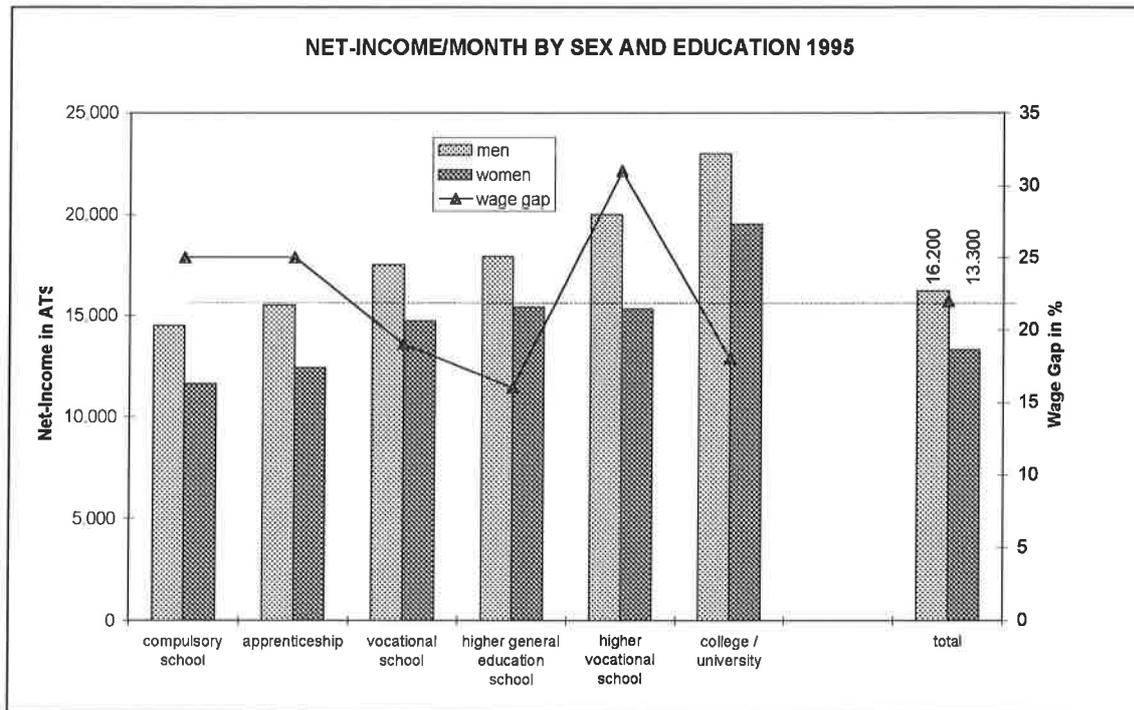
Die bisher vorgestellten Daten sind nicht um Teilzeit bereinigt. Schätzungen gehen davon aus, daß etwa ein Drittel der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede auf die höhere Teilzeitquote der Frauen zurückzuführen ist. Wenn die Einkommensunterschiede mit dem Hinweis auf Teilzeitarbeit der Frauen begründet werden, sollte jedoch nicht vergessen werden, daß Frauen nicht zum Vergnügen in Teilzeit arbeiten. Vielmehr verrichten sie mit der unbezahlten Haus- und Familienarbeit eine gesellschaftliche wichtige Aufgabe, ohne welche das bestehende Erwerbssystem nach männlichem Muster nicht aufrechtzuerhalten wäre.

Eine andere Datenquelle macht es möglich die *Nettoeinkommen bereinigt um Arbeitszeitunterschiede* darzustellen. Nach dieser Aufstellung verdienten Männer 1995 um 22% mehr als Frauen⁶. Interessant ist die Aufteilung nach Qualifikationsstufen. Schließlich wurde lange Zeit der Einkommensunterschied mit dem Hinweis auf die Qualifikationsdefizite der Frauen legitimiert.

Doch die Einkommensunterschiede sind selbst bei gleichem Bildungsniveau und gleicher Arbeitszeit markant. Die mittleren Einkommen der Männer liegen zwischen 16% (bei den allgemeinbildenden höheren Schulen) und 31% (bei AbsolventInnen berufsbildender höherer Schulen) über jenem der Frauen.

⁶ In der Mikrozensushebung werden Einkommensunterschiede tendenziell unterschätzt (vgl. BMAGS 1998c).

Abbildung 8: Arbeitszeit-standardisiertes Netto-Monatseinkommen von unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und Schulbildung 1995



Quelle: BMAGS 1998c, Mikrozensusdaten 1995

Die Einkommensungleichheiten setzen sich bei den Sozialleistungen fort. 1997 war etwa das mittlere *Arbeitslosengeld* der Männer um ein Drittel höher als das der Frauen. Bei der *Notstandshilfe* betrug der Vorsprung der Männer etwas mehr als ein Viertel (27%) (AMS 1998a). Frauen erreichen zudem nur die halbe (*Eigen*)*Pensionshöhe* der Männer (7.890 ATS im Vergleich zu 15.450) (AK1998:340).

Angesichts dieser krassen materiellen Diskriminierung von Frauen vertreten wir die Meinung, daß der Indikator "Fraueneinkommen" bzw. "Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern" in den internationalen Vergleichen von Arbeitsmärkten (v.a. im Benchmarking) weit größere Aufmerksamkeit verdient als ihm bisher zukommt. Wir meinen, daß die Zahl der Beschäftigten eine Größe ist. Doch braucht es auch die Berücksichtigung der *Qualität der Beschäftigung*, und dies kann mit dem Indikator "Einkommen" annähernd geleistet werden.

2. *BRÜCHE IN DEN ERWERBSBIOGRAFIEN, BARRIEREN DER FRAUEN-ERWERBSTÄTIGKEIT*

2.1. *Wenn ein Kind kommt - Berufsunterbrechungen von Frauen*

Entsprechend der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung ist Kindererziehung und Haushaltsarbeit nach wie vor Aufgabe der Mütter. Nach den österreichischen traditionellen Wertvorstellungen sollten insbesondere Kleinkinder ihre ersten drei Lebensjahre zu Hause bei ihrer Mutter verbringen. Ab dem dritten Lebensjahr ist es gesellschaftlich - vorwiegend aus pädagogischen Gründen - akzeptiert, Kinder halbtags in den Kindergarten zu schicken. Obwohl immer mehr Mütter nicht mehr diesen traditionellen Mustern entsprechen wollen oder können, ist das öffentliche Kinderbetreuungsangebot nicht auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Mütter ausgerichtet.

Die Geburt von Kindern ist eine der Hauptursachen dafür, daß Frauen über keine den Männern vergleichbare Erwerbskarrieren verfügen. Es sind vorwiegend Frauen, die ihre Berufslaufbahn unterbrechen und welche in der Folge die damit verbundenen negativen Konsequenzen von Qualifikations- und Einkommensverlust tragen.

Eine zentrale rechtliche Regelung ist in diesem Zusammenhang der **Elternurlaub**, welcher in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Staaten relativ großzügig gestaltet ist (vgl. Bettio et al 1998). Arbeitnehmerinnen können, wenn sie mindestens ein Jahr unselbständig erwerbstätig waren und die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld erfüllen, im Anschluß an den Mutterschutz Anspruch auf bezahlten Karenzurlaub geltend machen. (Ähnliches gilt für Frauen im Leistungsbezug.) Nach einer Gesetzesänderung Anfang der 90er Jahre kann auch der Vater des Kindes (wenn die Mutter die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt) Karenzgeld beziehen, kann weiters der Karenzgeldbezug zwischen Vater und Mutter geteilt werden und sind auch verschiedene Kombinationen von Teilzeitarbeit und Teilzeitkarenz möglich.

Mit Mitte 1990 wurde die maximale Dauer des Karenzurlaubs von vormals einem Jahr auf zwei Jahre erhöht. Dies hatte in der Folge wegen der starken Inanspruchnahme zu einer heftigen politischen Diskussion um die Finanzierbarkeit des Karenzgelds geführt. Im Zuge der Budgetsanierung wurde die maximale Dauer von zwei Jahren für Geburten nach Mitte 1996 schließlich wieder auf eineinhalb Jahre reduziert, allerdings mit einer Ausnahme: Nach wie vor können zwei Jahre Karenzgeld in Anspruch genommen werden, wenn beide Eltern den Karenzurlaub teilen. Dies kann auf den ersten Blick als positiver Anreiz für die Beteiligung der Väter an der Kindererziehung interpretiert werden, defacto führt diese Maßnahme jedoch zu einem Rückgang der bezahlten Karenzdauer. Einer der Gründe dafür, daß Väter dieses Angebot kaum annehmen, liegt darin, daß das

Karengeld – im Unterschied zu den meisten anderen Sozialleistungen – nicht einkommensabhängig ist, sondern unabhängig vom vorangegangenen Einkommen oder bestehenden Vermögen, rund 5.600 ATS (404 Ecu) pro Monat beträgt. Mit diesem Betrag, welcher 50% des durchschnittlichen Nettoeinkommens von Frauen bzw. 34% des Nettoeinkommens von Männern entspricht (Werte Lohnsteuerstatistik 1996), kann der Einkommensausfall nur unzureichend kompensiert werden. Da die meisten Frauen weniger als ihre Partner verdienen, ist der relative Einkommensverlust bei ihnen weniger hoch als bei den Männern. Abgesehen davon ist es in Österreich nach wie vor als "kulturelle Pionierleistung" zu werten, wenn Väter ihre Berufstätigkeit aus Gründen der Kinderbetreuung unterbrechen.

Ende Mai 1998 haben in Österreich rund 90.000 Personen Karengeld bezogen, davon waren 98,5% Frauen, oder anders ausgedrückt nur knapp 1.400 Männer (1,5%). Der Männeranteil ist allerdings im Verlauf des letzten Jahres – wohl als Folge der neuen Regelung – relativ stark angestiegen. Prinzipiell ist der Männeranteil unter den arbeitslosen BezieherInnen höher als bei den Personen mit aufrehtem Beschäftigungsverhältnis.

Die Effekte der letzten gesetzlichen Änderung konnten aufgrund des kurzen Zeitraums noch nicht genau untersucht werden. 1998 wurde allerdings eine Studie fertiggestellt, die sich mit der Inanspruchnahme des Karengeldbezugs sowie mit den Wirkungen auf die berufliche, ökonomische und soziale Situation der BezieherInnen im Zeitraum von 1985 bis 1994 befaßte (vgl. dazu und im folgenden Neyer 1998). In der methodisch sehr anspruchsvollen Studie wurden die Erwerbsbiografien bzw. das Unterbrechungsverhalten von Karengeldbezieherinnen dreier Geburtsjahrgänge (Geburt der Kinder 1985, 1990, 1991) auf sehr umfassende Art und Weise ausgewertet. Hauptfragen waren u.a., ob die Verlängerung der Karenzzeit von ein auf zwei Jahre signifikante Änderungen beim Wiedereinstieg nach sich zog, welche Auswirkungen die Berufsunterbrechung auf das Erwerbseinkommen von Frauen hat und wie Väter auf das neue Angebot der Karenzierung reagieren. Im folgenden sollen aus der Fülle der Ergebnisse einige wesentliche dargestellt werden:

Die zunehmende Bedeutung der Versicherungsleistung, die als Kompensation für den aus der Unterbrechung resultierenden Einkommensentfall angelegt ist, zeigt sich daran, daß die Inanspruchnahme stark gestiegen ist. So haben 1991 bereits 71% aller Frauen nach der Geburt eines Kindes Karengeld bezogen, 1985 waren dies noch 60% gewesen.

Rund ein Drittel aller Frauen trat direkt nach Ende des Karenzurlaubs wieder ins Erwerbsleben ein, dieser Anteil hat sich von 1985 bis 1994 kaum verändert. Frauen mit einem zweijährigen Karengeldbezug blieben vom gesamten Unterbrechungszeitraum her

gesehen länger vom Arbeitsmarkt entfernt als Frauen mit einem einjährigen Bezug. Von den Frauen mit einjährigem Bezug sind nach zwei Jahren die Hälfte wieder erwerbstätig. Frauen mit einem zweijährigen Bezug bleiben dagegen länger bei ihren Kindern, auch über den Karenzgeldbezug hinaus. (Von dieser Gruppe ist erst nach drei Jahren die Hälfte wieder erwerbstätig).

Es hat sich gezeigt, daß im Zeitvergleich weniger Frauen als früher zum vormaligen Dienstgeber zurückgekehrt sind, sich also einen neuen Arbeitsplatz gesucht haben oder – wohl auch wegen der Unvereinbarkeit mit den Betreuungspflichten - suchen mußten. Ein Viertel aller Frauen, die zu ihrem früheren Dienstgeber zurückkehrten, war innerhalb eines halben Jahres aber wieder ohne Beschäftigung. Die Studie hat deutlich aufgezeigt, daß die gesetzlich vorgesehene Kündigungsfrist von der Dauer eines Monats keinen ausreichenden Schutz gegen einen Arbeitsplatzverlust bietet.

Die Dauer der Unterbrechung hat großen Einfluß auf die Einkommenssituation der Frauen. So zeigt sich, daß nur jene Frauen, die sofort nach Ende des Karenzgeldbezugs wieder erwerbstätig werden, den durch die Karenzierung bedingten Einkommensverlust wieder ausgleichen können. Verlängert sich aber die Karenz durch eine nachfolgende Phase der Arbeitslosigkeit oder Nichtversicherung, entstehen massive Realeinkommensverluste und nicht mehr aufholbare Rückstände.

Wie bereits erwähnt ging es in der Studie auch um die Untersuchung von Vätern, die Karenzgeld in Anspruch genommen haben. Dabei zeigte sich, daß sich Männer in ihrer Entscheidung zum Karenzgeldbezug eher an ihrer beruflichen Situation als an den Notwendigkeiten der Kinderbetreuung orientieren. Arbeitslosigkeit oder der Wunsch nach einem beruflichen Wechsel waren die Hauptmotive für Männer, Karenzgeld zu beziehen. Zentrale Faktoren waren darüber hinaus der elterliche Einkommensvergleich, die Vorstellung von Geschlechtergleichheit und nicht zuletzt das Durchsetzungsvermögen der Frauen. Nach dem Karenzgeldbezug endete jedoch das starke Engagement der Väter für Kindererziehung und Haushalt und kehrte die traditionelle Arbeitsteilung wieder ein - mit der Konzentration des Mannes auf seinen Beruf und dem Versuch der Frauen, Beruf, Haushalt und Kinder zu vereinbaren.

2.2. "Disincentives" zur Frauenerwerbsarbeit

Die österreichische Karenzregelung ist ein gutes Beispiel dafür, wie soziale Sicherungssysteme auf die traditionelle Arbeitsteilung der Geschlechter abgestimmt sind, ja diese sogar unterstützt.

Die Position der Frauen auf den europäischen Arbeitsmärkten spiegelt die ihnen zugewiesene Rolle in der Familie und im Wohlfahrtsstaat wider, und obwohl sich die Geschlechterrollen zunehmend ändern, reagieren die westlichen Industriestaaten in ihrer Sozialpolitik kaum auf diese Änderung. In einem EU-Länder-Vergleich können die europäischen Wohlfahrtsstaaten entlang eines Spektrums von starken zu schwachen "male breadwinner systems" beurteilt werden (EC 1996). In einem "strong male breadwinner state" werden Frauen als Abhängige definiert und erhalten verheiratete Frauen oder Mütter nur wenig Anreize, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. In einem "weak male breadwinner system" wird von allen Erwachsenen ungeachtet ihres Geschlechts angenommen, daß sie beschäftigt sind bzw. eine Arbeit aufnehmen wollen. Diese Staaten - dazu zählen vor allem die nordischen Länder - liefern Anreize in Form individualisierter Besteuerung, finanzieller Unterstützungsleistungen und einer entsprechenden öffentlichen Kinderbetreuung. Es ist nicht immer einfach, die einzelnen Länder diesen Extremtypen zuzuordnen, da die Systeme mitunter starke Widersprüchlichkeiten aufweisen. So wurde der Typus des "modified male breadwinner systems" eingeführt, der beide Elemente, "incentives" und "disincentives" für die Beschäftigung von Frauen enthält. Österreich ist demzufolge mit seiner Individualbesteuerung auf der einen Seite und den mangelnden Kinderbetreuungseinrichtungen bzw. der starken Ehe- und Mutter-Zentriertheit bestimmter Sozialleistungen dem widersprüchlichen Modell, dem "modified male breadwinner system" zuzurechnen.

1998 wurde eine im Auftrag des österreichischen Sozialministeriums durchgeführte, umfassende *Studie zum Thema "Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit"* fertiggestellt (Kapeller et al 1998). In ihrer Arbeit beschäftigten sich die Forscherinnen u.a. mit den sozialpolitischen und regionalen Hemmnissen bzw. Anreizwirkungen auf die österreichische Frauenbeschäftigung. In ihrer Studie haben sie jedoch nicht nur die objektiven Rahmenbedingungen theoretisch analysiert, sondern in einer methodisch überaus innovativen Herangehensweise auch die subjektiven Sichtweisen und Einstellungen nicht berufstätiger Frauen empirisch erhoben.

In ihren Schlußfolgerungen machen die Autorinnen deutlich, daß das österreichische sozialpolitische, stark erwerbszentrierte System, welches objektiv in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mehr ein Modell des "Nacheinander" als ein "Nebeneinander" unterstützt (Schiersmann 1995 zitiert in Kapeller et al 1998), widersprüchliche Wirkungen auf die Arbeits- und Lebenssituation von Frauen ausübt.

So bedeutet etwa die Verlängerung des Karenzurlaubs eine kurzfristige Verbesserung für die Situation der Frauen, langfristig wird damit jedoch die traditionelle Arbeitsteilung und damit die ökonomische Abhängigkeit vom Ehemann festgeschrieben und müssen

auch die Betriebe in ihrer Arbeitsorganisation nicht auf die Bedürfnisse von Eltern Rücksicht nehmen. Kurzfristig gesehen haben Mütter Zeit, sich ihren kleinen Kindern zu widmen - ein durchaus verständlicher Wunsch -, langfristig gesehen verzichten Frauen damit - unter gegebenen Bedingungen - aber auf berufliche Entwicklung und existenzsicherndes Einkommen und Sozialleistungen (v.a. Pension).

An den Ergebnissen zeigt sich deutlich, welchen Einfluß kulturelle Leitbilder auf das Erwerbssystem und das Erwerbsverhalten von Frauen haben. So ist etwa die Segregation am Arbeitsmarkt nicht das Ergebnis der Handlungen einzelner böswilliger Männern, die Frauen den Zugang in bestimmte Berufe und Positionen verwehren. Vielmehr handelt es sich dabei um das Ergebnis komplexer und immer wieder neu reproduzierter Ausschließungsprozesse. Gestützt werden diese durch - von Frauen und Männern geteilte - Normen und Wertvorstellungen. Wertvorstellungen darüber, was eben Frauen und Männer am besten tun können, sollen oder wollen. Auch viele Frauen teilen die Vorstellung, daß sie keine Bohrmaschine handhaben können oder daß Männer nicht putzen können, - oder eben, daß Mütter eher als Väter bei kleinen Kindern zu Hause bleiben sollten.

Auf diese Art wirkt auch das sozialpolitische Anreizsystem mehr im Verborgenen als Teil verinnerlichter Normen und Orientierungen. So ist es für die meisten Frauen selbstverständlich, daß sie ihre berufliche Laufbahn für die Dauer einer Karenzzeit oder länger unterbrechen - tun sie es nicht, laufen sie Gefahr als schlechte Mutter stigmatisiert zu werden. Daß mit der Karenzregelung ein Anreiz zum Berufsausstieg gegeben wird, wird kaum explizit wahrgenommen.

Andere sozial- oder steuerpolitische Regelungen werden von den Frauen nicht als Anreize für oder gegen Erwerbsarbeit wahrgenommen und verarbeitet. Das liegt auch daran, daß viele Frauen gar nicht über das Ausmaß und die Konsequenzen von Sozialleistungen informiert sind, und sie diese deshalb auch gar nicht als Anreiz oder Hemmnis beurteilen können. Das Bild des nutzenabwägenden Individuums, das Ökonomen so gerne zeichnen, trifft auf die Realität wenig zu. Menschen handeln eher nach Normen oder Traditionen. Sozial- und steuerrechtliche Regelungen fließen eher unbewußt als gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die individuell kaum veränderbar scheinen, in persönliche Entscheidungen ein.

Hemmnisse zur Frauenerwerbsarbeit treten meist kumuliert auf. Mangelnde Kinderbetreuungseinrichtungen und eine verschärfte Arbeitsmarktsituation etwa verstärken das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Um die Hemmnisse für Frauen abzubauen und die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, braucht es demnach ein Maßnahmenmix im Arbeitsmarkt-, Infrastruktur- und Sozialpolitikbereich. Dabei müssen

die Interdependenzen von Erwerbsarbeit und Familienarbeit sowie die zentrale Rolle von Normen und Einstellungen erkannt und berücksichtigt werden. Überaus wichtig ist, daß die einzelnen Politikbereiche konsistent gestaltet werden, d.h., daß grundsätzlich die Erhöhung weiblicher Erwerbstätigkeit und finanzieller Unabhängigkeit von Frauen als gesellschaftspolitisches Ziel erkennbar sein muß und in klaren politischen Aussagen zum Ausdruck kommt.

Es wird sich zeigen, wie sehr die jüngsten Vorstellungen in der von der EU forcierten Beschäftigungspolitik, die u.a. eine Erhöhung der weiblichen Beschäftigungsquote vorsieht, die nationale Politik beeinflussen wird.

3. *ARBEITSMARKTPOLITISCHE LÖSUNGSANSÄTZE*

3.1. *Arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen*

Bevor wir näher auf die arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen eingehen, sind ein paar grundsätzliche Bemerkungen zur österreichischen Arbeitsmarktpolitik angebracht.

Die Arbeitsmarktpolitik wird in der Hauptsache institutionell durch das Arbeitsmarktservice abgedeckt. Diese Organisation wurde erst 1994 aus der hoheitlichen Arbeitsmarktverwaltung ausgegliedert, wobei dieser Prozeß von einer stärkeren Einbindung der Sozialpartner und einer gewissen Dezentralisierung der Entscheidungen gekennzeichnet war. Die Hauptaufgaben des Arbeitsmarktservice liegen einerseits in der Durchführung der passiven Arbeitsmarktpolitik (Auszahlung und Prüfung von Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Notstandshilfe), andererseits in der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik (Beratung, Vermittlung und Förderung).

Vier Fünftel der Gesamtausgaben des Arbeitsmarktbudgets entfallen auf die passive Arbeitsmarktpolitik. Was die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik anbelangt, sind diese im EU-Länder-Vergleich sehr knapp bemessen, auch dann, wenn man in diesem Vergleich die Höhe der Arbeitslosigkeit berücksichtigt (0,09% des BIP je Prozentpunkt Arbeitslosigkeit, vgl. BMAGS 1998a bzw. EC 1998a).

Die Arbeitsmarktförderung als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik umfaßt eine breite Palette von Instrumenten, Maßnahmen und Programmen mit folgenden Kernbereichen (BMAGS 1998a):

- ◆ Ausbildung, Weiterbildung und berufliche Mobilität. Hier sind Förderungen an Personen und Betriebe sowie an Einrichtungen wie Weiterbildungsträger zusammengefaßt. Darunter fallen Kurse und betriebliche Schulungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Berufsorientierung und aktiven Arbeitsuche, Betriebspraktika aber auch die Förde-

nung von Lehrausbildung und Berufsvorbereitung. – In diesen Maßnahmen liegt das Schwergewicht der aktiven AMP (1996: 70% des gesamten Förderbudgets).

- ◆ Schaffung von Arbeitsplätzen. Darunter sind Maßnahmen wie die Förderung von sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten sowie betriebliche und gemeinnützige Eingliederungsbeihilfen zur Integration von Langzeitarbeitslosen zusammengefaßt.
- ◆ Besondere Personengruppen. Dazu zählen Maßnahmen für Frauen, ältere, langzeitarbeitslose und behinderte Personen sowie Jugendliche.

Wenn wir nun im folgenden die arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen behandeln, muß darauf hingewiesen werden, daß als Datengrundlage zur Einschätzung der Situation nur die Zahl der Förderfälle herangezogen werden kann. Es sind keine Daten verfügbar, auf welche Weise sich die finanziellen Mittel auf Frauen und Männer verteilen. Gerade diese aber wären wesentlich aussagekräftiger für die Beurteilung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Insgesamt beträgt der Frauenanteil 1997 bei insgesamt rund 321.000 Förderfällen 48% (bei einem Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit von knapp 45%). 1994 lag der Frauenanteil an den Förderfällen noch bei 44%. Er ist in den letzten Jahren demnach erheblich gestiegen.

An einer *internen Auswertung der Abteilung Arbeitsmarktpolitik für Frauen* des AMS wird ersichtlich, wo 1997 die Schwerpunkte der Förderfälle liegen, und wie Frauen in diesen vertreten sind (AMS 1998b). Es zeigt sich, daß Frauen entsprechend der Grundstruktur der Arbeitsmarktpolitik v.a. in Qualifizierungsmaßnahmen (darunter auch Berufsorientierungsmaßnahmen und aktive Arbeitssuche) und Eingliederungsbeihilfen zu finden sind. Allerdings sind sie tendenziell bei Beihilfen an Betriebe unterrepräsentiert, so z.B. bei der Schulung von Beschäftigten im Rahmen des europäischen Sozialfonds. Gerade bei diesem Förderansatz, welcher in der jüngsten Zeit beträchtlich ausgebaut wurde, macht der Frauenanteil (bei insgesamt 93.000 Förderfällen) nur mehr ein Drittel aus. Hier zeigt sich: Überläßt man den Betrieben die Auswahl der zu schulenden Beschäftigten, setzt sich die bekannte Benachteiligung von Frauen bei betrieblicher Weiterbildung ungebrochen fort.

Speziell auf die Problematik von Frauen bzw. Mädchen zugeschnitten ist das "Mädchenprogramm in Betrieben", welches 1997 knapp 1.200 Förderfälle umfaßte und auf die Lehrausbildung von Mädchen in nicht traditionellen Berufen abzielt. Weit mehr Förderfälle (14.800) finden sich bei der Kinderbetreuungsbeihilfe, welche vor allem dazu dient, arbeitslosen Eltern mit Betreuungspflichten (zumeist Müttern) den Beginn einer Beschäftigung zu ermöglichen. In 1.100 Fällen wurde über weitere Förderungen die

Beschäftigung im Bereich von Kinderbetreuungseinrichtungen unterstützt. Zu letzteren Maßnahmen ist relativierend anzumerken, daß es sich dabei nicht um direkte Frauenerförderung, sondern um Förderungen handelt, die der ganzen Familie zugute kommen.

Die Auswertung zeigt darüber hinaus, daß in der Förderung von Frauen zum Teil beträchtliche regionale Unterschiede bestehen.

3.2. Sonderprogramm Wiedereinsteigerinnen-Initiative

Eine Initiative der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Frauen verdient besondere Aufmerksamkeit: 1996 und 1997 wurde zur Unterstützung des Wiedereinstiegs nach einer familienbedingten Berufsunterbrechung ein Sonderprogramm für Wiedereinsteigerinnen durchgeführt. Diese Aktion dürfte in der Organisation des Arbeitsmarktservice eine bisher nicht gehabte Sensibilisierung für diese besondere Problemgruppe des Arbeitsmarkts erzeugt haben. Für die Wiedereinsteigerinnen-Initiative wurden zweckgebunden zusätzliche Mittel (100 Mio. ATS) zur Verfügung gestellt, mit denen Maßnahmen für Frauen durchgeführt werden sollten, die sonst in anderer Form oder nur in zu geringem Ausmaß angeboten werden. Zusätzlich sollten auch innovative Maßnahmen initiiert werden. Die wichtigsten Maßnahmen lagen in den Bereichen Berufsorientierung, Qualifizierung und Aktivgruppen. Aber auch Maßnahmen nach dem Muster von Arbeitsstiftungen, Beratungsstellen und Beschäftigungsprojekte wurden unter diesem Titel gefördert. Schätzungen zufolge waren etwa 3.500 Frauen in die Initiative einbezogen (AMS 1997).

Nach den ersten Ergebnissen der zum Sonderprogramm durchgeführten *Evaluation* (vgl. Lassnigg et al 1998) zeigt sich, daß tendenziell Wiedereinsteigerinnen gefördert wurden, die im Schnitt sechs Jahre unterbrochen haben und deren Kinder bereits etwas älter sind, was ihre Betreuung erleichtert. Im Vergleich zur Gesamtheit der arbeitslosen Frauen hatten die Teilnehmerinnen ein höheres Bildungsniveau - die meisten verfügten über eine Berufsausbildung mit Lehrabschluß. Frauen ohne Berufsausbildung waren dagegen unterrepräsentiert.

Als Hauptprobleme bei ihrem Wiedereinstieg sehen die Frauen selbst neben der ungünstigen Arbeitsmarktlage die regionale Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen und Qualifikationsdefizite. Qualifizierung stellt demnach einen wesentlichen Beitrag für einen erfolgreichen Wiedereinstieg dar. Die fachbezogene Qualifizierungsmaßnahmen wurden von den Teilnehmerinnen auch wesentlich besser bewertet als andere Maßnahmen. Eine eher kritischer Bewertung der Berufsorientierungskurse dürfte darauf zurückzuführen sein, daß die Erwartungen nach einem konkreten Arbeitsplatz frustriert wurden.

Was die Auswirkungen anbelangt, haben die Teilnehmerinnen des Programms im Vergleich zu einer untersuchten Kontrollgruppe in verschiedener Hinsicht von den Maßnahmen profitieren können. So sind sie einerseits in einer etwas günstigeren Beschäftigungssituation: Nach ersten Ergebnissen hatte jede zweite aus der Stichprobe der Teilnehmerinnen zum Untersuchungszeitpunkt bereits einen Arbeitsplatz, von den Frauen der Vergleichsgruppe waren dies dagegen nur 36%. Andererseits haben sie persönlich davon profitiert, indem ihre Befindlichkeit und ihr Selbstwertgefühl überproportional gestiegen ist.

In der Evaluation zeigte sich weiters, daß im Programmzeitraum im Bereich der Arbeitsmarktschulung eine überdurchschnittliche Steigerung der Beteiligung von Frauen stattgefunden hat. Es wurden aber auch Hinweise dafür gefunden, daß die Implementation des Programms in bestimmten Bereichen (Einsatz der zusätzlichen Mittel, gezielte Fokussierung auf die Problematik des Wiedereinstiegs) die gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnte.

Positiv wurde vermerkt, daß ein Lernen der Organisation stattgefunden hat. So wurden Maßnahmen, die in einigen Bundesländern bereits seit einigen Jahren durchgeführt wurden, auch in anderen Regionen angeboten. Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, daß eine gesicherte, öffentliche Kinderbetreuung für einen positiven Wiedereinstieg unumgänglich ist. Ein Problem, welches allein über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht zu bewältigen sein wird.

3.3. Österreichischer Nationaler Aktionsplan und Frauen

Kommen wir zum letzten Punkt unseres Referats, zum österreichischen nationalen Aktionsplan (NAP), und zur Frage, wieweit die Arbeitsmarktprobleme von Frauen in diesem Papier Berücksichtigung finden.

Zur Entstehungsgeschichte und zum Hintergrund des NAPs müssen wir Ihnen nicht allzuviel erzählen. Wir nehmen an, daß Sie im letzten Jahr umfassend damit beschäftigt gewesen sind. Es gibt wenige Themen, die in der arbeitsmarktpolitischen Debatte derartigen Niederschlag gefunden haben.

Der österreichische NAP wurde unter der Leitung von drei Ministerien erstellt (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten, Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten). Die Sozialpartner waren stark in die Entscheidungsfindung einbezogen, und ihre Vorschläge wurden in den NAP integriert.

Die österreichische Bundesregierung hat sich im NAP hohe Ziele gesetzt und sogar einige Ziele quantifiziert. So soll bis zum Jahr 2002 die Beschäftigung um 100.000 Arbeitsplätze erhöht und die Arbeitslosigkeit auf 3,5% (von aktuell 4,4%) reduziert werden. Jedoch ist dazu relativierend festzuhalten, daß nach Prognosen allein 70.000 von diesen 100.000 neuen Arbeitsplätzen als Folge der positiven Wirtschaftskonjunktur entstehen sollen. Die Beschäftigungsinitiative der EU hat in Österreich zu intensiven politischen und öffentlichen Diskussionen geführt mit dem Ergebnis, daß dem Thema Beschäftigung wieder hohe Priorität zukommt. Dies hat hohe Erwartungen geweckt, und es wird sich zeigen, wie diese mit den realen Ergebnissen des Programms erfüllt werden können. Obwohl man sich mit dem österreichischen NAP hohe Ziele gesetzt hat, muß andererseits gesagt werden, daß einige, ursprünglich vorgeschlagene Maßnahmen (wie das Recht auf Teilzeit für Eltern mit Kindern bis 6 Jahre), im politischen Entscheidungsprozeß wieder aus dem NAP-Konzeptpapier gestrichen wurden.

Im Mai dieses Jahres hatte ich im Rahmen meiner Tätigkeit für das EC-Netzwerk "Gender and Employment" die Aufgabe, das Papier hinsichtlich seiner geschlechtsspezifischen Ausrichtung zu analysieren (vgl. Pastner 1998). Die Analyse beschränkte sich jedoch – zu diesem Zeitpunkt nicht anders möglich – auf das Papier und nicht auf seine Umsetzung.

Die Beurteilung der Berücksichtigung von Chancengleichheit im österreichischen NAP-Papier war nicht einfach. Die Struktur und der Aufbau des Papiers ist nicht überall konsistent. Quantifizierbare und damit überprüfbare Indikatoren sind eher die Ausnahme, öfter finden sich vage Formulierungen, die eher den Charakter von Absichtserklärungen, denn konkreter Vorhaben aufweisen (im Commission Communication-Papier der EC wurde jedoch festgestellt, daß dies auch in anderen nationalen Aktionsplänen der Fall ist, vgl. EC 1998b). Ein und dieselbe Maßnahme (z.B. Förderung von Teilzeit) ist bei verschiedenen Leitlinien in unterschiedlicher Detailgenauigkeit zu finden. Nur zum Teil wird unterschieden in bereits entschiedene und geplante Maßnahmen (letzteres wäre aber sehr hilfreich, da mitunter Maßnahmen angesprochen werden, die bereits Politik sind bzw. ohnehin umgesetzt werden müssen wie z.B. die geschlechtsneutrale Regelung des Nachtarbeitsverbots). Es ist merkbar, daß das Papier von verschiedenen Stellen unter großem Zeitdruck erarbeitet wurde, was allerdings im Kontext des vorgegebenen, extrem engen Zeitplans zu sehen ist.

Im NAP sind einige Maßnahmen enthalten, welche innerösterreichisch schon länger kontrovers diskutiert werden (z.B. ein einheitliches, qualitativvolles Berufsbild für Tagesmütter zu etablieren). Wenn es gelingt, diese im Rahmen des NAP umzusetzen, kann dies als großer Erfolg verbucht werden.

Um zu unserer Kernfrage zurückzukommen, wie ist Chancengleichheit im österreichischen NAP berücksichtigt? Einer der interessantesten Absätze des Papiers ist folgender: "... muss eine **Sozialpolitik** die Beschäftigungspolitik flankieren, die sowohl Arbeitgeber als auch ArbeitnehmerInnen bei der Anpassung an neue Perspektiven in der Berufs- und Arbeitswelt unterstützt und vor existenzbedrohenden Verlusten als Resultat des Strukturwandels bewahrt. Beschäftigungspolitik muss neben der Arbeitsmarktpolitik durch weitere Politikfelder ergänzt werden und einem sehr breiten Ansatz folgen. In besonderer Weise gilt dies auch für die Gewährleistung der **Chancengleichheit** am Arbeitsmarkt, die nicht durch isolierte auf wenige Bereiche beschränkte Maßnahmen erreicht werden kann, sondern dem Grundsatz des "Mainstreaming" in allen Interventionsfeldern folgen muss." (NAP Österreich 1998:5)

Chancengleichheit ist weiters als zentraler Schwerpunktbereich für die langfristige Entwicklung des Beschäftigungssystems angesprochen. Eines der Hauptargumente des Papiers folgt der Logik, daß ein hohes Beschäftigungsniveau nur über die Ausweitung der Frauenbeschäftigung erreicht werden kann. Zudem sind Frauen indirekt von der geplanten Ausweitung der Beschäftigung im Bereich der sozialen Dienstleistungen betroffen.

Das Konzept des Mainstreaming ist in den Säulen 1 bis 3 tendenziell berücksichtigt, bei fast allen Leitlinien wird auf Chancengleichheit eingegangen. Abgeschwächt wird dieses positive Ergebnis dadurch, daß im Zusammenhang damit kaum operationalisierbare Indikatoren angeführt werden. Auffällig ist darüber hinaus, daß in den Stellungnahmen der Sozialpartner und im letzten Teil des NAP ("Sonstige Maßnahmenfelder in Österreich: Technologieförderung, Exportförderung, Infrastruktur") der Geschlechteraspekt überhaupt nicht berücksichtigt wurde. Mainstreaming hat demnach seine Grenzen. Auch wenn hier die Inkonsistenz der allgemeinen österreichischen Politik bezüglich Chancengleichheit deutlich wird⁷, sollte die ansatzweise Einbeziehung des "Mainstreaming" als Fortschritt gesehen werden, denn bislang wurde dieses Konzept in der österreichischen Politik noch gar nicht angesprochen.

Was die Bewertung der Maßnahmen von Säule 4 ("Chancengleichheit") anbelangt, finden sich vor allem Maßnahmen zur Qualifizierung von Frauen und zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Auffällig ist der Mangel an Maßnahmen zur Reduktion der Segregation. Maßnahmen zum Abbau der Segregation finden sich nicht, wie zu erwarten gewesen wäre, in Leitlinie 16 (wo im Titel der Leitlinie dieses Thema sogar im Wortlaut

⁷ ein anderes Beispiel dafür wäre die Individualbesteuerung einerseits und die mangelnde Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen andererseits.

angesprochen wird), sondern in anderen Leitlinien unter Säule 1 ("Verbesserung der Vermittelbarkeit"). Österreich ist jedoch einer der wenigen Staaten, die Segregation überhaupt thematisiert haben (EC 1998c).

Kritisch bleibt darüber hinaus anzumerken, daß zwar der Ausweitung der Frauenbeschäftigung in quantitativer Hinsicht große Bedeutung zugemessen wurde (etwa über den Ausbau von Teilzeitarbeit), die Aspekte der Arbeitsqualität und -arbeitsbedingungen - insbesondere was das Erreichen eines existenzsichernden Einkommens betrifft - jedoch weitgehend vernachlässigt wurden (vgl. Angelo/Hirschmüller 1998).

So weit keine ausreichenden Informationen über die konkreten Maßnahmen und v.a. deren Finanzierung vorliegen, können die realen Auswirkungen des NAP auf die Frauenbeschäftigung heute noch nicht abgeschätzt werden. Der Erfolg des NAP wird sich aber nur an seinen konkreten Handlungsfolgen messen lassen. Erst an diesen wird sich zeigen, ob es gelingt die hohen Erwartungen, die der NAP geweckt hat, zu erfüllen.

LITERATUR

- AMS (Arbeitsmarktservice) (1997): Kurzbericht Wiedereinsteigerinnen Initiative des AMS 1996, interner Bericht der Abteilung Arbeitsmarktpolitik für Frauen, Wien.
- AMS (1998a): Die Arbeitsmarktlage 1997, Wien.
- AMS (1998b): Interner Bericht zur Förderung von Frauen, Abteilung Arbeitsmarktpolitik für Frauen, Wien.
- Angelo, S./Hirschmüller, K (1998): Was hat der NAP mit den Frauen zu tun?, in: BEIGEWUM-Papier (noch ohne Titel), erscheint in Kürze.
- BAK (Bundesarbeiterkammer) (1998): Wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch 1998, Wien.
- Bettio, F./Prechal, S./Bimonte, S./Giorgi, S. (1998): Care in Europe, Joint Report of the "Gender and Employment" and the "Gender and Law" networks of experts, Equal Opportunities Unit, DG V of the European Commission, Università Degli Studi di Siena, Siena.
- Bierbaumer, S./Stockhammer, H./Hofmann, H./Walther, I./Papouschek, U./Pastner, U. (1998): Laufbahnplanung für Frauen, Arbeitsgruppe für Gleichbehandlungsfragen, Wien.
- BMAGS (Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales) (1998a): Vollbeschäftigung bleibt das Ziel. Zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich, Wien.
- BMAGS (1998b): Der Arbeitsmarkt im 2. Quartal 1998. Analysen, Prognosen, Forschungsergebnisse, APF Team, Wien.
- BMAGS (1998c): Personelle Einkommensverteilung, Beitrag von Martin Bauer, in: Bericht über die soziale Lage 1997, Wien, erscheint in Kürze.
- Buzek, A. (1998): Hauptprobleme am österreichischen Arbeitsmarkt, Internes Papier des BMAGS, Wien.
- EC (European Commission) (1996), Bulletin on Women and Employment in the EU No. 9, October 1996, Brussels.
- EC (1998a): MISEP - Mutual Information System on Employment Policies, Basic Information Report Austria 1998, ohne Ortsangabe.
- EC (1998b): From Guidelines to Action: The National Action Plans for Employment, Commission Communication, <http://europa.eu.int/en/comm/dg05/elm/naps/naps.htm>.
- EC (1998c) From Guidelines to Action – The National Action Plans for Employment - Background Report, <http://europa.eu.int/en/comm/dg05/elm/naps/naps.htm>.
- EC (1998d): Employment in Europe 1997, Luxemburg.
- EC (1997): Tableau de Board 1997, Brussels.
- Finder, R. (1998): Tendenzen im Dienstleistungssektor – Tendenzen der Frauenbeschäftigung, Forschungsbericht des Forschungszentrums W.A.S., im Auftrag des BMAGS, Wien.
- Kapeller, D./Kreimer, M./Leitner, A./Lassnigg, L. (1998): Hemmnisse der Frauenerwerbstätigkeit, vorläufiger Endbericht des Instituts für Höhere Studien, im Auftrag des BMAGS, Wien.
- Kreimer, M. (1997): Arbeitsteilung als Diskriminierungsmechanismus: Theorie und Empirie geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation, Dissertation, Graz.

- Lassnigg, L./Steiner, P./Wroblewski, A. (1998): Evaluation der Wiedereinsteigerinnen-Initiative des AMS, Studie im Auftrag des AMS, Zwischenbericht, Wien.
- NAP (Nationaler Aktionsplan für Beschäftigung – Österreich), erstellt von BMAGS, BMwA, BMUK, 15.4.1998, Wien.
- Neyer, G. (1998): Karenzurlaub, Kurzfassung des Endberichts des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, im Auftrag des AMS Österreich, Wien.
- OECD (1998): Employment Outlook 1998, Paris.
- Pastner, U. (1998): The Gender Aspects of the Austrian National Action Plan (NAP). Report for the Expert Group "Gender & Employment" Equal Opportunities Unit, DG V, Commission of the European Union, unveröffentlichtes Papier, Wien.
- Rubery, J./Fagan, C. (1998): Chancengleichheit und Beschäftigung in der Europäischen Union, hg. vom BMAGS und der Bundesministerin für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz, Wien.
- Schiersmann, Ch. (1995): Bedingungen der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit im europäischen Vergleich – unter besonderer Berücksichtigung von Elternurlaubsregelungen, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 1 und 2/1995, 13. Jg.
- Smelik, A. (1998): Promoting good practice in gender portrayal, YLE, NOS, SVT, DR, ZDF, NRK, Bureau Topaaz, ohne Ortsangabe.