



„Gender Plus“. Gleichstellungspolitiken im intersektionellen Kontext
 Workshop des Forschungsprojekts QUING
 Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Wien, 31.1.2011

„Non-Employment“-Politiken in Österreich. QUING Ergebnisse¹

Karin Tertinegg/Birgit Sauer

1. Einführung „Non-Employment“-Politiken: Themen AkteurInnen und Fragestellungen

Mit „Non-Employment“ werden im Rahmen des QUING Forschungsprojekts Politiken bezeichnet, die legitimierte Nicht-Erwerbstätigkeit regulieren, d.h. die die Abwesenheit vom ersten Arbeitsmarkt regeln, unterstützen oder verlangen und die eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit vor allem rechtfertigen. „Non-Employment“ betrachtet also „alte“ Politiken unter einer „neuen“ Perspektive, nämlich mit der Frage, wie Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit definiert werden und vor allem, welcher „Arbeitsbegriff“ den Politiken rund um Erwerbstätigkeit und Abwesenheit vom Erwerbsarbeitsmarkt zugrunde liegt. Solche Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit umfassen Arbeitszeitpolitiken, vor allem Teilzeitbeschäftigung, Lebenszeitpolitiken, also Altersruhe und Pensionspolitiken, aber auch Maßnahmen im Zusammenhang der Geburt eines Kindes (Mutterschutz) und der Betreuung und Erziehung von Kindern (Mutter- oder Elternkarenzregelungen) und der Pflege bedürftiger und alter Menschen – also Politiken, die als Fürsorge- oder Care-Politiken bezeichnet werden. Im weiteren Sinne zählen auch solche gesetzgeberischen Maßnahmen dazu, die sich auf die Entlohnung von Arbeit und Besteuerung beziehen, sind dies doch auch Faktoren, die eine Erwerbstätigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit beeinflussen. Der gender pay gap kann beispielsweise als eine Folge von „non employment“ (z.B. wegen Kinderpausen), aber auch als eine Ursache von „non employment“ (Entmutigung, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen) gesehen werden.

Solche Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit sind vergeschlechtlicht, teilweise lediglich implizit, einige aber auch explizit. Auf alle Fälle aber greifen Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit in ein hoch vergeschlechtlichtes Feld, nämlich den Erwerbsarbeitsmarkt ein. Sie sind somit Geschlechterpolitiken, die Zweigeschlechtlichkeit und Geschlechterhierarchie perpetuieren, die freilich auch dazu beitragen können, ungleiche Geschlechterverhältnisse zu transformieren. Darüber hinaus treffen diese Politiken auch auf ein soziales Feld, das durch weitere Ungleichheitsachsen gekennzeichnet ist – namentlich durch soziale bzw. Klassenverhältnisse, Ethnizität bzw. Nationalität und Alter. Auch in Bezug auf diese

¹ First draft. Bitte nur nach Rücksprache mit den Autorinnen zitieren!

Ungleichheiten sind Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit nicht neutral, sie können vielmehr Ausschlüsse aus Erwerbstätigkeit reproduzieren oder aber Einschluss prekär institutionalisieren. Die Thematisierung von Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit soll also die zugrundeliegende enge Definition des Arbeitsbegriffs thematisieren und es sollen die damit verknüpften exkludierenden Strukturen solcher Politiken sichtbar gemacht werden.

Österreich als ein konservatives Wohlfahrtsregime und als ein Gender-Regime mit einem starken Familienernährermodell zeigte historisch die Tendenz, Frauen und insbesondere Mütter von Erwerbstätigkeit fern zu halten und Anreize zu schaffen, dass Frauen eher Hausfrauen bleiben bzw. dass sie vom Arbeitsmarkt – zumindest vorübergehend – freigestellt werden. Die Idee des Familienlohns resultierte in Österreich im „non employment“ des weiblichen *care-givers*. Nach wie vor sind in Österreich die staatlichen Anreizstrukturen für eine diskontinuierliche oder Teilzeit-Beschäftigung vor allem bei Betreuungsaufgaben stark. Auch die Dauer der Freistellung vom Erwerbsarbeitsmarkt (z.B. Kinderkarenz) ist vergleichsweise lang (Mairhuber/Papushek 2010). Österreichische Studien weisen darauf hin, dass insbesondere Frauen Nachteile aus diesem Anreizsystem zu Nicht-Erwerbstätigkeit zu gewärtigen haben – Nachteile in Bezug auf die Sozialversicherung, der Verlust des Anschlusses an die Berufstätigkeit/den Arbeitsplatz durch lange Karenzzeiten und die Stigmatisierung als „Risikopersonen“ mit der Gefahr geringerer Entlohnung.

Mit der Lissabon-Strategie der Europäischen Union und auch mit der EU-Strategie 2020, die ja möglichst hohe Anteile der erwerbsfähigen Bevölkerung in Erwerbstätigkeit bringen sollen, stellt sich die Frage der Nicht-Erwerbstätigkeits-Politiken auch in Österreich neu. Die Politiken des non employment wurden sukzessive, wenngleich auch nur partiell, an diese neue Erwerbsanforderung an alle Personen im erwerbsfähigen Alter angeglichen. So soll nun vor allem für Männer/Väter ein Anreiz geschaffen werden, zeitweise die Beschäftigung zu unterbrechen, damit nicht Frauen alleine das Risiko der Erwerbsunterbrechung tragen müssen.

Die Fragen des QUING-Projekts sind in diesem Kontext angesiedelt: Lässt sich in diesen Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit ein Bewusstsein über die geschlechtsspezifischen Implikationen der Nicht-Erwerbstätigkeit feststellen? Fehlt dieses „Geschlechterwissen“, also die Thematisierung von Geschlecht, Arbeit und Erwerbstätigkeit, so eine Prämisse des QUING-Projekts, können Nicht-Erwerbstätigkeitspolitiken zu einer weiteren Diskriminierung und Prekarisierung von Frauen führen. Zudem läuft auch die Dethematisierung des Interagierens von Geschlecht mit weiteren Ungleichheitsstrukturen Gefahr, Geschlechtergleichstellung zu unterlaufen bzw. Ungleichheitsstrukturen gegeneinander auszuspielen.

Ein Ziel des Forschungsprojektes QUING war es also zu untersuchen, welche Bedeutungszusammenhänge oder Argumentationsstrategien (*frames*) unterschiedliche AkteurInnen in den jeweiligen Non-Employment-Politiken artikulieren und wie darin die Vorstellung von Geschlechtergleichstellung, von Geschlecht und Intersektionalität, also die Verwobenheit mit anderen Ungleichheitskategorien (= Gender plus), verankert sind. Das Ziel unserer Analyse war es herauszufinden, ob es in den Policy-Debatten der verschiedensten AkteurInnen ein Bewusstsein oder ein Wissen über die Geschlechtsspezifik der Nicht-Erwerbstätigkeits-Politiken gibt oder ob die am Politikprozess beteiligten „Stakeholder“ (EntscheidungsträgerInnen und zivilgesellschaftliche Gruppen) die Geschlechterimplikationen nicht thematisieren. Außerdem interessierte uns die Art und Weise, wie Geschlecht diskutiert wurde – ob als individuelles Merkmal oder eine Rolle, ob als ein strukturelles Ungleichheitsverhältnis zwischen Männern und Frauen und ob bzw. wie Geschlecht zu anderen Ungleichheitsachsen ins Verhältnis gesetzt wird. Gibt es also ein Wissen um „Intersektionalität“? Die Prämisse des Forschungsprojekts QUING ist es, dass die „Qualität“ von „Gender-plus“-Politiken – auch im Bereich der Freistellung von Erwerbstätigkeit – davon beeinflusst ist, wie das Wissen um Geschlechter- und Intersektionalitätskonstellationen im Politikprozess Berücksichtigung findet.

Wie erfolgte nun die Auswahl der Non-Employment-Politiken im QUING-Projekt? Die untersuchten Politiken sollten bedeutende Änderungen im jeweiligen Politikfeld aus einer „Gender Plus“-Perspektive darstellen und nach Möglichkeit „Gender“ sowie „Intersektionalität“ explizit artikulieren. Für Österreich sind das im QUING-Untersuchungszeitraum (2001 bis 2007) Politiken der finanziellen staatlichen Unterstützung für Elternschaft (Steuern und Beihilfen, tax-benefit policies), Politiken zur Care-Arbeit (care-work policies), Politiken zur Vereinbarkeit von Beruf und Elternschaft (reconciliation policies) und Politiken zur Einkommensschere zwischen Frauen und Männern (gender pay gap policies).

Folgende Politikdebatten/Gesetzgebungsprozesse wurden analysiert:

1. *Steuern und Beihilfen*: die Debatte rund um Familienbeihilfe für Nicht-Österreicherinnen (2006)²
2. *Care-Arbeit*: die Debatte rund um Amnestie für illegale Pflegekräfte in privaten Haushalten (2006)³
3. *Vereinbarkeit von Beruf und Familie*: die Debatte um die Einführung der Elternteilzeit (2004)⁴
4. *Einkommensschere*: Rechtlichen Änderungen im Gleichbehandlungsgesetz 2004 bzw. die Debatte um die Einkommensschere 2007.⁵

Die analysierten Policy-Dokumente umfassen sowohl staatliche als auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen: Gesetzestexte und Materialien, Auszüge aus Regierungsprogrammen und -berichten, Debattenbeiträge von Abgeordneten zum Nationalrat in den jeweiligen parlamentarischen Sitzungen rund um die Annahme der entsprechenden Gesetzesentwürfe sowie Texte und Stellungnahmen von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, die im jeweiligen Politikfeld relevant sind und/oder Politiken aus einer Gender- und Gender-Plus-Perspektive kommentieren, wurden untersucht.⁶

Im Folgenden wollen wir die Ergebnisse der *frame*-Analyse anhand der Kategorien „Gleichstellung“, „Gender“ sowie „Gender plus“ darstellen und in ihrer Bedeutung für die Qualität von Non-employment-Politiken diskutieren. Ein kurzer Vergleich mit der EU-Ebene soll die österreichischen Spezifika herausarbeiten..

2. „Gleichstellung“ als Thema in Non-Employment-Politiken in Österreich?

2.1 Steuern und Beihilfen sowie Care-Arbeit

Wie wird „Gleichstellung“ in den von uns analysierten Politikdebatten definiert? In den Politiken über staatliche Beihilfen zur Elternschaft (Familienbeihilfen für Nicht-ÖsterreicherInnen) und in Care-Arbeit (Amnestie für illegale Pflegekräfte) wird Gleichstellung der Geschlechter bis auf zwei unwesentliche Ausnahmen (Regierungsbericht zur

² Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967 und das Kinderbetreuungsgeldgesetz geändert werden, inklusive Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales, 14. Dezember, 2006.

³ Pflege-Übergangsgesetz 2006

⁴ Elternteilzeitgesetz 2004

⁵ Gleichbehandlungsgesetz – GLBG und Änderung des Bundesgesetzes über die Gleichbehandlung von Frau und Mann im Arbeitsleben (Gleichbehandlungsgesetz), 23. Juni 2004, sowie parlamentarische Debatte über Antrag der Grünen zu frauenpolitischen Maßnahmen, inklusive Einkommensschere, 7. März 2007.

⁶ An zivilgesellschaftlichen AkteurInnen sind dies für *Steuern und Beihilfen*: asylkoordination österreich und SOS - Menschenrechte Österreich; für *Care-Arbeit*: Hilfswerk Österreich; für *Vereinbarkeit*: Österreichische HochschülerInnenschaft, für *Einkommensschere*: NGO-CEDAW-Komitee.

Familienbeihilfe und Stellungnahme des Sozialministers zu Pflege) *weder* in der Problemanalyse *noch* in möglichen Lösungsansätzen erwähnt. Geschlechtergleichstellung ist für die untersuchten AkteurInnen im Politikfeld kein artikuliertes Thema: Finanzielle Unterstützung, die für Kinder gewährt wird auf der einen Seite und die rechtliche Regelung von Pflegearbeit für ältere Menschen auf der anderen Seite werden in diesen Politikdokumenten nicht als Bereiche gesehen, die für Gleichstellung in irgendeiner Form relevant sind. Der dominante *frame* ist das Wohlergehen von Älteren beziehungsweise von Kindern in der Gesellschaft.

In der Maßnahme zur Pflege-Arbeit ist es augenscheinlich, dass ein entgeschlechtlicher Fokus auf die Ungleichheiten Alter und „sozialer Status“ (Klasse) – wie soll die Versorgung älterer pflegebedürftiger Menschen mit leistbaren und qualitativ hochwertigen Pflegedienstleistungen sichergestellt werden? – sich tendenziell negativ auf die Qualität einer „Gender-Plus“-Gleichstellungspolitik auswirkt. *Weder* wurde nämlich der vergeschlechtliche Charakter der Thematik anerkannt, noch wurde der ethnisierte/nationalisierte Inhalt der Politik explizit gemacht. Dass Frauen die Mehrheit sowohl der Gruppe der Pflegebedürftigen, als auch die der pflegenden Angehörigen oder professionell tätigen Pflegenden stellen, wird dethematisiert. Auch die Tatsache, dass eine Amnestie für illegale Pflegekräfte (und auch für anstellende Haushalte), wie sie das Gesetz vorschlug und realisierte, zu prekarierten Arbeitsbedingungen für Frauen aus Osteuropa, die Pflege für Menschen in Österreich leisten, ohne adäquat sozial- und arbeitsrechtlich abgesichert zu sein, führen kann, war kein Debattenthema.

Interessant ist, dass auch die zivilgesellschaftliche Stellungnahme des „Hilfswerks Österreich“, einer im Pflegebereich tätigen Organisation, *weder* Geschlecht noch Gleichstellung thematisierte. Offensichtlich wird, dass sich der politische wie auch der gesellschaftliche Diskurs in Österreich über die Arbeit im Bereich der Pflege der Geschlechterproblematik in diesem (informellen) Arbeitsbereich, der die Erwerbstätigkeit bzw. Nicht-Erwerbstätigkeit von gut ausgebildeten ÖsterreicherInnen, die zu pflegende Angehörige haben, aber auch die (in)formelle Erwerbsbeteiligung von PflegedienstleisterInnen enorm beeinflusst, nicht bewusst ist. Vor allem wird deutlich, dass dem intersektionellen Aspekt, namentlich der Tatsache einer im Pflegebereich doppelten Betroffenheit von Frauen als *care-giver* und als *care-taker* an der Schnittstelle von Alter und Ethnizität/Nationalität nicht Rechnung getragen wird. Nicht-Erwerbstätigkeit als ein ungelöstes Problem insbesondere im Bereich der Pflege bedürftiger Personen wird in den von uns analysierten Dokumenten nicht als ein grundsätzliches gesellschaftliches Problem erkannt – und vor allem wird es nicht als ein strukturelles Problem ungleicher Geschlechterverhältnisse gesehen.

2.2 Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Politiken zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind „klassische“ Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit, deren Geschichte in Österreich durch Auseinandersetzungen um die Dauer der Nicht-Erwerbstätigkeit wie auch darum, wer zur Vereinbarkeit „gezwungen“ ist bzw. werden soll, gekennzeichnet ist. In Österreich als einem Land mit einer langen Tradition des „male breadwinners“ sind diese Politiken genuin vergeschlechtlicht. In der Tradition einer geschlechterdifferenzierenden Politik bezogen sich diese Maßnahmen bis in die 1990er Jahre vornehmlich auf Frauen.

Unsere Analyse hat in Bezug auf die Thematisierung und Bewusstheit von Geschlechtergleichstellung in diesen politischen Maßnahmen (Elternteilzeitgesetz 2004) Folgendes herausarbeiten können: Gleichstellung wird als höhere Erwerbstätigkeit von Frauen und als Steigerung der Partizipation der Väter an der Kinderbetreuung gesehen (so in den Gesetzesmaterialien, bei SPÖ und Grünen), als Beseitigung von Diskriminierung von Frauen im Beruf (Regierungsbericht), aber auch als Zwangsmaßnahme, die Väter zur Beteiligung an Kinderbetreuung zwingen (rechtspopulistische Parteien FPÖ und BZÖ) sowie

als Schaffung von strukturellen Bedingungen für baldmöglichsten Wiedereinstieg von Frauen in den Beruf (Grüne). Speziell für die parlamentarische Debatte ist kennzeichnend, dass es keinen Konsens darüber gibt, was Gleichstellung in Bezug auf Kinderbetreuungspflichten bedeutet. Die Wahrnehmungen variieren stark im politischen Spektrum: Einerseits sollen Männer nicht gezwungen werden, Kinder zu betreuen (FPÖ/BZÖ) und andererseits werden die Unzulänglichkeiten derzeitiger Maßnahmen, um die Partizipation von Männern an der Kinderbetreuung zu steigern, angeprangert (Grüne). Doch selbst in diesem explizit vergeschlechtlichten Politikbereich, der die „Freistellung/Befreiung“ von Erwerbstätigkeit im Falle der Geburt und Betreuung eines Kindes zu regeln sucht, ist die Geschlechtergleichstellung als wichtiges Thema, das politische Aufmerksamkeit und Regelung braucht, umstritten.

Ein weiterer interessanter Aspekt der Analyse der Freistellung von Erwerbstätigkeit zur Kinderbetreuung ist die Frage, ob die Geschlechtergleichstellung als Ziel oder als Mittel zu einem anderen Zweck *geframt* wird. Wir konnten beides feststellen: Gleichstellung wird als eigenständiges Ziel gesehen (freilich mit negativer Konnotation bei der rechtspopulistischen Partei FPÖ/BZÖ), aber ebenso als Mittel, um ökonomische Ziele zu erreichen (positive Auswirkungen für die Beschäftigung und Österreich als Wirtschaftsstandort in den Gesetzesmaterialien). Beide Konzepte sind in etwa gleich häufig vertreten. Hier können wir ein „*bending*“ des *frames* Gleichstellung feststellen, d.h. eine Verknüpfung des Geschlechterdiskurses mit dem ökonomischen oder Effizienzdiskurs, um Gleichstellung für andere „Stakeholder“, namentlich die Wirtschaft, attraktiv und legitim zu machen.

Gleichstellung wurde darüber hinaus auch als Frage der Menschenrechte und des demographischen Wandels (FPÖ/BZÖ) – wenn auch seltener – thematisiert. Wenn Geschlechtergleichstellung als Angelegenheit der Menschenrechte benannt wird (Regierungsbericht an CEDAW), ist Gleichstellung bemerkenswerter Weise entgeschlechtlicht: Unter der Überschrift „Beseitigung der Diskriminierung von Frauen“ werden lediglich „Eltern“ als Zielgruppe aufgeführt, Geschlechtsspezifika bleiben unbenannt. Allerdings kann diese Entgeschlechtlichtung auch als Strategie gedeutet werden, um auf die notwendige Einbeziehung von Männern hinzuweisen. Im Unterschied zu Freistellungsdebatten zur Pflege älterer und bedürftiger Menschen sind Freistellungspolitiken zur Kindererziehung selbstverständlich vergeschlechtlicht – und sie werden als ein Thema, in das Männer einbezogen werden sollen, gesehen. An diesem Beispiel lassen sich mithin Erfolge – wenn auch eher magere – in Bezug auf die Bedeutsamkeit für Geschlechtergleichstellung ablesen.

2.3 Einkommensschere (Gender pay gap)

Auch im Politikprozess zur Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes 2004 sind die Definitionen von Gleichstellung bemerkenswert. Gleichstellung wird im Gesetz und in den Materialien zum Gesetz als Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in der Privatwirtschaft, besonders aber aufgrund des Familienstands (verheiratet oder nicht, mit Kindern oder ohne) definiert. Weitere Definitionen bzw. Ziele des Gesetzes sind eine geschlechtergerechte Bewertung von Arbeit sowie Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern. Der Regierungsbericht präzisiert Gleichstellung als die Unterstützung atypischer Berufswahl von Mädchen, die bessere Bewertung und mithin bessere Entlohnung von frauendominierten Berufen sowie die Förderung des beruflichen Aufstiegs von Frauen. In der parlamentarischen Debatte werden weitere Dimensionen von Gleichstellung benannt, nämlich ein selbstbestimmtes Leben für Frauen, die Schaffung von mehr Teilzeitjobs in Führungsebenen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Väter (SPÖ). Die FPÖ/BZÖ hat wiederum eine spezifische Vorstellung: Sie bezeichnet „Gleichstellung“ als Anerkennung für Frauen, die ihren Kindern zuliebe auf die Karriere verzichten. Die Grünen definieren Geschlechtergleichstellung als Verkleinerung der Einkommensschere zwischen Männern und Frauen und schlagen dazu die Einführung von Frauenquoten in der Wirtschaft vor. Die

NGO – das NGO CEDAW-Komitee – definiert Gleichstellung als Beseitigung der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt und als Neudefinition von Arbeit.

Bemerkenswert in dieser Policy-Debatte sind auch die Zuschreibungen von Verantwortlichkeit zu Handeln. Verantwortlichkeit für das Erreichen von Gleichstellung wird den Gewerkschaften, Sozialpartnern (BZÖ, Debatte zur Einkommensschere 2007), der Gesellschaft und dem Staat zugesprochen (FPÖ, Debatte zur Einkommensschere 2007). Darüber hinaus markiert die FPÖ eine andere Form der Verantwortung im Bereich der Gleichstellung im Arbeitsleben: Sie sieht auch Männer als verantwortlich dafür, gegen die Emanzipation von Frauen vorzugehen.

Auch für die Frage von Lohn(un)gleichheit zwischen Frauen und Männern – ein Policy-Thema mit explizitem Geschlechterbezug – ist interessant, dass das Thema der Nicht-Erwerbstätigkeit nur implizit geäußert wird, dass also die strukturelle Dimension von Ausschluss aus der Erwerbstätigkeit (durch Minderbezahlung) qua Geschlecht bzw. die schlechtere Entlohnung als Folge der (zeitweisen) Nicht-Erwerbstätigkeit, nämlich die Definition von Arbeit, nur von wenigen AkteurInnen in die argumentative Waagschale geworfen wird.

Gleichstellung wird in unseren Policy-Dokumenten meist als eigenständiges Politikziel erwähnt, in manchen Dokumenten aber auch als ein Mittel zur Erreichung von mehr Wirtschaftswachstum. Rechtspopulistische Parteien (FPÖ und BZÖ) sehen die Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt als ein Mittel zur Stimulierung demographischen Wachstums. Der NGO-CEDAW-Text sieht Gleichstellung als Frage der Menschenrechte. Kurzum: Die gleichstellungspolitischen Ziele, die in Politiken zur Schließung der Einkommensschere vorgeschlagen werden, sind kontrovers und umkämpft.

2.4 Zusammenfassung

Gleichstellung ist kein ausdrückliches Thema in Politiken zu Steuer-Beihilfen und in Care-Arbeit-Politiken. In Politikbereich „Vereinbarkeit“ herrscht wiederum keine Einigkeit darüber, was Gleichstellung sein soll. Im Policy-Diskurs zur Schließung der Einkommensschere gibt es mehr Einigkeit darüber, dass Gleichstellung den Status von Frauen am Arbeitsmarkt verbessern soll. Männer werden allerdings weder als Teil des Problems, noch als Akteure der Lösung gesehen. Sie werden von den meisten AkteurInnen schlicht dethematisiert. Sowohl in der Vereinbarkeits-Debatte als auch im Politikfeld zur Schließung der Einkommensschere wird Gleichstellung auch als Mittel zur Steigerung des Wirtschaftswachstums genannt, also der *frame* aus strategischen Überlegungen heraus „gebeugt“. – Als generelle Charakteristik der Non-Employment-Politiken können wir aufgrund unserer Analyse festhalten, dass es keine explizite Beschäftigung mit der Problematik der – erzwungenen oder freiwilligen Freistellung von Erwerbstätigkeit – unter einer Gleichstellungsperspektive gibt. Der traditionelle „Geschlechtervertrag“ wird nicht problematisiert und kann – so unsere Vermutung – mit diesen Politiken auch nicht neu verhandelt oder gar transformiert werden. Ökonomische Wachstumsprobleme und Probleme des demographischen Wandels schieben sich vor die Frage von Geschlechtergleichstellung. Ein gleichstellungspolitische Erfolg des strategischen *frame-bending*, um Gleichstellung an diese beiden Erfordernisse anschlussfähig zum machen, ist deshalb nicht garantiert.

3. Gender Plus: Wie wird artikuliert?

Ziel der folgenden Analyse ist es, deutlich zu machen, wie Geschlecht in den Policy-Dokumenten thematisiert und verhandelt wird. Die explizite Thematisierung von Geschlecht kann als Indikator für Geschlechterbewusstsein, vielleicht sogar für Geschlechterwissen gesehen werden. Vergeschlechtlichung bzw. Entgeschlechtlichung eines Policy-Issues sind also gezielte *framing*-Strategien, die auf die Qualität von Politiken unter einer Gender-plus-

Perspektive hinweisen. Auch die Art und Weise der Artikulation von Geschlecht kann Aufschluss darüber geben, wie das Geschlechterwissen der Policy-AkteurInnen aussieht. In ähnlicher Weise fragen wir danach, ob bzw. welche weitere/n Ungleichheitsstrukturen im Politikprozess angesprochen werden und inwiefern die Policy-AkteurInnen diese Ungleichheitsstrukturen miteinander verknüpfen: Sehen sie sie als eine mehrfache Gefahr für betroffene Personen? Werden spezifische Ungleichheitsstrukturen so präsentiert, dass sie andere überlagern bzw. im Politikprozess dethematisieren?

Im *Politikprozess zur Minimierung der Einkommensschere* wird Gender deutlich häufiger artikuliert als in den anderen Politiken (Vereinbarkeit, Care-Arbeit, Steuern und Beihilfen). Geschlecht bedeutet allerdings in Policy-Debatten um die Einkommensschere meist Frauen, nur selten werden Männer oder gar vergeschlechtlichte Strukturen in der Gesellschaft bzw. in der Arbeitswelt und der Ökonomie angesprochen. Entgeschlechtlichung ist typisch für rechtliche Dokumente: „Einkommensdiskriminierung aufgrund des Geschlechts“ betrifft dann „Personen, die sich aufgrund des Geschlechts diskriminiert fühlen.“

Die Intersektionalität von Gender mit Ethnizität/Nationalität, mit Religion, Sexualität und Familienstand wird nur im Rahmen von rechtlichen Dokumenten (Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes 2004) als „Gründe für Mehrfachdiskriminierung“ genannt. In allen anderen Dokumenten werden diese Ungleichheitsgründe, ebenso wie Behinderung, nicht erwähnt. Im Unterschied dazu wird die Überschneidung von Gender und Klasse/sozialer Status sowie Gender und Alter hingegen artikuliert, wie die folgenden Beispiele zeigen: Problematisiert wird, dass Frauen weniger als Männer verdienen, dass Universitätsabsolventinnen selten hoch bezahlte Einstiegsjobs bekommen. Auch die Berufswahl und Ausbildungswahl junger Frauen wird kritisch diskutiert. Unsere Dokumente zeigen, dass es AkteurInnen im Feld gibt, die den Zusammenhang von interagierenden Diskriminierungsstrukturen als Ursachenzusammenhang für die schlechtere Entlohnung von Frauen auf die Agenda des Politikprozesses heben.

Unsere Analyse zeigt vor allem, dass die Geschlechterbilder und -vorstellungen *im Politikfeld Vereinbarkeit* (Elternteilzeitgesetz 2004) überwiegend traditionell bzw. unhinterfragt sind. Frauen und Männer werden als individualisiert thematisiert und nicht im Kontext ungleicher Geschlechterverhältnisse. Lediglich die zivilgesellschaftliche Stellungnahme der Österreichischen HochschülerInnenschaft thematisiert strukturelle vergeschlechtlichte Rahmenbedingungen für Elternschaft und Erwerbstätigkeit, also den prinzipiellen Geschlechterbias dieser Non-Employment-Politik. Im *Politikfeld Vereinbarkeit von Beruf und Familie* werden die Kategorien Ethnizität/Nationalität, Sexualität und Behinderung nicht erwähnt. Vergeschlechtlichte Intersektionalitäten sind in diesen Policy-Debatten generell versteckter: Die Intersektion zwischen Gender und Familienstand wird am häufigsten genannt. Es wird von den Policy-AkteurInnen erkannt, dass die Situation für Frauen im Erwerbsbereich schwieriger ist, wenn sie ein Kind haben, dass diese Situation aber auch von ihrem „Ehestand“ abhängig sein kann. Die Thematisierung des Zusammenhangs von Gender und Klasse/soziale Lage sowie Gender und Alter spielen dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Obgleich so genannte „Vereinbarkeitspolitiken“ eine lange Debattengeschichte in Österreich seit den 1970er Jahren haben, ist das Geschlechterwissen, das die AkteurInnen einbringen, vergleichsweise niedrig. Der Zusammenhang von (Nicht-)Erwerbstätigkeit, Arbeit und „Gender plus“ wird nur marginal thematisiert.

Care-Arbeit ist interessanter Weise das am stärksten entgeschlechtlichte Politikfeld. Die Überschneidung der Ungleichheitsstruktur Geschlecht wird nur mit der Kategorie Klasse explizit thematisiert, so im Hinweis auf die Notwendigkeit verbesserter sozialer Absicherung für pflegende weibliche Angehörige (Sozialministerin, BZÖ). Ein einziges Mal wird der problematische Zusammenhang von sich verstärkenden Ungleichheitsstrukturen Geschlecht, Klasse und Staatsbürgerschaftsstatus thematisiert – aber auch hier implizit: Die fehlende sozialrechtliche Absicherung von „BetreuerInnen, die nicht angemeldet sind“ (NGO

Hilfswerk). Dieses Resultat ist umso überraschender, als die Politik-Debatte, die wir analysierten, nämlich das „Pfleger-Übergangsgesetz 2006“, seinen Ausgangspunkt in der Dimension Staatsangehörigkeit (der PflegerInnen) nahm: Es ging um private, illegale Pflegearrangements, die hauptsächlich in Österreich pflegende Frauen aus Osteuropa betreffen. Es scheint, dass durch Nicht-Artikulierung des Staatsbürgerschaftsstatus bzw. der Ethnizität/Nationalität als Policy-Problem die Aufmerksamkeit bei intersektionellen Ungleichheiten auf andere Kategorien gerichtet wird, nämlich auf die Frage von Alter (der zu Pflegenden) und Klasse (die Frage, wer sich welche Pflege leisten kann).

Insgesamt führte dies, so das Ergebnis unserer Dokumenten-Analyse, dazu, dass das Politikproblem (wie auch die Lösungen) von Nicht-Erwerbstätigkeit aufgrund von Pflegeverpflichtungen als entgeschlechtlicht verstanden wurde. Der zentrale Aspekt der Debatte betraf nicht die (Verbesserung der) Arbeitsbedingungen von Frauen aus Osteuropa in privaten Pflegearrangements, sondern die Möglichkeit, Pflege für ältere pflegebedürftige Personen in Österreich leistbar zu machen. Wie gesagt: Das Geschlecht wurde weder bei den Pflegeleistenden noch bei den Pflegebedürftigen thematisiert – und dies trifft auf alle von uns analysierten Dokumente zu. Dies macht das zentrale Problem für pflegende Frauen unsichtbar – nämlich die Tatsache eines selbstständigen, (vom Ehemann) unabhängigen Aufenthalts. Auch die Ungleichheitsachse „Behinderung“ wurde im Politikprozess bestenfalls implizit thematisiert: Ältere pflegebedürftige Menschen, die sich Pflege nicht leisten können, mögen aufgrund von Alter, Krankheit und/oder Behinderung pflegebedürftig sein – das Verhältnis zwischen diesen Kategorien bleibt aber diffus und wird nicht geklärt. Nicht-Erwerbstätigkeit aufgrund von Pflegeverpflichtungen – sei es von weiblichen Familienangehörigen, sei es von lediglich informellen Erwerbstätigen – wird nicht unter Geschlechterperspektive diskutiert. Und die Tatsache sich überschneidender geschlechtsspezifischer und staatsangehörigkeitsbezogener Benachteiligung kann aufgrund fehlender Thematisierung in der Debatte schwerlich eine Lösung zugeführt werden.

Auch der *Politikprozess zu Steuern und Beihilfen* im Zusammenhang mit der Freistellung von Erwerbstätigkeit ist größtenteils entgeschlechtlicht. Allerdings wird von den Parteien, sowohl von der FPÖ und dem BZÖ wie auch von der Sozialdemokratischen Partei und den Grünen, die Intersektion von Geschlecht, Alter und Staatsbürgerschaftsstatus bzw. Familienstand thematisiert. „Mütter aus der dritten Welt, die nach Österreich kommen, um hier soziale Leistungen zu beziehen“ werden von der rechtspopulistischen Partei FPÖ als Bedrohung inszeniert, während die Grünen fordern, dass drittstaatsangehörige Mütter dieselbe finanzielle Unterstützung für ihre Kinder bekommen sollten wie österreichische Staatsangehörige. Auch der Zusammenhang von Staatsbürgerschaftsstatus, sozialem Status und Familienstand wird artikuliert (z.B. die Frage der Beihilfe für Kinder von Drittstaatsangehörigen, die einen Einkommensnachweis erbringen) ebenso wie der Zusammenhang von Alter und Staatsbürgerschaftsstatus (so die Frage von Kindern, die einen legalen Aufenthaltstitel haben). Demgegenüber werden Sexualität und Behinderung nicht (explizit) angesprochen. Für Ethnizität/Nationalität gilt, dass in der Debatte stets nur bestimmte Drittstaatsangehörige gemeint zu sein scheinen: Drittstaatsangehörige aus „der dritten Welt“ (FPÖ), nicht um Drittstaatsangehörige aus wohlhabenderen, westlichen Industriestaaten.

Deutlich wurde in unserer Analyse, dass in den Policy-Dokumenten der Zusammenhang sich überschneidender Ungleichheitsstrukturen nicht bewusst ist, viel eher werden die Ungleichheitsstrukturen additiv aufgelistet. Vor allem werden vornehmlich mehrfache Gefahren betont, die Möglichkeit der mehrfachen Privilegierung wird von den Policy-Akteuren gar nicht wahrgenommen und geframt. So zeigt sich – je nach Politikdebatte unterschiedlich – dass die Ungleichheitsgründe in ein hierarchisches Verhältnis gesetzt werden, was zur Folge hat, dass die als nachrangig behandelten Ungleichheitsgründe in der Tendenz im Lösungsvorschlag der jeweiligen Politik dethematisiert werden.

Intersektionalität, so ein weiteres Ergebnis unserer Analyse, bezieht sich in österreichischen Politikdokumenten in den meisten Fällen auf Frauen, die unter einer weiteren Ungleichheit kategorisiert werden. Der „Fokus“ auf Intersektionalität kann also die Bedeutung von Gleichstellung dahingehend beeinflussen, als Frauen nicht länger als eine homogene Gruppe verstanden werden, sondern als Gruppe, die sich entlang verschiedener Kategorien wieder unterteilt. Dies kann zum einen durchaus als ein Policy-Learning begriffen werden. Zugleich aber konnten wir in einigen Debatten feststellen, dass Intersektionalität von Geschlecht und Nationalität zur Diffamierung von nicht-österreichischen Frauen eingesetzt wird.

Denn vor allem Ethnizität/Nationalität wird in Non-Employment-Politiken kaum im intersektionellen Kontext artikuliert. Ethnizität/Nationalität wird zwar im Gleichbehandlungsgesetz als Diskriminierungsgrund bei der Entlohnung genannt, aber nicht vergeschlechtlicht. In der parlamentarischen Debatte zu Care-Arbeit wird Ethnizität/Nationalität nur implizit erwähnt: Den Policy-Debatten liegt zugrunde, dass es sich um Pflegende aus Osteuropa handelt, und nicht etwa aus westlichen Staaten, doch offensiv thematisiert wird dies nicht. Der Staatsbürgerschaftsstatus wird wiederum ausdrücklich in der Debatte zur Kinderbeihilfe für Nicht-österreichische Staatsangehörige erwähnt, die einen Einkommensnachweis erbringen müssen, um diese Beihilfe zu erhalten. Staatsbürgerschaftsstatus als Kategorie ist, in den meisten Fällen, jedoch nicht ausdrücklich mit Geschlecht verbunden. Eben in diesem unbegriffenen Verhältnis des Zusammenhangs liegt die Gefahr des Gegeneinander-Ausspielens begründet.

4. Wer artikuliert Gender plus (nicht)?

Zivilgesellschaftliche Dokumente beziehen sich relativ häufig auf intersektionelle Formen von Ungleichheit. Es scheint so zu sein, dass die analysierten zivilgesellschaftlichen AkteurInnen „doing intersectionality“ in dem Sinn betreiben, als sie anerkennen, dass vergeschlechtlichte Individuen aufgrund anderer weiterer Ungleichheiten unterschiedliche Positionen in einer Gesellschaft einnehmen. Dennoch darf diese Aussage nicht verallgemeinert werden: In Österreich existiert eine große Bandbreite an NGOs die, wegen ihre Organisation entlang meist nur einer spezifischen Ungleichheit, Gender nicht berücksichtigen, wenn sie Verbesserungen für die jeweils vertretene Ungleichheit fordern. Dies ist besonders der Fall bei NGOs, die ältere Menschen und Personen mit Behinderung repräsentieren. Migrantische Frauenorganisationen scheinen hier allerdings eine Ausnahme zu bilden – ihnen ist das Zusammenspiel von Geschlechterungleichheit und Diskriminierung aufgrund von Nationalität/Ethnizität präsent und sie bringen dies in den Politikprozess ein.

Insgesamt scheint es wenig Kooperation zwischen NGOs zu geben, die unterschiedliche Ungleichheiten repräsentieren. Die unterschiedlichen Grade rechtlichen Schutzes, die verschiedenen Ungleichheitsgruppen gewährt werden, sind jedenfalls Quelle für Kontroversen: Im Politikfeld Steuern und Beihilfen ist die Intersektionalität von Gender, Ethnizität/Staatsbürgerschaftsstatus (die Debatte um finanzielle Unterstützung für Kinder, die im Verhältnis zum Staatsbürgerschaftsstatus des Kindes und seiner Mutter debattiert wird) ein sehr kontroversieller Punkt zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen AkteurInnen, aber auch zwischen den beiden rechtspopulistischen Parteien und den Grünen.

Von den rechtspopulistischen Parteien FPÖ und BZÖ werden *frames* artikuliert, die sich ausdrücklich gegen Geschlechtergleichstellung wenden. Darüber hinaus kennzeichnet diese Akteure eine Argumentation, in der der Zusammenhang zwischen Geschlecht und insbesondere der Ungleichheit aufgrund von Nationalität/Staatsbürgerschaftsstatus stigmatisierend artikuliert wird. Diese Stigmatisierung hat in einigen Fällen eine ethnisierte Konnotation, besonders im Politikprozess Steuern und Beihilfen. Nicht die Geschlechtergleichstellung steht im Zentrum der FPÖ-Beiträge zur Politikdebatte, sondern

es findet eine gezielte Verschiebung der Debatte (stretching) hin zur Einwanderungs- und Integrationspolitik – mit einem deutlich ausländerfeindlichen Akzent statt.

5. Vergleich Österreich-EU: Intersektionalität in Non-Employment-Politiken

Frames, die auf nationaler Ebene im Politikfeld Non-Employment artikuliert werden, zeigen weit weniger Aufmerksamkeit für Geschlecht als *frames* auf der EU-Ebene. Dies gilt besonders für die Freistellung zu Fürsorge- und Pflegearbeit. Sowohl auf der EU-Ebene als auch auf österreichischer Ebene bringen zivilgesellschaftliche AkteurInnen ein größeres Verständnis für strukturelle Aspekte der Geschlechterungleichheit als staatliche AkteurInnen ein. Grundsätzlich wird Gleichstellung und der Zusammenhang von Geschlecht mit anderen Ungleichheiten auf struktureller Ebene selten artikuliert, und wenn, dann nur in zivilgesellschaftlichen Dokumenten und in Stellungnahmen der Grünen in parlamentarischen Debatten.

In Bereichen, in denen aufgrund von EU-Zuständigkeit Österreich einem entsprechenden Druck ausgesetzt ist, hat die Tatsache, dass es EU-rechtlich geboten war, zuvor nicht rechtlich anerkannte Ungleichheiten in österreichische Rechtsordnung zu integrieren, zu keinem wahrnehmbaren Muster von höherer Aufmerksamkeit für ein strukturelles Verständnis solcher Ungleichheiten geführt. Geschlecht bildet dabei keine Ausnahme.

Im Unterschied zu den analysierten EU-Dokumenten wird in Österreich Nationalität/Staatsbürgerschaftsstatus auffallend häufig als Ungleichheitskategorie benannt. Rechtspopulistische und konservative Parteien (FPÖ/BZÖ, und ÖVP) geben der Kategorie eine abwertende Bedeutung, die in den Politikdebatten zu Steuern und Beihilfen ausdrücklich vergeschlechtlicht ist: „Drittstaatsangehörige Mütter, die zum Zwecke des Sozialtourismus nach Österreich kommen“, werden als Bild verwendet. Für das Politikfeld zur Schließung der Einkommensschere wird in den Gesetzesmaterialien explizit ausgeführt, dass ungleiche Bezahlung aufgrund von Nationalität/Staatsbürgerschaftsstatus nicht als Diskriminierung angesehen wird. Die Auswirkungen von Exklusion aufgrund von Nationalität/Staatsbürgerschaftsstatus werden auch von zivilgesellschaftlichen AkteurInnen nicht durchgehend thematisiert.

Das Ergebnis, dass sich in Non-Employment-Politiken auf EU-Ebene selten Referenz zu internationalen Menschenrechtsnormen findet, kann für Österreich ebenfalls beobachtet werden. Mit Ausnahme von einigen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen werden Non-Employment-Politiken durchgehend nicht in Bezug zu Menschenrechten, geschweige denn in ihrer vergeschlechtlichten Dimension, gesetzt. Ebenfalls keine Rolle spielt der Bezug auf Demokratie. Die Freistellung von Erwerbstätigkeit wird also nicht im größeren Kontext eines weiteren Verständnisses von *citizenship* als aktive Teilnahme und Teilhabe am Gemeinwesen debattiert.

Im Unterschied dazu spielt die Wirtschaftsentwicklung sehr wohl eine gewisse Rolle in Non-Employment-*frames* sowohl auf der EU- wie auf der nationalen Ebene: Die Schließung der Einkommensschere zwischen Männern und Frauen könne positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wirtschaftsstandort Österreich wie auf die Entwicklung der Geburtenrate zeigen (*Growth/Demography* frame and *Efficient Capitalism* frame) (Gesetzesmaterialien zur Änderung des Gleichbehandlungsgesetzes 2004). Ein anderes Argumentationsmuster, das Gleichstellung mit Wirtschaftlichkeit verknüpft, bezieht sich auf die Elternteilzeit: Hier sollten nicht zu viele Regulierungen getroffen werden, weil sie dem Arbeitsmarkt schaden und Flexibilität verringern (*Choice frame/Neoliberal*) – (ÖVP, Debatte zum Elternteilzeitgesetz).

6. Konklusion und politische Implikationen

Die Zusammenhänge zwischen Geschlecht und anderen Ungleichheiten, insbesondere sozialer Status/Klasse, Staatsbürgerschaftsstatus, Sexualität, Alter und Behinderung müssen u.E. jeweils abhängig vom jeweiligen Politikzusammenhang untersucht und berücksichtigt werden, damit Gleichstellungspolitiken im Kontext der (Nicht-)Erwerbstätigkeit qualitativ bzw. erfolgreich sein kann. Strukturelle Aspekte des Geschlechterverhältnisses und anderer Ungleichheiten werden in den von uns analysierten österreichischen Politikdebatten aber kaum thematisiert. Da wir davon ausgehen, dass die Qualität einer inklusiven Gleichstellungspolitik eine solche ausdrückliche Artikulation voraussetzt, müssen die österreichischen Politiken zur Freistellung von Erwerbstätigkeit als problematisch qualifiziert werden.

Die Frage „Wen betrifft eine politische Maßnahme?“ und die Frage der Verteilung von Rechten und Ressourcen müssen eine offensive Geschlechterperspektive implizieren, denn Politiken, die „geschlechtsneutral“ daher kommen, können keine geeigneten Instrumente für die Überwindung von Geschlechterungleichheit zur Verfügung stellen. Dies trifft auch auf die Artikulation anderer Ungleichheiten zu, die in einigen von und untersuchten Politikprozessen verborgen bleiben bzw. gegen Geschlecht ausgespielt werden (Beispiel Ethnizität bzw. Staatsbürgerschaftsstatus). Homogene vergeschlechtlichte Gruppen wie z.B. „Frauen“ und „Männer“ müssen – unterschieden nach weiteren Ungleichheitskategorien – gesondert betrachtet werden, damit politische Maßnahmen wirksam sein können. Österreichische Politiken der Nicht-Erwerbstätigkeit erweisen sich in unserer Analyse blind für ungleiche „Geschlechter-plus“-Strukturen.