

Europäische Wohlfahrtsstaaten und soziale Sicherung der Frauen : zur Kritik der Sozialgesetzgebung in der EG und in der Schweiz aus frauenpolitischer Sicht

Autor(en): **Schunter-Kleemann, Susanne**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **12 (1992)**

Heft 23

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651597>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Europäische Wohlfahrtsstaaten und soziale Sicherung der Frauen

Zur Kritik der Sozialgesetzgebung in der EG und in der Schweiz aus frauenpolitischer Sicht*

Ich werde in meinem Beitrag den inneren Zusammenhang von sozialer Sicherung, Bürgerrechten und demokratischer Teilhabe aus frauenpolitischer Sicht etwas eingehender beleuchten. Dabei geht es mir einerseits darum, Anregungen zur Reform des Sozialrechts, die seitens des Europäischen Parlaments und der EG-Kommission bearbeitet wurden, in die Debatte einzubringen; andererseits beziehe ich mich auf kritische Anstöße aus der feministischen Forschung.

Sozialstaatsziele

Bekanntlich werden die Begriffe "Sozialstaat" oder "Wohlfahrtsstaat" in der rechts- und sozialpolitischen Diskussion unterschiedlich interpretiert. Aus frauenpolitischer Sicht interessant – wenn auch in keinem europäischen Land der Realität eingelöst – ist die von Hans. F. Zacher vorgenommene inhaltliche Bestimmung des Sozialstaats von den Staatszielen her. Dieser soll leisten:

1. "Hilfe gegen Not und Armut und ein menschenwürdiges Existenzminimum für jedermann";
2. mehr Gleichheit durch den Abbau von Wohlstandsdifferenzen und die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen;
3. mehr Sicherheit gegenüber den Wechselfällen des Lebens;
4. Hebung und Ausbreitung des Wohlstands(1).

Ich denke, dass die Forderungen der Staatsziele 1 und 4 hier wenig strittig sind. Die Ziele 2 und 3 will ich etwas eingehender unter der Frage betrachten, was sie unter Perspektiven der Geschlechtergleichbehandlung bedeuten könnten. Staatsziel 2 enthält zwei miteinander verknüpfte Probleme: Unter Gesichtspunkten der Geschlechteregalität geht es einerseits um den Abbau von Wohlfahrtsdifferenzen zwischen den Geschlechtern, andererseits um die Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen, in denen Personen stehen. Positiv formuliert: Es geht um die Frage, ob Sozialpolitik bemüht und imstande ist, traditionelle Versorgungsabhängigkeiten aufzulösen, ob sie Frauen als autonome, mündige Staatsbürgerinnen, als Trägerinnen eigener sozialer Rechte begreift oder ob Frauen im Sozialrecht weiterhin als Abhängige, als Objekte des paternalistischen Schutzes betrachtet werden.

Staatsziel 3 fordert eine möglichst umfassende Absicherung gegenüber den "Wechselfällen des Lebens". In der sozialpolitischen Diskussion werden im allgemeinen als solche "Wechselfälle des Lebens" die typischen erwerbs-

arbeitsbezogenen Risiken verstanden: Verlust des Arbeitsplatzes, des Einkommens, Krankheit, Alter und Tod. Zu prüfen wäre also, ob auch die für weibliche Erwerbsmuster typischen Risiken, nämlich das Ausscheiden wegen Kindererziehung oder wegen Pflege von Angehörigen, der Wechsel von Voll- in Teilzeitarbeit, der Wunsch, nach der Erziehungsphase wieder ins Berufsleben zurückzukehren u.a.m. als "Wechselfälle des Lebens" in die sozialen Sicherungssysteme einbezogen sind. Ich werde im folgenden die aufgeworfenen Fragen unter Bezug auf die europäischen Debatten beleuchten.

Die Praxis in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten: Ungleichheiten, Abhängigkeiten und Risiken

Fasst man in aller Kürze die verschiedenen Untersuchungen zusammen, die von EG-Parlament, EG-Kommission und Frauenforschung in den 80er Jahren zu Fragen der sozialen Sicherheit von Frauen vorgelegt wurden, so zeigt sich quer durch alle Länder und quer durch alle Sicherungssysteme eine – wenn auch unterschiedlich akzentuierte – monetäre Schlechterstellung der Frauen(2). Ich möchte diesen Befund zu folgenden 11 Thesen zuspitzen:

1. Die vergleichende Betrachtung der europäischen Marktwirtschaften zeigt, dass in allen Gesellschaften ein mehr oder minder ausgeprägtes Einkommens- und Wohlstandsgefälle zwischen den Geschlechtern besteht. Alle Sozialstaaten sind durch einen *strukturellen Patriarchalismus* geprägt, der sich dadurch auszeichnet, dass das "von beiden Geschlechtern gemeinsam erwirtschaftete en gros an Männer und en detail an Frauen verteilt wird." (3). Die herkömmliche Sozialstaatstheorie negiert jedoch weithin die unterschiedliche Soziallage von Männern und Frauen. Die Kategorie "Geschlecht" wird selten als soziale Strukturkategorie gefasst, die über Lebenschancen entscheidet(4)

2. Obwohl gemeinhin als wichtigste Funktion des Sozialstaates der Ausgleich sozialer und politischer Konflikte gesehen wird, blendet die Wohlfahrtsstaatstheorie weithin die komplexen strukturellen und personalen Gewalt- und Abhängigkeitsverhältnisse aus, in denen Frauen sich in allen europäischen Gesellschaften befinden. Negiert wird auch der Sachverhalt, dass die staatliche Steuer-, Sozial- und Familienpolitik vielfältige Regulierungsmechanismen bereitstellt, um Frauen in gerade diesen Abhängigkeits- und Unterordnungsverhältnissen festzuhalten. Die Frauenforschung diskutiert dieses Netz von Abhängigkeiten unter dem Begriff der "geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung"(5)

3. Diese Arbeitsteilung setzt bekanntlich in der bürgerlichen Gesellschaft an der Trennung von öffentlicher Sphäre und Privatsphäre an und schafft damit die Voraussetzungen für die doppelte Benachteiligung von Frauen als disponibler häuslicher und ausserhäuslicher Arbeitskraft. Nur aufgrund der Alleinzuständigkeit der Frau für die Familie kann der männliche Arbeitnehmer seine volle Arbeitskraft auf dem Markt verkaufen; umgekehrt begründet die Zuweisung der familiären Aufgaben an die Frau ihre Indienstnahme als schlechtere Arbeitskraft.

4. Der besondere Benachteiligungsmechanismus, dem das weibliche Geschlecht – trotz formaler Rechtsgleichheit – in allen europäischen Gesellschaften unterliegt, besteht jedoch nicht nur darin, dass Frauen in der Erwerbsphäre durch Entgeltdiskriminierung benachteiligt werden, sondern dass sie in vielfältigen Mustern aus dem ökonomischen Austauschprozess ausgegrenzt werden.

5. Unbezahlte Familienarbeit und unterbezahlte Erwerbsarbeit stehen in einer Wechselbeziehung. In beiden aufeinanderbezogenen Bereichen weiblicher Arbeit sind Frauen mit Strukturen und Mechanismen konfrontiert, in denen Kapitalinteressen mit patriarchalischen Momenten untrennbar durchsetzt sind. Der Diskriminierungskreislauf, in den Frauen eingespannt sind, zeigt sich darin, dass die Mütterzentrierung der Familienform immer wieder befestigt wird, dass die eigene ökonomische Existenzsicherung für die Mehrheit der Frauen unmöglich gemacht wird, und schliesslich die sozialpolitische Unterversorgung und Armut vieler Frauen vorprogrammiert ist.(6)

6. Zu unterstreichen ist folglich, dass die systematische Minderbewertung der von Frauen geleisteten Arbeiten, die wesentliche Ursache für alle Formen der direkten und indirekten Diskriminierung des weiblichen Geschlechts ist. Es erscheint als “normal“, dass alle wesentlichen sozialen Erzungenschaften, alle Rechtsansprüche des Einzelnen an Erwerbsarbeit und zwar an möglichst ununterbrochener und lang andauernder Lohnarbeit anknüpfen. Aufgrund der androzentristischen Konstruktionsprinzipien der Sicherungssysteme, wird die Entgeltdiskriminierung, die Frauen auf dem Arbeitsmarkt erfahren, in der einen oder anderen Form in die Sicherungssysteme hineinverlängert. Das Sozialrecht kompensiert nur selten die vom Markt produzierten Ungleichheiten und Abhängigkeiten, im Gegenteil, sie werden durch die Normen und Regularien des Rechts festgeschrieben und reproduziert.

Die in den meisten Sicherungssystemen noch anzutreffende Bestimmung von Frauen als “Hausfrauen“ leistet unerbittlich der Tatsache Vorschub, dass Frauen zu anderen Konditionen als Männer beschäftigt werden. Das Konstrukt der “Mitversorgung“ durch einen Mann legitimiert die Bezahlung niedriger Entgelte an Frauen, den Ausschluss aus einer eigenständigen sozialen Sicherung und die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen. Umgekehrt bleiben Frauen durch die schlechtere Entlohnung ihrer Erwerbsarbeit, den fehlenden Schutz durch Tarifverträge auf die “Mitversicherung durch den Mann“ angewiesen (7).

7. Zugespitzt könnte man sagen: Frauen in kapitalistischen Marktwirtschaften sind weniger autonom in ihrer Lebensgestaltung, sie bewegen sich bezüglich ihrer Existenzsicherung zwischen drei ‘schlechten’ Alternativen, zwischen drei mit jeweils grossen Risiken behafteten Mustern der Abhängigkeit: a) der personalen Abhängigkeit vom Ehemann, b) der Abhängigkeit von einem paternalistisch-bevormundenden Sozialstaat und c) der Abhängigkeit von einem sexistisch konturierten, nach Maximen der Patronage funktionierenden Arbeitsmarkt.

Die europäischen Sozialstaatskulturen unterscheiden sich allerdings in ihrem “patriarchalischen welfare mix“, d.h. in der Frage, welchem die weibliche Existenz einschnürenden “Versorgungsregime“ lebenspraktisch stärkeres Gewicht und höhere Wertschätzung beigemessen wird. Zweifellos sind die Handlungsspielräume von Frauen in den Staaten am grössten, in denen sie durch eigene Vollzeitarbeit ein existenzsicherndes Einkommen verdienen können und wo der Ehemann nicht als Mittlerperson zwischen ihnen und dem System der sozialen Sicherheit fungiert, sondern wo sie eigenständige Sicherungsleistungen beziehen können. Diese ist heute nur – eingeschränkt – in den skandinavischen Staaten der Fall.

8. Die in allen europäischen Gesellschaften zu beobachtende Minderrepräsentanz oder Ausgrenzung des weiblichen Geschlechts aus ökonomischen, politischen und kulturellen Machtzentren ist nicht losgelöst von den skizzierten ökonomischen Funktionsmechanismen der Marktgesellschaften zu analysieren. Machtlosigkeit von Frauen ist Folge der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung, die zur Überlastung der Frauen durch Regenerations- und Erwerbsarbeit führt und wenig Zeit für öffentlich-politisches Engagement übrig lässt.

9. Den Wahrnehmungsdefiziten in der Sozialstaatsforschung entsprechen Handlungsdefizite der Sozialpolitik. Sie manifestieren sich in allen europäischen Gesellschaften in eklatanten Verteilungsungerechtigkeiten.

Wie die Norwegerin Helga Hernes festhält, ist die Sozialpolitik “zweigeteilt“, weil Lohnarbeit durchgehend zu mehr Rechten führt als Familienarbeit(8). Die von den Frauen geleistete Familienarbeit berechtigt diese nur selten zu eigenständigen Sozialleistungen, allenfalls vermittelt über Familienbeziehungen oder hilfsweise beim Ausfall des “Ernährers“. Ungeachtet der Tatsache, dass die normative und juristische Grundeinheit der demokratischen Verfassungslehre die individuelle Person ist, werden Frauen gleichwohl in unzähligen Zusammenhängen des Sozialrechts über ihr Verhältnis zu zweiten Personen, d.h. zu Ehemännern oder Kindern definiert und behandelt(9).

10. Die Soziologin Uta Gerhard spricht von einer “Zweiteilung des Sicherungssystems“ oder einer “Spaltung des Sozialstaates“, da sich im oberen (besseren) Versicherungsnetz vorwiegend Männer, im unteren (schlechteren) Fürsorgenetz vorwiegend Frauen wiederfinden. Geldleistungen – insbesondere an alleinstehende oder verwitwete Familienarbeiterinnen – seien weithin Teil einer kontrollierenden und disziplinierenden Fürsorge- bzw. Armenpolitik geblieben(10).

11. Selbst dort, wo der Wohlfahrtsstaat Geldleistungen an Familien ausschüttet, stärkt und unterstützt er keinesfalls die Autonomie von Frauen, sondern er unterstützt die Institution Ehefamilie und die damit verbundene Rollenzuweisung zu Lasten der Frauen. Er honoriert die Haushaltsführung für den Mann oder die steigende Zahl der Geburten. (Dies zeigt u.a. die Ausgestaltung der Ehegattenbesteuerung oder des Kindergeldes als Einkommen des Mannes (‘Demogrants’)(11).

Kommen wir zum Staatsziel 3 (nach Zacher).

Absicherung gegenüber den Wechselfällen des Lebens

Die These, die ich im Rahmen meiner zweiten Argumentationslinie belegen möchte, ist, dass die sozialen Sicherungssysteme durch Risiko-Definitionen charakterisiert sind, die eigentlich nur Männer im "Normalarbeitsverhältnis" erfüllen können. Pointiert gesagt: Das Gros der europäischen Frauen sitzt, was ihre soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit oder im Alter angeht, sozusagen "zwischen den Stühlen".

Die vorhandenen Sicherungssysteme blenden die Spezifik der Lebenslage von Frauen, die durch biographisch unterschiedliche Phasen der Erwerbsarbeit, der Voll- oder Teilzeitarbeit und der unentgeltlichen Erziehungs-, Pflege und Hausarbeit, also die "*Normalität von Wechselfällen*" gekennzeichnet ist, systematisch aus. Existenzsichernde Leistungsansprüche setzten vielmehr stetige, vollzeitige und lebenslange Erwerbsmuster voraus.

Die Sicherungssysteme in den meisten westeuropäischen Staaten – auch der Schweiz – zeichnen für Leistungsberechtigte sehr dogmatisch Lebenswege vor, die an der Lebensrealität einer ständig wachsenden Zahl von Frauen vorbeigehen. Vereinfachend könnte man sagen, dass im westeuropäischen Sozialrecht zwei soziale Sicherungskonzeptionen für Frauen gelten: a) die sozialrechtliche Sicherung über familiär abgeleitete Rechte und b) die eigenständige Sicherung über Erwerbseinkommen mit sozialversicherungsrechtlichen Ersatzleistungen(12).

Schauen wir uns die Tücken und Fallstricke dieser Sicherungskonzeptionen für Frauen etwas genauer an. Das erste Sicherungsmodell (Typ Hausfrauenehe) knüpft an das patriarchalische Familienbild an. Rechtlich unterstellt wird die Familie, die von der Ehe bestimmend geprägt ist, und innerhalb derer die ausserhäusliche Erwerbsarbeit dem Mann, die Familienarbeit der Frau zugeordnet ist. Der Unterhaltsanspruch der Frau als deren Sicherung stellt das Äquivalent für die von ihr geleistete Hausarbeit dar. Die wenigen Anhaltspunkte, an denen Familienarbeit eigene Sozialleistungen begründet, und die geringe Höhe dieser Leistungen belegen die gesellschaftliche Geringschätzung und Minderbewertung von Frauenarbeit. Sie legen eher die Defizite der Sozialpolitik bezüglich der Anerkennung von Familienarbeit bloss, als dass sie sie beheben würden(13).

Die zweite Sicherungskonzeption – die eigenständige Sicherung über Erwerbsarbeit – stellt kein eigens für Frauen konstruiertes Sicherungsmodell dar. Es hat jedoch durch das verstärkte Eindringen von Frauen in den Erwerbssektor in allen Ländern für diese an Bedeutung gewonnen und sichert ihnen ein eigenes Einkommen und davon abgeleitete sozialrechtliche Einkommensersatzleistungen, allerdings – aufgrund geschlechtsgebundener Einkommensdiskriminierung – auf erheblich niedrigerem Niveau. Ein besonderes Familienleitbild ist mit diesem Sicherungsmodell nicht verknüpft, die Frau wird schlicht als vereinzelte Arbeitskraft gesehen. Ausgeblendet wird, dass aufgrund der gegebenen familiären Aufgabenteilung Frauen sich auf dem Markt nicht "wie Männer" verhalten können und dass folglich auch ihre soziale Sicherung in erwerbsarbeitszentrierten Sicherungssystemen un-

zureichend und prekär sein muss(14).

Keine der beiden Konzeptionen der sozialen Sicherung verarbeitet in angemessener Weise die Tatsache der doppelten Einbindung von Frauen in bezahlte und unbezahlte Arbeitsbereiche, noch wird versucht, die vielfältigen Muster, Familie und Berufsarbeit irgendwie unter einen Hut zu bringen(15).

Der Gleichbehandlungsansatz der EG – Kluft zwischen Zielen und Normen

Die Frage ist nun, wie die EG-Gesetzgebung auf die so unterschiedlich gestalteten nationalen Sicherungsvorstellungen reagiert. Zu prüfen ist, ob die EG-Richtlinien zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in den Systemen der sozialen Sicherheit konzeptionell Alternativen zur abgeleiteten Sicherung der Frau enthalten und ob die unstetigen Erwerbsarbeitsmuster als “Wechselfälle des Lebens“ in die Sicherungskonzeptionen der europäischen Sozialgesetzgebung eingegangen sind. Beziehen wir uns zunächst auf die proklamierten Ziele, so können wir alle Fragen bejahen.

Die vom Europäischen Parlament und Kommission angestrebte soziale Sicherungspolitik verfolgt das Ziel der schrittweisen Ersetzung der abgeleiteten Rechte durch eigene Rechte. In den die EG-Richtlinien vorbereitenden Expertisen wird gefordert, die noch vorhandenen Elemente der Familiensubsidarität durch die Lösungen der “Individualisierung der Rechtsansprüche“ zu ersetzen.

Ebenfalls verfolgt die gemeinschaftliche Sicherungspolitik das Ziel der “Erweiterung des Systems der sozialen Sicherheit auf die verschiedenen familiären Situationen der Frauen und der von ihnen ausgeübten Tätigkeiten“ (16).

Zwischen den formulierten Leitvorstellungen der Gemeinschaftsorgane und der von ihnen vorgelegten Richtlinienpolitik zur Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit klaffen allerdings Welten. Dies erforderte eine differenzierte Überprüfung der drei hier relevanten Richtlinien, die hier nicht geleistet werden kann(17). Erhebliche Sicherungsrisiken für Frauen ergeben sich schliesslich auch aus Modalitäten der Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Sozialrecht. Beide Problembereiche können hier nur thesenhaft zusammengefasst werden.

1. Den verabschiedeten Richtlinien zur Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherung liegt ein restriktiver Begriff der “Erwerbsbevölkerung“ zugrunde, der dazu führt, dass teilzeitbeschäftigte Frauen und Frauen mit unstetigen Erwerbsmustern systematisch ausgegrenzt werden.

2. Das Gros der EG-Richtlinien, die zum Ziel hatten, soziale Sicherungsdefizite von Frauen zu mindern, die mit familiären Arbeiten und dem Wechsel von familiären und beruflichen Arbeiten zusammenhängen, wurde vom EG-Ministerrat nicht verabschiedet. Richtlinienentwürfe zur Teilzeitarbeit, zu Elternurlaub, Soziale Sicherheit-Ergänzung, Beweislastumkehr, atypische Beschäftigungen sind gescheitert. Die vom Europäischen Parlament ge-

forderte Richtlinie zur Kinderbetreuung ist nicht einmal bis in das Stadium einer Richtlinie gediehen(18).

3. Die Gleichbehandlungspolitik auf europäischer Ebene stagniert wegen des Demokratiedefizits der europäischen Organe, insbesondere wegen der unzureichenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments.

4. Die Gleichbehandlungspolitik stagniert aber auch wegen der auf Staat, Unternehmen und soziale Sicherungssysteme zurollenden Kosten(19).

5. Auch die Individualisierungsstrategie birgt soziale Risiken, weil die EG-Gesetzgebung nicht verbindlich vorschreibt, dass die Gleichbehandlung der Geschlechter nur durch Anhebung der Sozialleistungen "nach oben" erfolgen darf. Erfahrungen der Umsetzung in Holland und Belgien zeigen, dass die Sozialrechtsreform mit dem Ziel der Individualisierung von Leistungsansprüchen von einer Absenkung der Leistungen begleitet wird(20).

Richtlinien – Kompetenz der EG in Fragen der Gleichbehandlung und ihre geringe praktische Relevanz

Die auf Basis der allgemeinen Kompetenz zur Rechtsangleichung (Art. 235 EWG-Vertrag) seit Mitte der 70er Jahre in Gang gesetzte Gleichbehandlung war – wie der EG-rechtliche Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit (Art. 119 EWG) – von Anfang an janusköpfig. Die Normierung der Gleichberechtigungsidee war wettbewerbspolitisch und menschenrechtlich zugleich motiviert. Gleichbehandlung von Mann und Frau wurde als notwendig erachtet, um Wettbewerbsnachteile jener Länder auf dem Gemeinsamen Markt auszuschliessen, die Frauen weniger diskriminieren. Die explizite Einschränkung der EG-Anti-Diskriminierungspolitik auf die gesellschaftliche Benachteiligung auf dem Markt agierender, *erwerbstätiger* Frauen konkretisierte sich schliesslich in sechs Richtlinien und verschiedenen, bisher nicht verabschiedeten Richtlinienentwürfen zur *Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Erwerbsleben und in den Systemen der sozialen Sicherheit*.

Die geringe politische Reichweite der EG-Gleichbehandlungsrichtlinien hängt meines Erachtens zusammen mit konzeptionellen Schwächen, die zum Teil aus der eingeschränkten sozialrechtlichen Kompetenz, zum Teil aus dem bekannten Demokratiedefizit der EG-Behörden entspringen.

Im Zeitraum 1975 bis 1991 wurden folgende *sechs EG-Richtlinien* verabschiedet:

- 1). Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen (75/117 EWGV);
- 2). Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen (76/207);
- 3). Richtlinie zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleich-

- behandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (79/7 EWGV);
4. Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit (86/378 EWGV);
 5. Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft ausüben – sowie über den Mutterschutz (86/613 EWGV);
 6. Richtlinie zum Mutterschutz (91 EWGV).

Die *Lohnleichheitsrichtlinie* verpflichtete alle Mitgliedsstaaten, innerhalb eines Jahres Gesetze zu erlassen, um alle mit dem Lohnleichheitsgrundsatz unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu beseitigen und die Lohnleichheit von Frauen in *Tarifverträgen* abzusichern. Die Richtlinie hat nur begrenzte Bedeutung, sie geht, abgesehen von Art. 1 (Erweiterung des Grundsatzes des gleichen Entgelts auch auf „*gleichwertige Arbeit*“) nicht über Art. 119 EWGV hinaus.

Die „*Gleichbehandlungs-Richtlinie*“ erweitert den gemeinschaftsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz in erheblichem Umfang. Sie schreibt fest, dass niemand aufgrund seines Geschlechts, seines Ehe- und Familienstandes beim *Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg* sowie bei den *sonstigen Arbeitsbedingungen* unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden darf, dass eine unterschiedliche Behandlung ausnahmsweise dann zulässig ist, wenn mit der unterschiedlichen Behandlung Nachteile ausgeglichen werden sollen (Positive Diskriminierung, Art. 2 Abs. 4).

Für unser Thema von besonderem Interesse sind nun die 3. *EG-Richtlinie* (79/7) und die 4. *Richtlinie* (86/378). Die Richtlinie (79/7) findet gemäss Art. 3 Abs. 1 Anwendung auf die *gesetzlichen Sozialleistungssysteme*, die Schutz gegen die typischen *Risiken der Erwerbsarbeit* wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität, Arbeitsunfall und Berufskrankheit bieten sollen und auf alle Sozialhilfesysteme soweit sie diese Sicherungssysteme ergänzen oder ersetzen sollen.

In Art. 4 wird erläutert, was unter „*Gleichbehandlung*“ zu verstehen ist. Untersagt wird die *unmittelbare wie die mittelbare Benachteiligung* aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- oder Familienstand. Während die Frage der *direkten* Diskriminierung in Systemen der sozialen Sicherung einigermaßen einfach zu beurteilen ist, wirft die Frage, was unter *mittelbarer* Diskriminierung anknüpfend an den Familienstand zu verstehen ist, ausserordentlich komplexe und schwierige Entscheidungen auf, die den Europäischen Gerichtshof bereits über ein halbes Dutzend Mal beschäftigt haben. Ausdrücklich wird das Diskriminierungsverbot bezogen auf a) den Zugang zu den Sicherungssystem, b) die Beitragspflicht und die Berechnung der Beiträge sowie c) die Dauer und die Aufrechterhaltung der Leistungen und ihre Berechnung, einschliesslich der Zuschläge für unterhaltsberechtigte Personen.

Wie die anderen Gleichbehandlungs-Richtlinien zielt die Richtlinie 79/7 gemäss Art. 2 nur auf die Stellung der *Bürger im Markt*. Sie regelt nur die Rechtsverhältnisse der Erwerbsbevölkerung, der Arbeitnehmer und der Selbständigen. Der Begriff der "Erwerbsbevölkerung" ist einerseits weit gefasst. Es werden auch Personen zur Erwerbsbevölkerung gerechnet, die ihre Arbeit *vorübergehend* wegen Arbeitslosigkeit, Unfall, Krankheit oder als Rentner aufgegeben haben(21). Restriktiv ist der Geltungsbereich der Richtlinie insofern, als er die Gruppe von langfristig erwerbstätigen Frauen, die nun längerfristig unbezahlte Familienarbeit leisten, aus dem Schutz, den die Richtlinie gewährt, ausschliesst. Ein früherer Vorschlag war, dass Teilzeitarbeit aus dem Bereich der Richtlinie, ausgeschlossen werden sollte. Explizit nimmt die Richtlinie zur Frage Vollzeitarbeit bzw. Teilzeitarbeit keine Stellung. Dass die Richtlinie unterschwellig auf die Bedürfnisse von kontinuierlich Erwerbstätigen und Vollzeiterwerbstätigen zugeschnitten ist, ist auch daraus ersichtlich, dass die Risiken nicht aufgeführt sind, die daraus resultieren, und dass bezahlte Arbeitskräfte in unbezahlte Erziehungs- und Pflegearbeit in der Familie überwechseln(22).

Ausgenommen vom Schutz der 3. Richtlinie sind nach Art. 4 Abs. 2 ausdrücklich Bestimmungen über den Mutterschutz, und nach Art. 7 Regelungen zum Rentenzugangsalter, Leistungen an Hinterbliebene und Familienleistungen sowie Kindergeld, also einige Leistungsbereiche, die der "Familiensphäre" zugerechnet werden könnten und in denen man (noch) nicht in die familienpolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingreifen wollte, die aber für die soziale Sicherheit der Frau höchsten Stellenwert haben. Die ergänzende Richtlinie soziale Sicherheit (1987), die diese Probleme regeln sollte, ist im Ministerrat 1990 gescheitert.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die 3. Richtlinie auf die Belange einer vollzeiterwerbstätigen Erwerbsperson zugeschnitten ist. Obwohl sie in ihrem Ursprung nach in dem Umstand begründet ist, dass immer mehr Frauen in den Arbeitsmarkt eindringen, trägt sie unverkennbar den Stempel eines Instruments, das den Status quo bewahren soll(23). Ein alternatives Konzept von Wohlfahrtsstaatlichkeit, das die spezifischen Lebensmuster von Frauen systematisch mitbedenkt, ist in der 3. EG-Richtlinie nicht enthalten(24).

Formal-juristische Angleichung und Risiken der Individualisierung

Die den Frauen in den Gleichbehandlungs-Richtlinien zugesprochenen Rechte sind ihrer Struktur nach als individuelle "Marktzugangs- und Marktbeteiligungsrechte" konzipiert. Adressatin ist jeweils die vereinzelte Frau (ohne Kinder). Sie soll ihre Chancen (der neoliberalen Emanzipation) wahrnehmen. Sie soll die abgeschirmte Lebenswelt des Privaten hinter sich lassen und im freien Wettbewerb mit dem Mann ihre Kräfte messen. Sie soll aus "paternalistischer Bevormundung" hervortreten und auf die "Herausforderungen des Marktes" antworten. Dass bei diesem, den Frauen anempfohlenen Wettkampf die Verliererinnen schon vor dem Wettbewerb feststehen,

liegt auf der Hand. Und dies hat nicht mit mangelndem Leistungswillen, noch fehlender Risikobereitschaft vieler Frauen, sondern hat mit 'Standortnachteilen' zu tun, mit ungleichen Ausgangslagen, die auch mit der schönsten Gleichstellungsrhetorik nicht zu überspielen ist. Wie in den historischen Anfängen des Liberalismus bleiben auch heute die ungleichen Ausgangsbedingungen, um auf dem Markt überhaupt agieren zu können, undiskutiert. Kennt das harmonistische Marktmodell heute schon keine Klassen mehr, so kennt es noch weniger Geschlechter.

Ferne vom Diskriminierungsgeschehen, mangelnde Sachkenntnis und fehlender politischer Wille in gleichstellungspolitischen Fragen auf Seiten der beinahe ausschliesslich männlichen Urheber der Gleichbehandlungs-Richtlinien haben zu Normen geführt, die einzig eine formale Gleichheit von Mann und Frau anstreben (Konzept der "sameness").

Die Tatsache, dass Frauen "keine Männer" sind, dass es aufgrund der geschlechtshierarchischen Arbeitsteilung eine spezifische *Differenz von Lebenslagen* von Männern und Frauen gibt, wird im Rahmen dieses Gleichbehandlungsansatzes negiert. Durch das additive Raster von Einzelbestimmungen fällt hindurch, dass Frauen sich aufgrund der gegebenen familiären Arbeits- und Aufgabenteilung auf dem Markt nicht "wie Männer" verhalten können und dass folglich auch ihre soziale Sicherung in erwerbsarbeitszentrierten Sicherungssystem unzureichend und prekär sein muss.

Da der Maxime der *Gleichbehandlung* (von Staaten, Regionen, Unternehmen etc.) und der Angleichung von Bestimmungen in der wettbewerbsfixierten Philosophie der EG-Organen grundsätzlich höchste Priorität zukommt, und Sonderbehandlungen und Eingriffe, die eine Neu- oder Umverteilung bedeuten, sich gegen das neoliberale Deregulierungsethos richten, ist es nicht überraschend, dass der Begriff "Gleichbehandlung" zum Schlüsselbegriff für eine Gleichberechtigungsstrategie geworden ist, der es zunächst und primär um radikale Marktöffnung und freie Zirkulation geht(25).

Es ist also auch kein Zufall, dass der Begriff der "Chancengleichheit" in den EG-Richtlinien (ausser in einer Ausnahmebestimmung der 2. Richtlinie ("Positive Diskriminierung zulässig") nicht vorkommt, denn dieser Begriff impliziert Massnahmen zur positiven Diskriminierung und wirklichen, materialen Gleichheit.

Zentraler Stellenwert in der durch die EG-Behörden angestossenen Diskussion zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit kommt der Vorstellung der *Individualisierung von Rechtsansprüchen* zu. Neben der Zuerkennung eigener Ansprüche im Bereich der sozialen Sicherheit (Arbeitslosengeld, Rente) zielt die Idee der Individualisierung – dem schwedischen Ansatz folgend – auf die individuelle Besteuerung von Mann und Frau. Neben der 2. und 3. Richtlinie wurde insbesondere in dem 1987 vorgelegten Richtlinienvorschlag, der die gesetzlichen und betrieblichen Leistungen für Hinterbliebene sowie bestimmte Familienleistungen (Kindergeld, Geburts- und Adoptionsbeihilfen) regeln sollte, auf die wünschenswerte Weiterentwicklung des Familien-, Renten- und Hinterbliebenenrechts im Sinne einer Individualisierung der Ansprüche hingewiesen(26).

Nun ist darauf hinzuweisen, dass gegenwärtig völlig konträre rechtspolitische Strategien und sozialpolitische Regelungsentwürfe mit Rückgriff auf den Begriff "Individualisierung" legitimiert werden:

a) Angesichts des europaweit zu beobachtenden gesellschaftlichen "Individualisierungsprozesses" in Form der Verdrängung der Ehefamilie aus ihrer dominierenden Rolle und der Zunahme alternativer Lebensformen werden einerseits neue Formen der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau diskutiert.

b) Andererseits werden unter dem Stichwort "Individualisierung" liberale Wertvorstellungen des letzten Jahrhunderts im neuen Gewande präsentiert. Die eigene soziale Sicherung der Frau ist dann keineswegs Programm, verfolgt werden ganz andere Ziele. "Individualisierung" als Synonym für die Maxime "Mehr Privatheit – weniger Staat" führt in der Konsequenz rechts- und sozialpolitischer Umsetzung zu einem drastischen Kahlschlag sozialstaatlicher Leistungen und Rechtspositionen(27). Meines Erachtens steht eine Überprüfung der Europäischen Gleichbehandlungspolitik unter der hier aufgeworfenen Fragestellung aus.

Ist es, so kann man fragen, Anliegen der oben bezeichneten EG-Richtlinien, die soziale Sicherung der Frau mittels sozialstaatlicher Intervention auszubauen und manifeste Sicherungslücken in den tradierten patriarchalisch strukturierten Sicherungssystemen zu schliessen oder wird das Konzept der "Individualisierung" genutzt in der Absicht, wohlfahrtsstaatliches Handeln zu beschränken und auf ein Minimum sozialer Absicherung zugunsten individueller Lebenssicherung und Verlagerung des Risikos ("Selbstverantwortung") auf die Einzelnen zurückzuführen? Zumindest der 3., der 4. und 5. Richtlinie und dem ergänzenden Richtlinienentwurf zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit (1987) liegt meines Erachtens ein neoliberales Sicherungsmodell zugrunde. Jedenfalls ist der Begriff "Individualisierung" so doppeldeutig gebraucht, dass es den nationalen Regierungen bei der Umsetzung der Richtlinien ermöglicht wird, egalitäre Intentionen im Sinne des Ausbaus der eigenständigen Sicherung der Frau zu unterlaufen.

Hintergrund dieser Einschätzung ist die in Holland und Belgien gemachte Erfahrung, dass die Individualisierungslösung in der Einkommenspolitik (Besteuerung) und im Sozialrecht nicht von Vorteil für Frauen sein muss, zumindest dann nicht, wenn die Kostenneutralität der Massnahmen die zentrale Vorgabe sozialpolitischer Massnahmen darstellt(28).

Enorme Risiken für die soziale Sicherung von Frauen resultieren insbesondere aus dem Sachverhalt, dass die Richtlinien nicht zwingend vorschreiben, dass die Gleichbehandlung von Mann und Frau durch Anpassung nach oben vorgenommen werden muss. Vielfältige Erfahrungen zeigen, dass die einzelstaatliche Anpassung an die EG-Richtlinie darin bestehen kann, soziale Rechte, Leistungen oder Schutzbestimmungen im Zuge der Geschlechtergleichbehandlung zu kürzen.

Es gehört zum Erkenntnisstand der feministischen Sozialforschung, dass Entwertung und Degradierung, die Frauen im Erwerbsleben erfahren, keinesfalls losgelöst zu sehen sind von den ihnen gesellschaftlich zugewiesenen

unentgeltlichen Familienarbeiten. Politische Reformstrategien müssen den gesamten komplexen Diskriminierungskreislauf, mit dem Frauen in Abhängigkeit gehalten werden, im Auge haben.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich infragezustellen, ob die EG-Gleichbehandlungspolitik, die ausdrücklich und ausschliesslich nur punktuelle Diskriminierungen *im Erwerbsleben* zum Thema ihrer rechtlichen Gleichbehandlungsstrategie erhoben hat, wirksam werden kann, da sie die komplementäre – private – Seite des hierarchischen Geschlechterverhältnisses, die „Ungleichheitsform Familie“, konzeptionell ausklammert.

Die Regelung der Familienpolitik ist formal der Kompetenz der nationalen Gesetzgeber unterstellt(29). Ganz offensichtlich ist bei der in den Richtlinien ausgesprochenen Eingrenzung ihres Regelungsbereichs „auf Erwerbsarbeit“ nicht übersehen worden, dass man damit zwar ein zentrales, aber dennoch nur ein Glied des Benachteiligungskreislaufs zum Thema macht(30).

Wir haben also die paradoxe Situation, dass die EG für die *Gleichbehandlungs- und Frauenpolitik*, die nationalen Regierungen für die Familienpolitik zuständig sind, woraus vielfältige Kompetenzstreitigkeiten und vielgestaltige einzelstaatliche Umgehungs- und Unterlaufungsstrategien resultieren.

Zur Lage der Frauen in den Sicherungssystemen der Schweiz

Zwar sind formell mit der Garantie des Frauenstimmrechts auch die Schweizerinnen zu gleichberechtigten Staatsbürgerinnen geworden. Als letzte Nachhut im Reigen ihrer europäischen Schwestern geniessen Schweizer Frauen seit 1971 das aktive und passive Stimm- und Wahlrecht.

In Zehnjahresetappen wurde die rechtliche Situation der Frau verbessert, wurden die gravierendsten 'Enklaven ungleichen Rechts' aus Verfassung und Gesetzgebung eliminiert. Nach der Verankerung des Wahlrechts (1971) folgte am 14. Juni 1981 die Verankerung der Gleichberechtigung in der Bundesverfassung. Der Bundesrat ist seither verpflichtet, nur solche Gesamtarbeitsverträge als allgemeinverbindlich zu erklären, die keine Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern festschreiben wollen. Dennoch ist die Lohndiskriminierung in der Schweiz erheblich. Der Lohnabstand zwischen Frauen und Männern hat sich auch in den 80er Jahren kaum verringert. Laut einer vom Bund 1991 veröffentlichten Studie liegt die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern in der Schweiz durchschnittlich sogar bei 41 Prozent(31).

Frauenerwerbstätigkeit – die Zunahme ist bescheiden

Im europäischen Vergleich ist das Ansteigen der Frauenerwerbsarbeit eher verhalten. Ein erheblicher Teil der Frauen steigt bereits nach der Heirat, spätestens nach Geburt des ersten Kindes, aus dem Erwerbsleben aus. Folglich ist auch die Müttererwerbstätigkeit erheblich geringer als z.B. in vielen europäischen Nachbarländern. Der Druck auf die Frauenerwerbstätigkeit im sekundären Sektor ist enorm, die Automation frisst die typischen Frauen-

arbeitsplätze weg. Die Arbeitslosigkeit der Frauen ist überproportional hoch, obwohl es zu einer erheblichen statistischen Untererfassung der weiblichen Arbeitslosigkeit kommt.

In der Schweiz fehlt es an Krippen und Kindergärten. Mütter mit Schulkindern sehen sich vor dem Problem, dass es kaum öffentliche Tagesschulen gibt, dass die Stundenpläne der verschiedenen Schulstufen erheblich auseinanderklaffen, so dass eine Berufstätigkeit mit Kinderbetreuung kaum zu vereinbaren ist.

Mutterschutz und Elternurlaub – keine gesetzlichen Regelungen!

Die Schweiz ist das einzige Land Europas, das keine entwickelte Mutterschutzregelung kennt. Eine 1980 durchgeführte Volksinitiative "Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft", in der die Einrichtung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung und die materielle Absicherung der Schwangeren und der Mutter nach der Niederkunft gefordert wurde, scheiterte. Minimal gebessert wurde die Stellung der erwerbstätigen Mutter nur bezüglich des Kündigungsschutzes. Mit dem 1989 novellierten Arbeitsvertragsrecht wurde der Kündigungsschutz für schwangere Frauen während der Zeit der Schwangerschaft und auf 16 Wochen nach der Niederkunft erweitert. Vor 1989 waren Frauen nur 8 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt gegen eine Kündigung geschützt.

Das Problem der fehlenden Deckung des Erwerbsausfalls wegen Mutterschaft (im Arbeitsvertragsrecht wird Schwangerschaft und Geburt wie "normale" Krankheit behandelt) und das Fehlen eines garantierten Elternurlaubs verdeutlichen, wie stark das Sozialrecht und die Sozialstaatspraxis der Schweiz europäischen Standards hinterherhinken (Frauenfragen 2/1991, S. 115).

Revision des Eherechts

Das helvetische Ehe- und Familienrecht war durchtränkt von Maximen des "Hauptes der Familie" und des "Haushaltvorstandes", der Unterordnung der Frau unter die Gewalt und Entscheidungsmacht des Ehemannes. Erst die 1988 geänderte Fassung des Art. 163 des Zivilgesetzbuches hat die strikte geschlechtsspezifische Aufgabenzuweisung und die Asymmetrie der Ehebeziehung aufgehoben. Das neue Eherecht gestaltet die grundsätzlich freie Aufgabenteilung zwischen Frau und Mann allerdings nicht konsequent aus. Um das neue Eherecht in der Praxis wirksam werden zu lassen, bedarf es einer ganzen Palette von weiteren Massnahmen. An vorderster Stelle ist hier die Revision des Scheidungs-, des Sozialversicherungs- und des Steuerrechts zu nennen. Die tradierten gesetzlichen Regelungen in diesen Bereichen benachteiligen nach wie vor diejenigen Lebensmodelle, bei denen die Ehepartner je zur Hälfte die Erwerbsarbeit und die Familienarbeit übernehmen.

Generell ist festzuhalten, dass die Kerngehalte des reformierten Eherechts sich im Sozialversicherungsrecht noch nicht wiederfinden. Dieses hinkt – wie in der Bundesrepublik – der veränderten Realität weit hinterher und schafft für erwerbstätige und geschiedene Frauen empfindliche Siche-

rungslücken. Dies kann hier nur ansatzweise skizziert werden.

Die Alterssicherung in der Schweiz – ein System mit ausgeprägt vaterrechtlichen Zügen.

Als 1972 über die Revision der Alterssicherung abgestimmt wurde, war das Frauenstimmrecht gerade ein Jahr alt. Einen nachhaltigen Einfluss auf die Konstruktionsmechanismen der Alterssicherung konnten die Schweizer Frauen auch bis heute nicht durchsetzen, die Alterssicherung der Schweiz ist ein Paradebeispiel für männerbegünstigende Regelungen. Seit 1972 beruht das System der schweizerischen Altersversorgung auf dem Drei-Säulenprinzip: Staatliche Pflichtversicherung, berufliche Vorsorge und private Vorsorge. Die erste Säule, die staatliche Pflichtversicherung, soll der gesamten Wohnbevölkerung eine angemessene Existenzsicherung garantieren.

Dem Anspruch nach basiert diese staatliche Mindestsicherung auf dem Volksgemeinschaftsgedanken und der Idee des sozialen Schutzes für die gesamte Bevölkerung. Dem Gedanken des Solidarausgleich wird auch in gewisser Hinsicht entsprochen. Anders als in der Bundesrepublik – die Hochverdiener privilegiert – besteht in der Schweiz keine Beitragsbemessungsgrenze, sondern eine nach oben unbeschränkte Beitragspflicht. Es wird also grundsätzlich das gesamte Einkommen der Beitragsbemessung zugrundegelegt. Da die erreichbare Höchstgrenze in der staatlichen Grundsicherung nur das Zweifache der Mindestrente beträgt, bedeutet dies, dass die Beiträge über einem bestimmten Einkommen nicht mehr rentenbildend sind, sondern faktisch Solidaritätsbeiträge an tiefere Einkommen darstellen (Casmir 1989, S. 36). Entsprechend betrug 1990 die jährliche staatliche Minimumrente für Alleinstehende 9600 Franken, die Maximumrente 19'200 Franken. Die staatliche Basisversicherung (AHV) ist also keineswegs für alle gleich, sondern differenziert nach Beitragsleistungen und Einkommen.

Der Gedanke der Umverteilung gilt – allerdings nur in beschränktem Masse – für die Solidarität zwischen den Geschlechtern. Wie gesagt erfolgt die Berechnung der Rente auf der Grundlage des dem individuellen Konto des/der Versicherten gutgeschriebenen Erwerbseinkommens und der Beitragszeiten. Die Basisrente (AHV/IV) setzt sich aus einer fixen und einer einkommensabhängigen Grösse zusammen; wobei der Einfluss der einkommenabhängigen Grösse dadurch reduziert wird, dass das Ergebnis eine Höchstgrenze (1.440 Franken) nicht überschreiten, bzw. eine Mindestrente (720 Franken) nicht unterschreiten darf. Bei vollständiger Beitragskarriere (Männer 44 Jahre; Frauen 41 Jahre) entsprechen diese Grenzwerte dem Höchst- bzw. Mindestbeitrag der einfachen Altersrente (Vollrente).

Sind Beitragslücken im Versicherungsverlauf vorhanden – was bei dem Gros der Frauen ja aufgrund der ausgeprägten geschlechtlichen Arbeitsteilung notwendigerweise der Fall ist – so wird nur ein Teil der vollen Rente, also eine Teilrente gezahlt. (Casmir, 346). In der Folge gibt es auch in der reichen Schweiz eine nicht unerhebliche Zahl von Rentnerinnen, die gesellschaftlich isoliert mit minimaler Alterssicherung ihr Dasein am Rande des Existenzminimums fristen müssen.

Im Mittelpunkt steht immer der Mann – Konstruktionsprinzipien der AHV. Betrachten wir zunächst die AHV – die staatliche Basisversicherung: Kennzeichnend ist die unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen einerseits und die Ungleichbehandlung von Frauen untereinander nach sehr wirksamen Spaltungsmechanismen. Männer sind unabhängig von ihrem Zivilstand immer beitragspflichtig unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht. Bei Frauen variiert die Beitragspflicht, sie richtet sich nach dem Zivilstand, d.h. der Stellung, die die Frau dem Manne in ihrem Leben einräumt oder eingeräumt hat. *Ledige und geschiedene* Frauen sind mit und ohne Erwerbstätigkeit immer beitragspflichtig. *Witwen* sind nicht beitragspflichtig; die Beitragspflicht setzt erst ein, wenn sie verdienen. *Ehefrauen* sind nicht beitragspflichtig, es sei denn sie sind erwerbstätig. Die Kehrseite der Beitragsbefreiung bedeutet, dass die Ehefrauen keinen selbständigen Anspruch auf eine Rente haben. Sie können auch keine freiwilligen Beiträge leisten.

Diese feinen Unterschiede, die das eidgenössische Alterssicherungsrecht bis in die Gegenwart prägen, sind ein nicht unwichtiges Element im Kanon der Ideologien, die die Asymmetrie des Geschlechterverhältnisses zementieren. Im Zentrum des Sicherungsdenkens steht immer der Mann, der verdient und in der Regel Familie hat. Verheiratet ist ihm die Frau gleichsam zugeordnet, ledig und geschieden ist sie von ihm abgewandt.

Entsprechend dieser kulturellen Zentralstellung und der durchgängigen Beitragspflicht haben Männer immer Anspruch auf eine Rente. Sind sie ledig, gebührt ihnen eine Einzelrente. Sind sie verheiratet, begründen sie mit ihrer einen Beitragsleistung ein ganzes Bündel von Rentenarten (Einzelrente, Zusatzrente, Ehepaarrente, Witwenrente, Waisenrente, schliesslich eine Rente für die Witwe im AHV-Alter),

Ganz anders bei den Frauen: Bei Frauen richtet sich die Rente nach dem Zivilstand. *Ledige und geschiedene Frauen* haben lediglich Anspruch auf eine Einzelrente. Massgebend für die Rentenhöhe sind die von ihnen bezahlten (aufgrund Lohndiskriminierung) erheblich niedrigeren Beiträge. Diese Minderleistung war der Grund für das niedrigere Rentenalter der Frauen. *Witwen* vor dem AHV-Alter (62 J.) haben Anspruch auf eine Witwenrente, je nach Ehedauer und Alter, sie basiert auf den Beiträgen des Mannes. Witwen im Rentenalter (ab 62 J.) haben Anrecht auf eine einfache AHV-Rente. Auch sie basiert auf den Beiträgen des Mannes; die eigenen Beitragsleistungen bei Erwerbstätigkeit dienen zur Aufstockung bis zum Maximum.

Verheiratete Frauen im Rentenalter haben Anspruch auf eine eigene Rente, wenn der Mann noch nicht 65 Jahre ist. Diese Rente basiert ebenfalls auf den Beitragsleistungen des Mannes. *Verheiratete Frauen* haben dagegen keinen Anspruch auf eine eigene Rente, wenn auch der Mann im Rentenalter ist. Der Rentenanspruch der Frau geht in der Ehepaarrente auf, die dafür um 50 Prozent erhöht wird. Die Ehepaarrente basiert auf den Beiträgen des Mannes. Beiträge, die die Ehefrau zahlt, dienen lediglich zur Aufbesserung der Ehepaarrente bis zum Maximum, andernfalls gelten sie als Solidaritätsbeiträge. Das heisst: die Erwerbstätigkeit bei verheirateten Frauen begründet

keinen eigenen Rentenanspruch, sondern nur die Erwerbstätigkeit des Mannes.

Die krassen Ungerechtigkeiten der helvetischen Regelalterssicherung (AHV) liegen demnach darin: a) dass bei gleichen Beiträgen Männer erheblich höhere Rentenleistungen erzielen; b) dass Frauen sehr unterschiedlich behandelt werden; c) dass Frauen mit Versorger sich in der Regel rentenrechtlich besser stellen als solche, die auf sich selbst gestellt sind oder über eigene Erwerbsarbeit unabhängig sein wollen; d) dass bisher keinerlei Mechanismen der Anrechnung von Kindererziehungs- oder Pflegezeiten im Rentenrecht entwickelt sind.

Wie die Regelungen der aktuell diskutierten 10. AHV-Revision im einzelnen ausfallen, bleibt abzuwarten. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen hat 1987 einem Reformvorschlag für ein zivilstands- und geschlechtsunabhängiges Rentensystem (ein Splitting-Modell, das mit einem Betreuungsbonus gekoppelt ist) vorgelegt. Allerdings besteht derzeit kaum Hoffnung auf grundlegende Änderungen zugunsten der erwerbstätigen Frauen. So befürwortet die mit der Ausarbeitung beauftragte Regierungskommission zwar eine Gleichstellung von Mann und Frau, allerdings nur dort, wo dies "ohne allzutiefe Eingriffe in die Struktur der AHV und mit Rücksicht auf das finanzielle Gleichgewicht" möglich ist. (Casmir, 1990, 379). Im Frühjahr 1992 hat die schweizerische Volkskammer (Nationalrat) einem grundsätzlichen Systemwechsel in Richtung zivilstandsunabhängigen Renten zugestimmt. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen, ein Systemwechsel fraglich.

Diskriminierungen im System der beruflichen Altersversorgung

Die Benachteiligungen, die Frauen in der zweiten Säule der beruflichen/betrieblichen Vorsorge erfahren, sind vielfach. Auch hier können nur die gravierendsten Mängel angesprochen werden. Die typischen Muster weiblicher Erwerbstätigkeit – unterbrochene Berufsbiographien, Teilzeitarbeit, Wiedereintritt nach der Kinderphase oder nach der Scheidung – führen zu eklatanten Vorsorgeverlusten. Da die im Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge geregelten betrieblichen Vorsorgeleistungen einen sehr hohen Stellenwert haben und ihnen Aufgaben übertragen sind, die in anderen Ländern von staatlichen Systemen zu erfüllen sind, stellt die Reform des BVG – wie des AVG – eine der drängenden Aufgaben des schweizerischen Sozialversicherungsrechtes dar. Im einzelnen bewirken die Ausklammerung von AHV-Löhnen unter 21'600 Franken, dass die betriebliche Vorsorge für Niedriglohnbezieherinnen sehr gering ist oder sogar ganz wegfällt. Davon sind vor allem Frauen betroffen, die Teilzeitarbeit leisten oder in besonders niedrig entlohnnten Berufskategorien beschäftigt waren. Wer Teilzeit arbeitet, wird häufig gar nicht in die Pensionskasse aufgenommen oder nur mangelhaft versichert.

Nicht-Berufstätige und Arbeitslose werden vom BVG überhaupt nicht erfasst. Die Freizügigkeit (die Möglichkeit, bei einem Betriebswechsel die Arbeitgeberbeiträge mitzunehmen) ist besonders für Frauen mit hohen Risiken

verbunden. Das BVG enthält keinerlei Bestimmungen, die den Vorsorgeverlust bei Ehescheidungen verhindern oder zumindest mildern. Frauen haben keinen Anspruch auf die Gelder, die der Mann während der Ehe in die Pensionskasse einbezahlt hat.

Bilanz:

Was auch immer die Schweizerinnen bewegt, jeder Lebensentwurf, der sich vom Haupt der Familie wegbewegt, wird rentenrechtlich bestraft. Der neuralgische Punkt für *ledige Frauen*: Sie werden mit Minirenten abgespeist. Ihre Rente basiert auf Löhnen, die erheblich niedriger sind, als die Männerlöhne, die als Familienlöhne konzipiert sind. Die Lohndiskriminierung wird voll in das staatliche Grundrentensystem übertragen.

Noch schwieriger wird die Situation für *alleinerziehende Mütter*, die wegen Betreuungspflichten nur Teilzeit arbeiten oder die Erwerbstätigkeit zeitweilig ganz aufgeben müssen. Dies führt sofort zu erheblichen Einkommensverlusten, und später werden diese Beitragslücken noch einmal rentenrechtlich negativ sanktioniert.

Eine Scheidung ist in der Schweiz für die Frau weiterhin ein Schritt mit grossen Armutsrisiken. Während der Ehe bestand für die Gattin keine Beitragspflicht, die Altersvorsorge lief über den Mann. Nach der Scheidung wird sie wieder beitragspflichtig und auf Selbstvorsorge verwiesen. Die während der Ehe vom Manne einbezahlten Beiträge gehen der Frau nach der Scheidung verloren. Ihre Altersvorsorge fängt gleichsam von vorne an, am Punkt Null. Nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen ist es für die geschiedenen Frauen möglich, eine Witwenrente zu beziehen, dann nämlich, wenn sie den Nachweis erbringen kann, dass sie zu Alimenten oder einer Abfindung berechtigt war. Das heisst im Klartext, dies ist eine Härtefallregelung für Frauen der besseren Einkommensschichten.

*Leicht gekürzter Referatstext, vorgetragen am 10. April 1992 anlässlich der Tagung "Nach 701 Jahren – muss man die Schweiz neu erfinden?" an der Universität Zürich.

Anmerkungen

- 1) Zacher, Hans F., Artikel "Sozialstaatsprinzip" in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart 1977, S. 154.
- 2) Zwischenbericht der Kommission über die Anwendung der Richtlinie zur Gleichbehandlung in den Systemen der sozialen Sicherheit (KOM (36) 793 endg.);
EP-Sitzungsdokumente. Bericht über die Anwendung der Richtlinien, Entschliessungen und Empfehlungen des Rates betreffend Frauen vom 22.7.1988 (PE 124.019 endg.);
Die Gemeinschaftsrecht und die Frauen, in: Frauen Europas 25/1986; Luckhaus, Linda: The Social Security Directive; Its Impact on Part-time and Unpaid Work, in: O'Brien/Hantrais/Mangen (eds.) Equal Opportunity and Welfare: The Implications of 1992 for Social Policy: Cross-National-Research paper, 1990, S. 14.
Hoskyns, Catherine: Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Das Argument 159/1986, S. 657.
- 3) Schwarzer, Alice, Einleitung in: Gerhard/Schwarzer/Slupik (Hrsg.) Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat. Weinheim und Basel 1988 (Beltz), S. 8.
- 4) Schulte, Bernd, "Konvergenz" statt "Harmonisierung"-Perspektiven Europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 5/1990, S. 176;
Schmähl, Winfried, Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 78, Bd. 1-2/1989.
- 5) Kurz – Scherf, Ingrid. Das Patriarchat als Organisationsform der Arbeit, in Fricke (Hrsg.) Jahrbuch Arbeit und Technik, Bonn 1990;
Maier, Friederike, Arbeitsmarktsegregation und patriarchale Gesellschaftsstruktur – Thesen zu einem gesellschaftsübergreifenden Zusammenhang, in: Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) Arbeitspapier 1/1990, S. 77;
Esping – Andersen, Gosta, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Oxford 1990 (Polity Press).
- 6) Maier (1990), S. 77.
- 7) Schunter-Kleemann, S., Frauen und soziale Sicherheit – Umsetzung der EG-Richtlinien, in: Beschäftigungsperspektiven im EG-Binnenmarkt. Arbeitskreis Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) Arbeitspapier 2/1991, S. 75-106 (C);
Bieback, K.J., Mittelbare Diskriminierung der Frauen im Sozialrecht, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 3/1990, S. 2.
- 8) Hernes, Helga M., Die zweigeteilte Sozialpolitik. Eine Polemik, in: Hausen/Nowotny (Hrsg.); Wie männlich ist die Wissenschaft? Frankfurt 1986, S. 163-178.
- 9) ebda, S. 172.
- 10) Gerhard, Ute, Sozialstaat auf Kosten der Frauen, in: Gerhard, U./Schwarzer, A./Slupik, V. (Hrsg.): Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat. Weinheim und Basel 1988 (Beltz), S. 15.
- 11) Schunter-Kleemann, S., Familienpolitik der Europäischen Gemeinschaft – welche Variante patriarchalischer Politik setzt sich durch? in: Schunter-Kleemann (Hrsg.): EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen. Bremen 1990;
Schunter-Kleemann, S.: Die Familienpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: WSI – Mitteilungen 2/1991, S. 103-114 (1991 a).
- 12) Dennhardt-Hohmann, Christine, Soziale Sicherung von Frauen im Widerspruch von Familien- und Sozialrecht, in: Zeitschrift für Sozialreform 11-12/1988, S. 674.
- 13) Weg, Marianne, Sozialpolitik und Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, in: Frauenforschung. Beiträge zum 22. Deutschen Soziologentag Dortmund 1984. Frankfurt a.M. (1985), S. 6.
- 14) Schunter-Kleemann (1991 c) S. 81-82.
- 15) Ostner, Ilona. Der partikularistische Sozialstaat – das Beispiel Frauen, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 129, S. 21.
- 16) EP-Sitzungsdokumente. Bericht über die Anwendung der Richtlinien. Entschliessungen und Empfehlungen des Rates betreffend Frauen, vom 22.7.1988 (PE 124.019 endg. S. 21.

- 17) Hoskyns, C./Luckhaus, L, The European Community Directive and Equal Treatment in Social Security, in: Policy and Politics 4 (1989) S. 321-335;
Schunter-Kleemann, S. Women Employment in Western European Countries and Deficiencies in Social Security. Paper presented to the EALE 1990 Conference "Labour Markets and Market Policy in Europe in the 1990s" in Lund, Schweden, Sept. 1990.
- 18) Kinderbetreuung in der Europäischen Gemeinschaft 1985-1990. Sonderheft von Frauen Europas Nr. 31, Aug. 1990;
Auf der Sitzung des EP am 19.4.1991 in Strassburg hat das Parlament die EG-Kommission zur Vorlage einer Rahmenrichtlinie über die Kinderbetreuung aufgefordert; eine Empfehlung sei ein "völlig ungeeignetes Instrument, um ein so grundlegendes Problem meistern zu können". Vgl. Frauen Europas Nr. 69, Juni/Juli 1991, S. 7.
- 19) Swiebel, Joke, Die Bedeutung der Gleichstellungspolitik der EG und des Europarates für die Politik in den Mitgliedsstaaten. in; Frauenfragen, Questions au féminin/Problemi al Femminile, Bern 1/1991, S. 46.
- 20) Sjerps, Ina, Indirect Discrimination in Social Security in the Netherlands: Demands of the church Women's Movement, in: Buckley/Anderson (Ed.) Women, Equality and Europe. London 1988, S. 95-106.
Colneric Ninon, Gleichberechtigung von Mann und Frau im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Der betriebsberater 14/1988, S. 967.
- 21) Bieback (1990), S. 2.
- 22) Luckhaus (1990), S. 14.
- 23) ebd. S. 16.
- 24) Schunter-Kleemann (1991 c).
- 24) Hoskyns (1986), S. 651.
- 26) (KOM 87) 494 endg., vgl. BT.Drs. 11/4773.
- 27) Hohmann-Dennhardt (1988) S. 674.
- 28) Sjerps (1988), Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 36/1989, S. 9-10.
- 29) Schunter-Kleemann (1991 a). S. 109.
- 30) Hoskyns (1986), S. 361
- 31) Das Magazin, 23/1991, S. 27; s. auch Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen Zürich (Hg.): Frauen in der Verwaltung des Kantons Zürich. Eine empirische Untersuchung über geschlechtsspezifische Differenzen anhand von Personal- und Besoldungsdaten. Zürich 1991. Zusammenfassung von Leo Boos in: Bresche 3/92, Realexistierende Ungleichheiten. Im folgenden Hinweis auf weitere Quellen dieses Abschnitts.
Casmir, Bernd. Staatliche Rentenversicherungssysteme in internationalen Vergleich. Frankfurt-Bern-New York-Paris, 2. Aufl. 1990.
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen. Von Ausgelugt bis Zärtlichkeit. Fakten zur Emanzipation von Frau und Mann. Bern 1983.
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen: Frauen und Männer. Fakten Perspektiven-Utopien. Bern 1987.
Zeitschrift: Frauenfragen-Questions au féminin-Problemi al femminile. Bern (verschiedenen Jahrgänge).
Juristische Auswirkungen des neuen Eherechts. Erw. Kurzfassung des Berichts der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Bern 1992.