



# MEHR JOBS UND BESSERE EINKOMMENSCHANCEN FÜR FRAUEN: Eine gesellschaftspolitische Herausforderung für Österreich\*

1. Einleitung .....	90
2. Schwache Ausweitung der Frauenerwerbs- beteiligung in Österreich über die Zeit .....	92
3. Strukturprobleme der Frauenbeschäftigung in Österreich .....	94
4. Geschlechtersegmentation der Beschäftigung nach Branchen und Berufen verschärft Einkommensunterschiede nach Geschlecht .....	97
5. Politik vor dem Scheideweg .....	101
6. Neue gesellschafts- und wirtschaftspolitische Weichenstellungen .....	103

**Gudrun Biffi**

**Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin am  
Österreichischen  
Institut für  
Wirtschaftsforschung  
(WIFO), Konjunktur-  
forscherin, Expertin  
für Arbeitsmarkt-  
und Bildungs-  
forschung, Migration  
und Integration,  
Genderforschung und  
Institutionenwandel**

**89**

\* Dieser Artikel basiert auf einem Beitrag bei dem Workshop der ÖNB zum Thema Wachstum und Beschäftigung in Österreich am 3.3.2006 und einer Studie für die Arbeiterkammer Oberösterreich zum Thema Chancengleichheit (Biffi, Leoni, 2006).

## 1. Einleitung

Der Grad der Einbindung der Frauen in das Erwerbsleben hängt von der gesellschaftlichen Organisation der Arbeit ab, insbesondere der Aufteilung der Arbeit auf Markt und Haushalt, d.h. bezahlte und unbezahlte Arbeit, sowie von der Aufteilung der Arbeit auf den formellen und informellen Sektor. Länder mit einer geringen Verlagerung der Haushaltsproduktion auf den Erwerbsarbeitsmarkt bzw. einem hohen Anteil der Wertschöpfung im informellen Sektor haben vergleichsweise geringe Frauenerwerbsquoten. (Biffi 1996B, 2002) Das erklärt die zum Teil sehr großen Unterschiede in der Erwerbsquote der Frauen in der EU. Im Jahr 2004 belief sich die Frauenerwerbsquote in der EU15 im Schnitt auf 62,5 %, in der EU-25 war sie geringfügig niedriger mit 62 %. Am höchsten ist die Frauenerwerbsquote (15- bis 64-Jährige) in Dänemark mit 76,2 %, am geringsten in Italien mit 50,6 %. Österreich lag mit 64,2 % im oberen Mittelfeld, etwas hinter Deutschland (65,8 %). Die nordischen Länder, Großbritannien und die Niederlande haben mehr Arbeit aus dem Haushalt auf den Markt verlagert, insbesondere Kinderbetreuung und Pflege, als zentraleuropäische Länder wie Österreich. Am geringsten ist die Verlagerung der Haushaltsproduktion auf den Erwerbsarbeitsmarkt in den südeuropäischen Ländern. Obendrein ist der Anteil der Wertschöpfung im informellen Sektor einer der höchsten in der OECD. (Enste 2003) Das dürften die wesentlichen Gründe für die große Spannweite der Frauenerwerbsquote von 25 Prozentpunkten in der EU-15 sein. Im Vergleich dazu ist die Spannweite der Männererwerbsquote weniger als halb so groß, wobei in der EU-15 Belgien das Land mit der geringsten Männererwerbsquote ist (73,4 %) und Dänemark das Land mit der höchsten. (Übersicht 1)

*EU-15:  
Spannweite der  
Frauenerwerbs-  
quote von 25  
Prozentpunkten*

Das Auseinanderklaffen der Frauenerwerbsquoten aus Gründen der unterschiedlichen Organisation der sozialen Reproduktion betrifft vor allem das Haupterwerbsalter. Jedoch hat die unterschiedliche Aufteilung der bezahlten und unbezahlten

Arbeit auf Männer und Frauen auch einen Einfluss auf das geschlechtsspezifische Bildungsverhalten und die Bindung zum Arbeitsmarkt im reiferen Alter.

*Übersicht 1: Erwerbsquoten der Männer und Frauen in der EU-25 2004*

	Männer	Frauen	Insgesamt
Belgien	73,4	58,2	65,9
Dänemark	84	76,2	80,1
Deutschland	79,2	65,8	72,6
Estland	74,4	66	70
Finnland	76,4	72	74,2
Frankreich	75,2	63,9	69,5
Griechenland	79	54,1	66,5
Irland	79,9	59	69,5
Italien	74,9	50,6	62,7
Lettland	74,3	65,3	69,7
Litauen	72,8	65,6	69,1
Luxemburg	74,8	54,3	64,7
Malta	80,4	36	58,3
Niederlande	83,9	69,2	76,6
Österreich	78,5	64,2	71,3
Polen	70,1	57,9	64
Portugal	79,1	67	72,9
Schweden	79,1	75,2	77,2
Slowakei	76,5	63	69,7
Slowenien	74,5	65	69,8
Spanien	80,4	56,8	68,7
Tschechische Republik	77,9	62,2	70
Ungarn	67,2	54	60,5
Vereinigtes Königreich	82	68,6	75,2
Zypern	83	62,9	72,6
EU(25)	77,5	62	69,7

Quelle: Eurostat.

Unterschiedliche Bildungssysteme und ihr Zusammenwirken mit dem Arbeitsmarkt beeinflussen die Erwerbsquote der Jugendlichen (Biffl 2005), die unterschiedliche Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit nach Geschlecht die Erwerbsquote in mittleren Jahren, und die Regelung des Altersabgangs (Pensionssysteme) prägt die Erwerbsquote der Älteren (OECD 2005). Österreich hat im internationalen Vergleich eine hohe Erwerbsquote der Jugendlichen (15- bis 24-Jährige) – nicht zuletzt infolge einer starken dualen Ausbildung, d.h. der Lehrausbildung, während welcher die Lehrlinge zu den Beschäftigten gezählt werden, und eines geringen Akademisierungsgrades<sup>1</sup> – und eine der geringsten Erwerbsquoten älterer Frauen und Männer.

## **2. Schwache Ausweitung der Frauenerwerbsbeteiligung in Österreich über die Zeit**

*Rückzug  
aus dem  
Erwerbsleben  
aus familiären  
Gründen*

In Österreich stieg die Frauenerwerbsbeteiligung ausgehend von einem relativ hohen Niveau in den sechziger Jahren im Vergleich zu der Mehrheit der EU-15-Staaten relativ schwach an.<sup>2</sup> Hierfür ist nicht nur die vergleichsweise geringe Höherqualifizierung der Frauen verantwortlich, sondern auch das Erwerbsverhalten. Österreichische Frauen ziehen sich in stärkerem Maße als Frauen in den nordischen Ländern, dem angelsächsischen Bereich, aber auch Frankreich und Holland aus familiären Gründen (Kinderbetreuung, Pflege) längerfristig aus dem Erwerbsleben zurück oder arbeiten Teilzeit. Darin spiegelt sich eine geringere Berufsorientierung, die nicht zuletzt auch dazu beiträgt, dass in höherem Alter relativ selten gearbeitet wird.

Übersicht 2: Anteil des Dienstleistungssektors an der Erwerbstätigkeit in der EU-15 2004

	Männer	Frauen	Insgesamt
Finnland	55	84,8	69,4
Irland	51,7	86	66,1
Vereinigtes Königreich	72	91,6	81,3
Niederlande	-	-	78,2
Belgien	67,6	89,4	77,2
Deutschland	60,2	84,3	71,3
Luxemburg	68,9	91,4	77,5
Frankreich	64,9	87,2	75,3
Portugal	-	-	-
Spanien	51,7	83,9	64,4
Italien	58	79,6	66,6
Österreich <sup>1)</sup>	53	81	66
Griechenland	56,3	73,6	62,9
Schweden	61,8	89,2	75,1
Dänemark	64	87,3	74,8
EU(15)	61,2	85,1	71,9

Quelle: Eurostat (Employment in Europe). <sup>1)</sup> 2003.

Verknüpft mit der vergleichsweise geringen Einbindung der österreichischen Frauen ins Erwerbsleben ist ein im internationalen Vergleich schwacher Tertiärisierungsgrad der österreichischen Wirtschaft. Die Kausalität läuft wohl in beide Richtungen, d.h. angebots- und nachfrageseitig; infolge der geringen Einbindung der Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt werden viele personenbezogene Dienstleistungen im Haushalt unbezahlt erbracht, die anderswo (insbesondere in Nordeuropa) über den Erwerbsarbeitsmarkt organisiert werden (häufig vom Staat angeboten, wobei auch dort überwiegend Frauen diese Tätigkeiten ausüben).

*Dienstleistungs-  
sektor in  
Österreich unter-  
durchschnittlich*

Aus Übersicht 2 wird deutlich, dass der Dienstleistungssektor zwar auch in Österreich den Großteil der Frauen beschäftigt, dass aber der Anteil des Dienstleistungssektors an der gesamtwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit mit 66 % im Jahr 2003 doch deutlich unter den Werten des angelsächsischen Bereichs und Nordeuropas (über 70 %) liegt. In Österreich haben der Güterproduktionsbereich und die Landwirtschaft sowohl für die Beschäftigung der Männer als auch der Frauen ein größeres Gewicht als in anderen westlichen entwickelten Industrieländern.

### **3. Strukturprobleme der Frauenbeschäftigung in Österreich**

Obschon die Beschäftigungsquote der Frauen etwas über dem Schnitt der EU liegt, lassen bestimmte Strukturmerkmale darauf schließen, dass die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der Frauen in Österreich aus einer mittel- bis längerfristigen Zukunftsperspektive nicht sehr günstig sind. Zum einen ist die vergleichsweise hohe Beschäftigungsquote eine Folge der überdurchschnittlichen Jugendbeschäftigungsquote. Der anhaltende Anstieg der Arbeitslosigkeit der Jugendlichen, insbesondere auch der weiblichen, weist allerdings darauf hin, dass die Arbeitsbereiche der Jugendlichen in Schwierigkeiten geraten.

*starke  
Strukturierung  
der Ausbildung  
nach Geschlecht*

Das mag damit zusammenhängen, dass die Bildungsexpansion in Österreich etwas schwächer ist als im Schnitt der EU. Zusätzlich kam es in Österreich zu einer Verschärfung der Segmentation der Ausbildung nach Geschlecht. Die starke und zunehmende Strukturierung der Ausbildung nach Geschlecht widerspricht den internationalen Entwicklungstendenzen und könnte sich als Hemmschuh für eine verstärkte Integration der Frauen in wachstumsträchtige, gut bezahlte Tätigkeiten herausstellen. Die PISA-Studien zeigen, dass in Österreich der Unterschied der Leistungen zwischen Burschen und Mädchen in allen Disziplinen – Mathematik, Lesen und Schreiben und Naturwissenschaften – besonders ausge-

prägt ist. Die merklichen Unterschiede legen nahe, dass in der Wahl der Bildungswege und in den Lehrmethoden alte Rollenmuster weiterhin gelten. Die Segmentierung nach Geschlecht im schulischen Bereich findet eine Fortsetzung auf dem Arbeitsmarkt. Die Entwicklung von unterschiedlichen Einkommens- und Karriereperspektiven wird besonders durch eine Konzentration der Burschen auf marktnahe, an technologische Branchen anknüpfende und der Mädchen auf haushaltsnahe, an personenbezogene Wirtschaftsbereiche anknüpfende Bildungslaufbahnen verstärkt.

*alte  
Rollenmuster  
gelten weiter*

Auch was die Einkommensungleichheit zwischen Frauen und Männern anbelangt, ist sie in Österreich vergleichsweise hoch, und zwar nicht nur infolge der überdurchschnittlichen Teilzeitbeschäftigung der Frauen, sondern auch bei Vollzeitbeschäftigten. Wenn man die Einkommensunterschiede als eine Art zusammenfassenden Indikator für die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse ansieht, legt die Entwicklung seit den 1995er Jahren im EU-Vergleich eine leichte Verbesserung der Position der Frau auf dem österreichischen Arbeitsmarkt nahe.

Übersicht 3 gibt einen Überblick über die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohnunterschieds in der EU zwischen 1995 und 2004. Dieser Unterschied wird als Differenz zwischen den durchschnittlichen Brutto-Stundenverdiensten der Männer und der Frauen in % der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste der Männer gerechnet.<sup>3</sup>

Diesen Daten zufolge liegt das geschlechtsspezifische Lohngefälle in Österreich über dem europäischen Durchschnitt. Für das Jahr 2003 schätzt EUROSTAT das Lohngefälle im Durchschnitt der 25 Mitgliedsstaaten auf 15 % (EU-15: 16 %), d.h., der Gender Gap hat sich seit 1995 im Schnitt etwas verringert (1995: EU-15 17 %). In Österreich ist der Gender Gap etwas ausgeprägter mit 20 % bis 22 % zwischen 1995 und 2001. Angaben für das Jahr 2003, die erstmalig für Österreich auf Basis der Gemeinschaftsstatistik zu Einkommen und Le-

*geschlechts-  
spezifische  
Lohngefälle über  
europäischem  
Durchschnitt*

bedingungsbedingungen (EU-SILC) vorliegen, weisen einen geringeren Gender Pay Gap aus; dieser Wert ist allerdings infolge des statistischen Bruchs mit denen der Vorjahre nur mit Vorbehalt zu interpretieren.<sup>4</sup>

*Übersicht 3: Gender Wage Gap in der EU-15, 1995 bis 2003*

*Unterschied zwischen den durchschnittlichen Brutto-Stundenverdiensten der Männer und der Frauen in % der durchschnittlichen Brutto-Stundenverdienste der Männer*

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
EU-15 <sup>1)</sup>	17	16	16	16	15	16	16	16	16
Belgien	12	10	10	9	11	13	12	–	–
Dänemark	15	15	13	12	14	15	15	18	18
Deutschland	21	21	21	22	19	21	21	22	23
Griechenland	17	15	13	12	13	15	18	17	11 <sup>2)</sup>
Spanien	13	14	14	16	14	15	17	21	18
Frankreich	13	13	12	12	12	13	14	13	12 <sup>2)</sup>
Irland	20	21	19	20	22	19	17	–	14 <sup>2)</sup>
Italien	8	8	7	7	8	6	6	–	–
Luxemburg	19	19	19	18	17	15	16	17	15
Niederlande	23	23	22	21	21	21	19	19	18
Österreich	22	20	22	21	21	20	20	–	17 <sup>2)</sup>
Portugal	5	6	7	6	5	8	10	8	9
Finnland	–	17	18	19	19	17	17	20	–
Schweden	15	17	17	18	17	18	18	17	16
Vereinigtes Königreich	26	24	21	24	22	21	21	23	22

Quelle: Eurostat. – <sup>1)</sup> Geschätzte Werte. – <sup>2)</sup> Reihenunterbrechung.



#### 4. Geschlechtersegmentation der Beschäftigung nach Branchen und Berufen verschärft Einkommensunterschiede nach Geschlecht

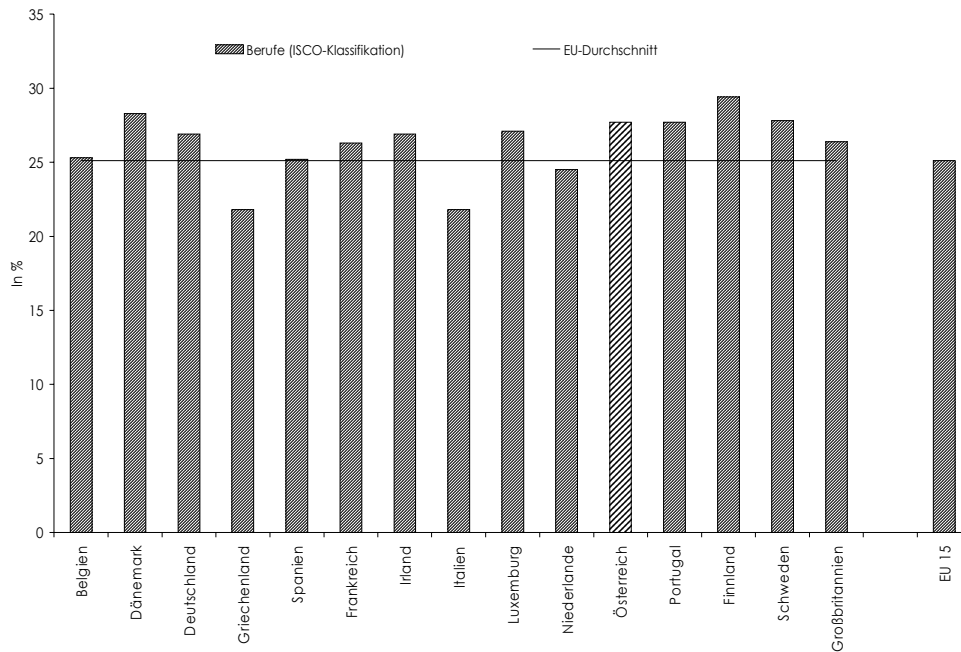
Es gibt einen deutlichen Unterschied in der Beschäftigung der Männer und Frauen nach Berufen, Branchen und Betriebsgröße. An dieser Segmentierung hat sich seit den 1960er Jahren in Österreich nur wenig geändert. Im industriell-gewerblichen Bereich sind Frauen auf die Konsumgüterproduktion konzentriert, im Dienstleistungssektor auf Verkaufstätigkeiten (Handel, Tourismus etc.) und personenbezogene Dienstleistungen (Lehre, Körperpflege, soziale Dienste etc.). Dass die Frauenbeschäftigung längerfristig stark angestiegen ist, ist in hohem Maße auf die Beschäftigungsausweitung im öffentlichen Sektor zurückzuführen.

*Segmentierung in Österreich seit 1960er Jahren zu wenig geändert*

Was die Geschlechtersegmentation der Beschäftigung nach Berufen (ISCO 88 Klassifikation)<sup>5</sup> und Wirtschaftsbranchen (NACE Klassifikation)<sup>6</sup> anbelangt, so ist sie in Österreich ausgeprägter als im Schnitt der EU-15. (Abbildungen 1 und 2)<sup>7</sup> Frauen sind des Weiteren seltener in mittleren und gehobenen Leitungsfunktionen<sup>8</sup>, nämlich 8,1 % gegenüber 12,9 % in der EU 15 (2002). Österreichische Frauen haben häufiger eine mittlere Qualifikation als in der EU15 (Abschluss der sekundären Bildungsstufe, inklusive Lehre, 59,1 % gegenüber 46,5 %). In keinem anderen EU-Land ist der Gender Gap bei den gering qualifizierten Arbeitskräften so hoch wie in Österreich<sup>9</sup>.

*Gender Gap in Österreich bei gering Qualifizierten extrem hoch*

Abbildung 1: Geschlechtersegregation nach Berufen, 2002

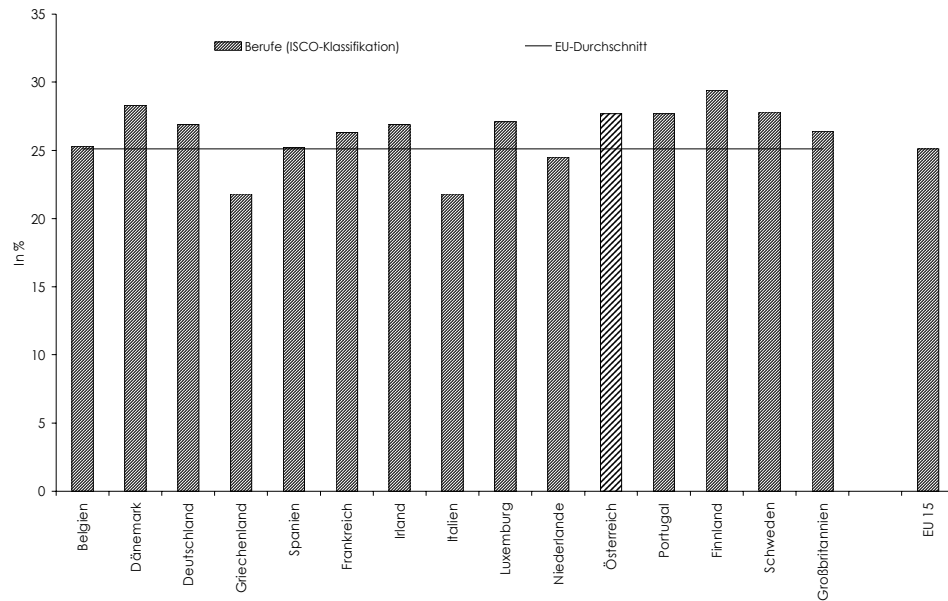


Quelle: Rat der Europäischen Union (2004), Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, WIFO-Darstellungen.

**spezifische Struktur der Frauenbeschäftigung erschwert Verbesserung der Einkommenschancen**

Die spezifische Struktur der Frauenbeschäftigung nach Bildung, Berufen und Branchen legt nahe, dass sich die Einkommenschancen der Frauen auch in Zukunft nicht wirklich verbessern werden. Wesentliche Gründe sind die Globalisierung der Wirtschaft und der geringe Ausbildungsgrad der Frauen im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich. Erstere bewirkt einen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in jenen traditionellen Güterproduktionsbereichen (Landwirtschaft, Konsumgüterproduktion, mittlere Qualifikation in der Elektroindustrie), in denen der Frauenbeschäftigungsanteil traditionell hoch ist. Zweiter erlaubt es Frauen seltener als Männern, in Berufen tätig zu sein, in denen Produktivitätssteigerungen möglich sind, die Lohnsteigerungen erlauben.

Abbildung 2: Geschlechtersegregation nach Wirtschaftszweigen, 2002



Quelle: Rat der Europäischen Union (2004), Eurostat, Arbeitskräfteerhebung, WIFO-Darstellungen.

Löhne in produktionsorientierten Dienstleistungen können infolge rascher Produktivitätssteigerungen, die durch den Einsatz der Informations- und Computertechnologie sichergestellt werden, mit den Löhnen im Hochtechnologiebereich der Güterproduktion mithalten. Im Gegensatz dazu eröffnen personenbezogene Dienste wenige Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen.

*bei personenbezogenen Diensten wenig Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen*

Problematisch ist, dass Frauen in den produktionsorientierten Dienstleistungen mit technischem Qualifikationsbedarf angesichts der eingeschlagenen Bildungskanäle nur schwach vertreten sind. Produktionsorientierte Dienstleistungen erlauben eine „Industrialisierung“ der Dienstleistung infolge der

Standardisierbarkeit der Tätigkeit, Mechanisierung und Rationalisierung. Damit können Produktivitätssteigerungen, ähnlich wie bei der Produktion von Gütern, definiert (Verringerung des Inputbedarfs bei gleichem Output) und erzielt werden. Anhaltende Produktivitätssteigerungen ermöglichen eine Erhöhung der Löhne, ohne den Profit zu beeinträchtigen, oder eine Senkung der Preise für die Dienstleistung.<sup>10</sup>

Im Bereich der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen, insbesondere der Kinder- und Altenbetreuung, der Pflege und sonstigen sozialen Dienste, ist der betriebswirtschaftliche Produktivitätsbegriff kaum anwendbar. Es ist eine „Produktivitätsschranke“ eingezogen, die von nichtökonomischen Erziehungs-/Betreuungsnormen vorgegeben wird. Infolge der geringen Möglichkeit für Produktivitätssteigerungen im betriebswirtschaftlichen Sinn sind Lohnsteigerungen analog zu anderen marktwirtschaftlichen Tätigkeiten nur mit einer Steigerung der Kosten (Preise) für diese Dienstleistungen aufzufangen. Da Preissteigerungen diese Dienstleistungen für viele Menschen unerschwinglich machen, kommen die Tätigkeiten unter einen starken Lohndruck (Niedriglohnberufe). Um die Arbeitsbedingungen und Einkommen nicht zu stark absacken zu lassen, werden diese Tätigkeiten nur in geringem Maße vom privatwirtschaftlich organisierten Sektor angeboten. Im Wesentlichen bieten Wohlfahrtseinrichtungen, der Staat, der informelle Sektor sowie Haushalte diese Dienstleistungen an.

*Frauen durch  
Betreuungspflichten stärker  
an lokalen  
Arbeitsmarkt  
gebunden*

Die Studie für Oberösterreich hat gezeigt (Biffi, Leoni 2006), dass noch ein weiterer Faktor ein wesentlicher Grund für die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen ist, nämlich das Pendeln. Österreich ist ein Land, das vergleichsweise schwach urbanisiert ist. Das hat zur Folge, dass Pendeln vom Wohn- zum Arbeitsort insbesondere bei Männern häufig ist. Aufgrund von Betreuungspflichten sind Frauen in ihrer regionalen Mobilität eingeschränkt und damit stärker an den lokalen Arbeitsmarkt gebunden. Das hat zur Folge, dass

Frauen öfter als Männer in Klein- und Mittelbetrieben (KMU) im ländlichen Raum beschäftigt sind. Da Großbetriebe im Schnitt bessere Löhne zahlen können als KMU, ist das ein zusätzlicher Faktor für den Gender Pay Gap.<sup>11</sup>

### 5. Politik vor dem Scheideweg

Wenn man die Frauenbeschäftigung substanziell anheben will, wird es nicht ausreichen, Diskriminierung von Frauen auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zu bekämpfen, also Maßnahmen zu setzen, die das Ziel haben, eine bestehende Benachteiligungssituation abzumildern bzw. aufzuheben. Vielmehr sind strategische Weichenstellungen vorzunehmen, die bei den Auslösern für die Schlechterstellung der Frauen am Arbeitsmarkt ansetzen. (Pimminger, 1999; Aufhauser et al., 2003) Um das zu erreichen, muss man die Schnittstellen der Marktwirtschaft mit anderen Bereichen – Bildung, Haushalt, Staat – in ihrem potenziellen Effekt auf den Erwerbsarbeitsmarkt analysieren und Anreizsysteme verändern. Das Ziel kann nicht ein unreflektiertes Aufholen der Frauen gegenüber Männern bezüglich der Erwerbsquoten sein, ohne Rücksicht auf die Qualität der Arbeit und die individuellen Entwicklungsmöglichkeiten.

*strategische  
Weichen-  
stellungen sind  
vorzunehmen*

In der Gesellschaft und Politik ebenso wie in der ökonomischen Theorie wird die systemdurchdringende Rolle des Haushalts unterschätzt. Daraus folgt, dass der gegenwärtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel, der mit einem Wandel der traditionellen geschlechts- und altersspezifischen Arbeitsteilung, einer Änderung der Arbeitszeit, der Bevölkerungsstruktur (Verringerung der Geburtenzahl und Alterung der Gesellschaft, Zuwanderung und dadurch zunehmende kulturelle Diversität) sowie der institutionellen Rahmenbedingungen verbunden ist, mit den herkömmlichen Theorien und Methoden nur unzureichend erklärt werden kann. Dieser Wandlungsprozess hat eine Eigendynamik erhalten, die sich mit den althergebrachten sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht ohne Verlust von sozialer Gerechtigkeit und

*systemdurch-  
dringende Rolle  
des Haushalts  
wird unterschätzt*

allgemeiner Wohlfahrt in den Griff bekommen lässt. Auch die Funktion des Staates ändert sich im Gefolge dieses Wandels. Er muss dort einspringen, wo früher die traditionelle Familie, sprich die Hausfrau, unbezahlt Aufgaben für die Gesellschaft übernommen hat.

*Verlagerung von  
Teilen der  
Haushalts-  
produktion auf  
den Markt  
eröffnet neue  
Beschäftigungs-  
felder*

Im Zusammenhang mit dem Wandel der Verhaltensmuster von Frauen stellt sich die Frage, ob es zu einer neuen Art der Segmentierung der Arbeitskräfte kommt. Kann ein Wandel der Angebotsstrukturen auf dem Arbeitsmarkt Auslöser für neue Arbeitsmarktsegmente werden? Diese Frage wurde bislang in der Theorie nicht gestellt. Im Gegensatz dazu erhielt die Segmentierung der Arbeitsmärkte, die aus einem nachfrage-seitigen Strukturwandel resultiert, große Aufmerksamkeit. Am Beispiel der skandinavischen Länder ist zu ersehen, dass mit Hilfe von veränderten Anreizsystemen, insbesondere der Steuer- und Lohnpolitik (Individualsteuer, Solidaritätslohnprinzip), nicht nur die Beschäftigung der Frauen langfristig angehoben werden kann, sondern dass die Verlagerung weiter Teile der Haushaltsproduktion (Kinderbetreuung, Pflege etc.) auf den Markt – den Staat, gemeinnützige Vereine und die Privatwirtschaft – neue Beschäftigungsfelder eröffnet. Es werden aber nicht nur Jobs geschaffen, sondern es werden auch andere Bildungsanreize gesetzt, die langfristig zur Steigerung des Wirtschafts- und Produktivitätswachstums beitragen.

Auch in Österreich ist eine derartige gesellschaftspolitische Innovation erforderlich, die sich der technischen Möglichkeiten für eine soziale Vernetzung bedient. (Biffl 1994) Damit die Erwerbsquote der Frauen nachhaltig angehoben wird und obendrein die Produktivität nachhaltig gefördert wird, ist eine Neuordnung der Arbeitsteilung zwischen Jung und Alt und Männern und Frauen zu überlegen, insbesondere eine verstärkte Verlagerung von Teilen der Haushaltsproduktion auf den Markt. (OECD 2005:124) In diesem Sinne weist auch der Rat der EU darauf hin, „dass bereits heute aus der demographischen Entwicklung absehbar ist, dass das wachsende Potenzial

gut gebildeter Frauen das größte – bislang noch unzureichend genutzte – Qualifikations- und Innovationspotenzial darstellt, das es verstärkt zu entwickeln und zu nutzen gilt [...]“, und „dass es für die dynamische Fortentwicklung des Binnenmarktes und vor allem die Schaffung neuer Arbeitsplätze notwendig ist, insbesondere durch positive Fördermaßnahmen zur Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern beizutragen“. <sup>12</sup> Durch die Festlegung der „Lissabon-Ziele“ hat die Gleichstellungspolitik im wirtschaftspolitischen Kontext erneuten Nachdruck erhalten. Aber auch das „ethische Postulat der Chancengleichheit von Männern und Frauen“ (Biffi 1993) hat einen hohen Stellenwert in der EU-Politik.

*Frauen bilden unzureichend genutztes Qualifikations- und Innovationspotenzial*

## 6. Neue gesellschafts- und wirtschaftspolitische Weichenstellungen

Aus dem bisher Gesagten geht hervor, dass die unterschiedliche Aufteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit auf Männer und Frauen sowie die im Vergleich zu anderen EU-Ländern hohe Bedeutung der Haushaltsproduktion die Hauptgründe für die geringen beruflichen Aufstiegschancen der Frauen in Österreich sind. Das große Gewicht der Haushaltsproduktion ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass es vergleichsweise wenig Kinderbetreuungseinrichtungen gibt, sondern auch darauf dass Schulen vergleichsweise selten eine ganztägige Betreuung und Förderung der SchülerInnen anbieten. Das Steuersystem (Alleinverdienerabsetzbetrag) sowie das derzeitige System des Kinderbetreuungsgeldes und des Pflegegeldes tragen zusätzlich dazu bei, dass der Verbleib von Frauen mit Kindern im Haushalt perpetuiert und der (Wieder-)Eintritt ins Erwerbsleben hinausgeschoben wird.

Die derzeitigen Politiken (Familienpolitik, Sozial- und Pflegepolitik, Kinderversorgungspolitik, Steuerpolitik) sind in sich konsistent und fördern den Verbleib von vielen Dienstleistungen in Haushalten. Andere EU-Länder, insbesondere die nordischen, aber auch Holland und der angelsächsische Bereich,

*auch derzeitige Politiken gehen teilweise in falsche Richtung*

*österreichisches  
Modell kommt  
Staat nicht  
wirklich billiger*

fördern über das Sozial- und Steuersystem (earned income tax credit oder employment tax credits) vermehrt den Transfer dieser Tätigkeiten auf den Markt (Staat und/oder gemeinnützige Einrichtungen). Das österreichische Modell kommt dem Staat nicht wirklich billiger (Biffl 2004), da ja viele Dienstleistungen, die im Haushalt erbracht werden, nicht „unbezahlt“ im engeren Sinn des Wortes sind, da sie der Staat in Form von Transferleistungen bezahlt, etwa Pflegegeld oder Kinderbetreuungsgeld. Das bedeutet, dass die Person, die bestimmte Aufgaben im Haushalt erfüllt, de facto einen „Haushaltslohn“ erhält, der allerdings nicht mit einer eigenständigen Sozialversicherung verknüpft ist.

Diese Transferzahlungen stellen eine Förderung des Verbleibs der Frau im Haushalt dar, insbesondere von Frauen mit einer vergleichsweise geringen Beschäftigungs- und Einkommenschance, also vor allem von Frauen mit einem geringen Qualifikationsgrad. Ihre Opportunitätskosten sind gering, da sie auf dem Erwerbsarbeitsmarkt zumindest in einer gewissen Lebenslage kaum mehr verdienen können als im Haushalt (über Steuerabsetzbetrag des Mannes, Kinderbetreuungsgeld und Pflegegeld) und dazu beitragen, dass gewisse Kosten infolge des Verbleibs der Frau im Haushalt geringer ausfallen, etwa Verkehrsausgaben sowie Betreuungskosten. Das bedeutet, dass die Eintrittsschwelle in den Erwerbsarbeitsmarkt hoch ist.

*Abgehen von  
Transfer-  
leistungen hin  
zu mehr Sach-  
leistungen*

Ein Abgehen von Transferleistungen zu Sachleistungen könnte zur Verlagerung weiter Teile der Haushaltsproduktion auf den Erwerbsarbeitsmarkt führen, damit die Professionalisierung in gewissen Dienstleistungen vorantreiben und gleichzeitig Effizienzsteigerungen auslösen, die Kostensenkungen für KonsumentInnen erlauben. Das wäre ein Grundpfeiler einer Reorganisation der sozialen Dienstleistungen.

Die Organisation des Transfers von Tätigkeiten aus der Haushaltsproduktion kann nicht den einzelnen Menschen überantwortet werden, da sie keinen Überblick über den regionalen/lokalen



Bedarf und dessen Vielfalt haben. Es bedarf einer institutionellen Verankerung, in der Sozialpartner gemeinsam mit der Landesregierung die Rahmenbedingungen schaffen, dass gemeinnützige Organisationen (Vereine, soziale Betriebe, NGOs etc.), in denen die Bevölkerung vor Ort eine sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Beschäftigung findet, und zwar in den Tätigkeiten, die derzeit in hohem Maße im Haushalt erbracht werden. Die Organisation dieser Tätigkeiten ist komplex und bedarf nicht nur des Einsatzes moderner Technologien sondern auch der Entwicklung bzw. des Ausbaus sozialer Netzwerke. Das wäre eine Innovation in der gesellschaftlichen Organisation, durch die die technologischen und sozialen Potenziale in der Region genutzt werden und stabile Arbeitsplätze lokal geschaffen werden. Damit wird nicht nur die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Regionen gesichert, sondern auch der Abwanderung aus den ländlichen Regionen Einhalt geboten und die Geburtenrate stabilisiert.

Ein wesentliches Hemmnis für die Anhebung der Frauenbeschäftigung in Österreich ist die Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Lange (traditionelle) Arbeitszeitstrukturen, die am Industriearbeiter ausgerichtet sind, in Kombination mit einem hohen Pendleranteil an den Beschäftigten erschweren es in Vollzeit beschäftigten Frauen und Männern, Beruf und Familienarbeit zu kombinieren. Es kommt in der Folge zur Spezialisierung der Männer auf die Erwerbsarbeit mit langen Arbeitszeiten und der Frauen auf den Haushalt in Kombination mit Teilzeit, um das Familieneinkommen zu maximieren. Arbeitsmarkt und Haushalt stellen somit zwei Dimensionen dar, die sich gegenseitig bedingen: Frauen stehen einerseits aufgrund ihrer Verpflichtungen im Haushalt nur bedingt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung; andererseits haben sie wegen ihrer (vor allem relativ zu ihrem Partner) eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten einen stärkeren Anreiz, sich im Haushalt zu betätigen. Dies hat Auswirkungen auf Bildungslaufbahnen nach Geschlecht, die in ihrer Länge, aber auch in ihrer Berufsorientierung durch gesellschaftliche Erwartungshaltungen geprägt sind.

*Vereinbarkeit  
von Familie und  
Beruf*

*Gleichstellungs-  
politik als  
Querschnitts-  
aufgabe*

Angesichts dieses komplexen Zusammenhangs ist eine Erhöhung der Chancengleichheit von Frauen nur mit einer Kombination von Maßnahmen erreichbar. Betroffen sind das Steuer- und Transfersystem, das Bildungssystem (Erst- und Weiterbildung), die Arbeitszeitpolitik, die Standortpolitik (regionale Wirtschaftsstruktur- und Verkehrspolitik), die Ordnungspolitik (governance structure) sowie die industriellen Arbeitsbeziehungen (Lohnpolitik, betriebliche Gleichstellungspolitik – „Gender mainstreaming“). Eine Reformpolitik, die all diese Bereiche einbindet, versteht Gleichstellungspolitik als Querschnittsaufgabe, die eines Umdenkens auf vielen Ebenen bedarf. Es liegt daher nahe, dass man ein schrittweises Vorgehen ins Auge fasst (kurz-, mittel- und langfristige Strategien), das sich allerdings an einer langfristigen Vision orientiert.

**Anmerkungen:**

- 1 Der Anteil der Studierenden an einer Kohorte ist einerseits infolge der geringen Zahl von MaturantInnen vergleichsweise gering, andererseits infolge der großen Bedeutung der berufsorientierten Matura. Bei Letzterer ist die universitäre Weiterbildung relativ selten. (Biffl & Isaac 2002) Obendrein gehen Studierende häufig neben dem Studium einer Arbeit nach, was zu einer im internationalen Vergleich sehr langen Studiendauer beiträgt.
- 2 Ein wesentlicher Grund für die hohe Frauenerwerbsquote in den 1960er Jahren war die große Bedeutung der Konsumgüterproduktion und der Landwirtschaft, in denen die Frauen einen Großteil der Beschäftigten stellen. Für mehr Details siehe Biffl 1996A.
- 3 Die EU fordert die Mitgliedsstaaten auf, den Gender Pay Gap zu erheben und auszuweisen, die Entscheidung über die Datenquelle bleibt den einzelnen Ländern überlassen. Für den internationalen Vergleich werden verschiedene Datenquellen herangezogen: Europäisches Haushaltspanel (ECHP), EU-Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (statistics on income and living conditions -SILC) und einzelstaatliche Quellen, jeweils aber für die Erwerbstätigen zwischen 16 und 64 Jahren, die mindestens 15 Stunden pro Woche arbeiten.
- 4 Siehe Statistik Austria 2002. Die SILC-Werte liegen deutlich unter jenen, die anhand des Europäischen Haushaltspanels ermittelt wurden – die Differenz zwischen 2001 und 2003 beträgt 3 Prozentpunkte (17 % gegenüber 20 %). Inhaltliche Erklärungsversuche für den Gender Gap finden sich in Böheim et al. 2005.

- 5 Die ISCO 88 (International Standard Classification of Occupations) ist eine für internationale Vergleiche von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zusammengestellte Liste aller Berufe.
- 6 Die NACE (Nomenclature générale des activités économiques) wird von der EU zur Klassifizierung von Wirtschaftszweigen verwendet.
- 7 Zur Darstellung: Summe der Differenz der durchschnittlichen nationalen Beschäftigungsanteile von Frauen und Männern in jedem Beruf/jeder Wirtschaftsklasse als Prozentanteil an der Gesamtbeschäftigung.
- 8 Vergleiche Europäische Kommission (2003).
- 9 Der Anteil von gering qualifizierten (ohne Abschluss der sekundären Bildungsstufe, d.h. Pflichtschule oder kein Abschluss) Frauen (21,0 %) ist um fast 10 Prozentpunkte höher als der entsprechende Anteil von Männern (12,6 %). Im EU-Schnitt haben hingegen Männer häufiger als Frauen ein niedriges Qualifikationsniveau.
- 10 Baumol wies schon 1967 darauf hin, dass arbeitsintensive Dienstleistungen, die sich kaum rationalisieren lassen, relativ zu anderen Gütern und Dienstleistungen teurer werden, wenn die Löhne mit denen in der verarbeitenden Industrie Schritt halten sollen – er spricht von „cost disease of labour intensive services which are resistant to rationalisation.“ (Baumol 1967)
- 11 Am Beispiel Oberösterreichs kann gezeigt werden, dass Bezirke, die besonders weit von Ballungszentren mit guten Arbeitsbedingungen entfernt sind, einen geringen Anteil an weiblichen Pendlern haben. Dort ist auch der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen am ausgeprägtesten.
- 12 Siehe „Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 6. Dezember 1994 zur gleichberechtigten Teilhabe der Frauen an einer beschäftigungsintensiven Wachstumsstrategie der Europäischen Union“, Amtsblatt Nr. C 368 vom 23/12/1994 S. 0003 – 0006.

#### Literatur:

- Aufhauser, E., Herzog, S., Hinterleitner, V., Oedl-Wieser, Th., Reisinger, E., 2003, Grundlagen für eine „Gleichstellungsorientierte Regionalentwicklung“, Endbericht, Studie im Auftrag des Bundeskanzleramts, Wien, 2003, [http://www.austria.gv.at/2004/4/15/aufhauser\\_bericht.pdf](http://www.austria.gv.at/2004/4/15/aufhauser_bericht.pdf).
- Baumol, William J., 1967, Macroeconomics of unbalanced growth: the Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review* 57: 416–26.
- Biffi, G., 2005, Jugend und Arbeit in Europa, in Österreichisches Institut für Jugendforschung (Hrsg.), Die Jugend ist die Zukunft Europas – aber bitte noch nicht jetzt!, Beiträge zum 1. Internationalen Symposium des Österreichischen Instituts für Jugendforschung am 3. 12. 2004 in Wien.
- Biffi, G., 2004, Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination, *European Journal of Social Security*, 2004, Volume 6/2.
- Biffi, G., 2002, Labour Statistics – Towards Enlargement. Labour Market Flexibility: The Role of the Informal Sector in the Context of EU Enlargement and the Need for a Systematic Statistical Base, WIFO Working Papers, 2002, (190).
- Biffi, G., 1996A, „Women and Work“, in *Austrian Women in the Nineteenth and Twentieth Centuries, Cross-Disciplinary Perspectives*, Good, Grandner, Maynes (Eds.), Berghahn Books, Oxford: 133–156.

- Biffl, G., 1996B, „Towards a Social Reproduction Model“, in Transfer, European Review of Labour and Research, Vol. 2(1):8-24.
- Biffl, G., 1994, „Zukunft der Frauenbeschäftigung“, Vortrag bei der Enquete der Arbeiterkammer Oberösterreich zum Thema „Zukunftsweibsbilder“: Selbständige Frauen in einer selbständigen Gesellschaft?, WIFO-Vorträge, 1994 (65).
- Biffl, G., 1993, „Gleichstellung von Mann und Frau“, in: Enderle, G., Homann, K., Honecker, M., Kerber, W., Steinmann, H. (Hrsg.), Lexikon der Wirtschaftsethik, Herder Verlag, Freiburg/Basel/Wien, 1993.
- Biffl, G., Isaac, J. 2002, Should Higher Education Students Pay Tuition Fees? European Journal of Education, Vol. 37(4): 433-455
- Biffl, G., Leoni, T., 2006, Handlungsoptionen für eine Erhöhung der Einkommensgerechtigkeit und Chancengleichheit für Frauen in Oberösterreich, Studie des WIFO im Auftrag der Arbeiterkammer OÖ.
- Böheim, R., Hofer, H., Zulehner, C., 2005, Wage differences between men and women in Austria: Evidence from 1983 and 1997, IZA Discussion Papers 1554.
- Enste, Dominik H., 2003, Ursachen der Schattenwirtschaft in den OECD-Staaten, iw-trends 4/2003, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Europäische Kommission (2003), Gender Pay Gaps in European Labour Markets – Measurement, Analysis and Policy Implications, Commission Staff Working Paper, SEC(2003)937, Brüssel, September 2003, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/gender/sec\\_03\\_937\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/gender/sec_03_937_en.pdf).
- Lutz, H., Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern: Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld, Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 2004.
- OECD, 2003, Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life (Volume 2): Austria, Ireland and Japan, Paris.
- OECD, 2005, Ageing and Employment Policies: Austria, OECD, Paris.
- Pimminger, I., Chancengleichheit im ESF – Qualitative Analyse, L&R Sozialforschung, Wien, 1999.
- Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005, 7010/5, Addendum 2, Brüssel, März 2005, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/employ\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_de.htm).
- Statistik Austria, Geschlechtsspezifische Disparitäten 2002, Studie von Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit und Generationen und des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Wien, 2002.