

Bevölkerung in Österreich

Demographische Trends, politische Rahmenbedingungen,
entwicklungspolitische Aspekte

Irene M. Tazi-Preve
Josef Kytir
Gustav Lebhart
Rainer Münz

Herausgegeben vom
Institut für Demographie
Österreichische Akademie der Wissenschaften

*Bevölkerung
in Österreich*

Bevölkerung in Österreich

**Demographische Trends, politische Rahmenbedingungen,
entwicklungspolitische Aspekte**

Irene M. Tazi-Preve

Josef Kytir

Gustav Lebhart

Rainer Münz

Wien 1999

**Institut für Demographie
Österreichische Akademie der Wissenschaften**

SCHRIFTEN DES
INSTITUTS FÜR DEMOGRAPHIE
DER ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN

Band 12

Mit Unterstützung des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie,
des Bundesministeriums für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten
und der Österreichischen Stiftung für Weltbevölkerung
und internationale Zusammenarbeit

Die Arbeit unterliegt ausschließlich der Verantwortung des Instituts für Demographie
und wurde der phil.-hist. Klasse nicht vorgelegt.

ISBN 3-7001-2843-6

Medieninhaber und Herausgeber:

Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Demographie

A-1033 Wien, Hintere Zollamtsstraße 2b

Tel. (+43-1)-712 12 84

Telefax (+43-1) 712 12 84-11

Druck: Riegelnik Ges.m.b.H., A-1080 Wien, Piaristengasse 17-19

Der gesamte Text kann auch von der Schulplattform <http://www.schule.at> (Forum "Politische Bildung / Publikationen") geladen werden.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung	9
1. Demographische Entwicklung	11
1.1 Langfristige Trends	11
1.1.1 Einwohnerzahl und demographische Komponenten der Bevölkerungsveränderung	11
1.1.2 Fertilität	14
1.1.3 Mortalität, Lebenserwartung	15
1.1.4 Demographisches Altern	18
1.2 Aktuelle demographische Entwicklung	21
1.2.1 Geburtenfolge und altersspezifische Fertilität	21
1.2.2 Unehelichkeit, Familiengründung	23
1.2.3 Heiratsverhalten, Scheidungen	25
1.2.4 Haushalts- und Familienstrukturen	28
1.2.5 Aktuelle Trends der räumlichen Bevölkerungsentwicklung	31
1.2.6 Ausländer in Österreich	33
1.2.7 Internationale Zuwanderung	35
2. Familienpolitik	37
2.1 Aktuelle Reformen des Familienrechts	37
2.2 Ausgewählte Themenbereiche	37
2.2.1 Niedrige Fertilität	37
2.2.2 Vereinbarkeit von Beruf und Mutter- bzw. Vaterschaft	38
2.2.3 Armutsgefährdung von Familien mit Kindern	38
2.2.4 Gewalt in der Familie	39
2.3 Instrumente und Maßnahmen der Familienförderung	40
2.4 Familienpolitisch motivierte Transferzahlungen	42
2.4.1 Familienbeihilfe	42
2.4.2 Mutter-Kind-Bonus	42
2.4.3 Wochengeld und Betriebshilfe	43
2.4.4 Karenzgeld, Teilzeitbeihilfe	43
2.4.5 Sondernotstandshilfe	45
2.4.6 Unterhaltsvorschuss	45
2.4.7 Familienhärteausgleich	45
2.4.8 Kleinkindbeihilfe	46
2.5 Steuerliche Berücksichtigung	46
2.5.1 Kinderabsetzbetrag, Unterhaltsabsetzbetrag	46
2.5.2 Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag	46
2.6 Monetäre Transfers mit indirekter familienpolitischer Relevanz	46
2.7 Arbeitsrechtliche Ansprüche bei Schwangerschaft	47
2.7.1 Mutterschutz	47

Inhaltsverzeichnis

Seite

2.7.2	Karenzzeit, Betriebshilfe	47
2.7.3	Pflegefreistellung	48
2.8	Förderungsmaßnahmen für Aus- und Weiterbildung der Kinder	48
2.8.1	Kostenloser Schulbesuch, Schulbücher, Schulbeihilfen	48
2.8.2	Unterstützungen an höheren Schulen	48
2.9	Familienfördernde Serviceleistungen	49
2.9.1	Gesundheit von Schwangeren, Müttern und Kleinkindern, Mutter-Kind-Pass	49
2.9.2	Familienberatung und Frauenberatung	49
2.9.3	Institutionelle Kinderbetreuung	50
3.	Frauenpolitische Aspekte	51
3.1	Gleichheitspostulat	51
3.2	Bildung	52
3.3	Frauenpolitik im Rahmen der Europäischen Union	53
4.	Wohlfahrtsstaatliche Sozialpolitik	54
4.1	Sozialquote, Finanzierung des Sozialstaats	54
4.2	Leistungen des Sozialstaats und Sozialpolitik	56
4.3	Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik	56
4.3.1	Erwerbstätigkeit	56
4.3.2	Entwicklung der Arbeitslosigkeit	59
4.3.3	Arbeitsmarktpolitik	59
4.4	Altersversorgung und Generationenvertrag	61
4.4.1	Alterssicherung von Frauen	63
4.5	Pflegevorsorge und Altenbetreuung	63
5.	Gesundheit und Gesundheitspolitik	66
5.1	Gesundheitsausgaben und Gesundheitsversorgung	66
5.1.1	Quantitative Indikatoren	66
5.2	Krankheit und Gesundheitsvorsorge	68
5.2.1	Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen	68
5.2.2	Prävention von AIDS	68
5.2.3	Herz- und Kreislauferkrankungen, Krebs	69
5.2.4	Unfälle, Berufskrankheiten	69
5.2.5	Drogenmissbrauch	70
5.2.6	Psychosoziale Versorgung	70
5.3	Gesundheitsförderung	70
5.4	Förderungsmaßnahmen im Rahmen der WHO	71
5.5	Mütter- und Säuglingssterblichkeit	72
5.6	Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch, In-vitro-Fertilisation	72

Inhaltsverzeichnis

Seite

6. Migrationspolitik	75
6.1 Zuwanderung und Aufenthalt von Ausländern in Österreich	75
6.1.1 Das Fremden-gesetz	75
6.1.2 Das Aufenthaltsgesetz	76
6.1.3 Quotenregelung	77
6.1.4 Familiennachzug	77
6.2 Arbeitsmarktpolitik	79
6.2.1 Ausländerbeschäftigung in Österreich	79
6.2.2 Zuwanderung und Zugang zum Arbeitsmarkt	79
6.3 Asyl- und Flüchtlingspolitik	82
6.3.1 Asylgesetz und Rechtsstellung von Flüchtlingen	82
6.3.2 Asylanträge im internationalen Vergleich	83
6.3.3 Asylbewerber und Flüchtlinge in Österreich	84
6.3.4 Sonderregelung für Kriegsvertriebene	85
6.4 Illegale Zuwanderung	85
6.5 Einbürgerungspolitik	86
6.5.1 Staatsbürgerschaftsgesetz-novelle 1998	86
6.5.2 Einbürgerungsentwicklung 1987 bis 1997	87
6.5.3 Integrationspolitische Maßnahmen	88
6.6 Fazit	88
7. Internationale Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen	90
7.1 Zielvorgaben der ICPD von Kairo 1994	90
7.1.1 Anteil der Geberstaaten an der internationalen Zusammenarbeit	91
7.2 Österreichs Aufwendungen für die internationale Zusammenarbeit	92
7.2.1 Bilaterale Zusammenarbeit	93
7.2.2 Multilaterale Zusammenarbeit	94
7.3 Ausblick	94
Literatur	95
Anhang	97
Statements der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)	97
Die Österreichische Stiftung für Weltbevölkerung und Internationale Zusammenarbeit (SWI)	103
Zur Autorin und den Autoren	104

Einleitung

Die im September 1994 von den Vereinten Nationen in Kairo veranstaltete "Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung" ("International Conference on Population and Development" – ICPD) hatte ebenso wie die Weltbevölkerungskonferenzen 1984 in Mexiko und 1974 in Bukarest die weltweite Bevölkerungsentwicklung und die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zum Thema. Eine UN-Sondergeneralversammlung befasste sich 1999 in New York mit der Umsetzung des in Kairo beschlossenen Aktionsprogramms. In den Jahren 1998/99 fand ein Evaluierungsprozess der Trends und Entwicklungen statt, die in Folge der Kairoer Konferenz zu verzeichnen waren. Länderberichte – darunter der österreichische – wurden verfasst und bei regionalen Treffen zur Vorbereitung der UN-Sondergeneralversammlung vorgelegt. Erfahrungen und Hindernisse bei der Verwirklichung der Kairoer Beschlüsse wurden zudem in etlichen Ländern von offizieller Seite sowie von einschlägig tätigen Nichtregierungs-Organisationen (NGOs) diskutiert.

Bei früheren UN-Bevölkerungskonferenzen war es vorwiegend um die Frage gegangen: Wirkt sich Bevölkerungswachstum positiv oder negativ auf die Entwicklung einzelner Länder aus? Erst in Kairo gab es weitgehenden Konsens darüber, dass eine Begrenzung des Wachstums der Weltbevölkerung nicht nur sinnvoll, sondern auch möglich ist. Dabei ging es allerdings nicht um eine einseitige Fixierung auf demographische Zielsetzungen. Das in Kairo beschlossene Aktionsprogramm richtete vielmehr das Augenmerk auf die Wechselbeziehungen zwischen Bevölkerungswachstum, nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und der Beseitigung von Armut. Betont wurde insbesondere der Zusammenhang zwischen der Selbstbestimmung der Frau, der Verbesserung ihrer politischen, sozialen und wirtschaftlichen Stellung und der jeweiligen Familiengröße. Das Recht des Individuums auf reproduktive Gesundheit sowie das Recht, über die Zahl eigener Kinder und den Zeitpunkt ihrer Geburt selbst zu entscheiden, entwickeln sich seither zu Bestandteilen des Systems international anerkannter Menschenrechte.

Anlässlich der Bevölkerungskonferenz von Kairo erstellte das Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften einen mit allen zuständigen Ministerien und einer Reihe von NGOs abgestimmten Nationalbericht (Findl/Hlavac/Münz 1994). Die vorliegende Publikation ist eine aktualisierte und erweiterte Fassung jenes Nationalberichts.

Den Ausgangspunkt des Berichts bildet zunächst ein kurzer Überblick über Stand und Entwicklung der österreichischen Bevölkerung. Den Schwerpunkt des Berichts bildet der Politik-Teil. Da Österreich keine explizite Bevölkerungspolitik betreibt, sind geburten- und familienrelevante sowie andere bevölkerungspolitisch relevante Maßnahmen in verschiedene Politikbereiche eingebettet. Daher galt es erneut, die wesentlichen Strukturen und Leitlinien von Frauen-, Familien-, Sozial-, Gesundheits- und Migrationspolitik darzustellen. Der von Irene Tazi-Preve, Gustav Lehart, Josef Kytir und Rainer Münz erarbeitete Text stützt sich im wesentlichen auf Ergebnisse der amtlichen Statistik sowie auf offizielle Dokumente, Veröffentlichungen und interne Unterlagen der zuständigen Ministerien. Den Abschluss des Berichts bildet eine Zusammenstellung der wichtigsten Ziele des Kairo-Aktionsplans, ihrer Kosten und des Beitrags der reichen Industriestaaten zur Verwirklichung dieser Ziele. Außerdem finden sich im Schlussteil eine Analyse der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sowie ein Hinweis auf ihren Bezug zu Bevölkerungsfragen.

Angeschlossen wurde diesem Bericht ein Statement, das zur Problematik "Bevölkerung und internationale Zusammenarbeit" von einer Reihe von Nicht-Regierungs-Organisationen ausgearbeitet wurde. Da es ausschließlich in die Verantwortung der beteiligten Organisationen fällt und nicht den Anspruch erheben kann, die Position der österreichischen Bundesregierung oder der Autoren/innen dieses Berichts wiederzugeben, wurde es als Annex angeschlossen.

Bevölkerungspolitisch relevante Fragen wurden in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der niedrigen Kinderzahl pro Familie, der absehbaren Alterung unserer Bevölkerung, aber auch mit Blick auf die Zuwanderung nach Österreich diskutiert. Der historische Tiefstand der durchschnittlichen Kinderzahl pro Frau wird insbesondere im Hinblick auf mögliche Konsequenzen für den Wohlfahrtsstaat und die Solidarität zwischen den Generationen thematisiert. Zugleich waren und sind es tatsächliche wie potentielle Migrationsströme seit Ende des Kalten Kriegs und seit Beginn der gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem Balkan, die die Migrationspolitik zu einem zentralen Thema der österreichischen und westeuropäischen Innenpolitik machten.

Im Bereich von Fertilität und Familienplanung verfolgt die staatliche Politik in Österreich zwei Ziele:

einerseits eine möglichst große individuelle Entscheidungsfreiheit bei der Familienbildung, Familienplanung und Geburtenkontrolle, andererseits einen materiellen Lastenausgleich zugunsten von Eltern bzw. von Haushalten mit minderjährigen Kindern. Staatliche Umverteilung zugunsten der Familien erfolgt in Österreich – im internationalen Vergleich – relativ großzügig. Innerhalb der letzten fünf Jahre fanden jedoch im Zuge der Budgetkonsolidierung einschneidende Sparmaßnahmen im Bereich der Familienpolitik statt. Zuletzt wurde das Fertilitätsverhalten, insbesondere die sinkende Geburtenrate, in Anbetracht der demographischen Alterung und der damit einhergehenden sozialpolitischen Probleme von Seiten der Familienpolitik zunehmend problematisiert. Daher hat man es sich zur Aufgabe gemacht, die Forschung bezüglich der Auswirkungen familienpolitischer Maßnahmen auf die Geburtenrate zu intensivieren. Weitere familienpolitische Schwerpunktthemen stellen die Armutsgefährdung durch Kinder sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit dar.

Die Forderungen der Kairoer Konferenz zur Gleichstellung von Frauen mündeten in Österreich zwar nicht in einen Aktionsplan. Grundsätzlich bemüht sich die österreichische Frauenpolitik jedoch darum, die Anstrengungen im Bereich von Gleichstellung und Frauenförderung zu intensivieren. Die wichtigsten Ziele der 90er Jahre waren die Gleichstellung in der Arbeitswelt, mehr Engagement von Männern in Haushalt und Familie (Aktion "halbe/halbe") sowie die verstärkte Teilhabe von Frauen an der politischen Macht durch Ausübung von Mandaten, Funktionen und Positionen im politisch-administrativen System.

Im Bereich der medizinischen Versorgung und der Gesundheitsvorsorge konnte Österreich einen relativ hohen Standard erreichen. Im Jahr 1997 wurden weitreichende Reformschritte im österreichischen Gesundheitswesen eingeleitet, um zum einen die Finanzierbarkeit des Gesundheitssystems für das nächste Jahrzehnt zu gewährleisten und um zum anderen zu verhindern, dass Ausgabeneinschränkungen für Gesundheitsleistungen zu Lasten ärmerer, kranker, behinderter und älterer Bevölkerungsgruppen gehen. Ein weiteres Ziel der österreichischen Gesundheitspolitik ist es, durch den Aufbau eines umfassenden Systems der Vorsorge die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern sowie durch Information das Gesundheitsbewusstsein zu fördern.

Die steigende Zahl der älteren Menschen in der Gesellschaft durch die Verdoppelung der Lebenserwar-

tung in diesem Jahrhundert stellt weltweit, auch in Österreich, eine der großen Herausforderungen für die Politik des nächsten Jahrhunderts dar. Höhere Kosten im Gesundheitswesen sowie vermehrte Pflegeleistungen zeichnen sich ab, gleichzeitig wird die Finanzierung der Alterssicherung schwieriger. In jedem Fall führen Geburtenrückgang und demographische Alterung mittel- und langfristig zu einem Schrumpfen des inländischen Erwerbspotentials und der Wohnbevölkerung. Daher wurden in den letzten Jahren Reformschritte auf dem Gebiet der Altersvorsorge beschlossen, wobei die Zugangsvoraussetzungen verschärft, die Pensionsberechnungsformel geändert sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gesetzt wurden, die die Integration älterer Arbeitnehmer unterstützen sollen. Die Lebensphase nach 60 Jahren kann nicht länger als bloßer "Lebensabend" verstanden werden, sondern ist vielmehr als vollwertiger dritter Lebensabschnitt zu sehen. Die "neuen Alten" in das gesellschaftliche und politische Leben nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben einzubinden und den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Generationen zu fördern, ist auch in Österreich ein neuer Politikschwerpunkt.

Demographen erwarten, dass die Einwohnerzahl unseres Planeten (1999: sechs Mrd.) um das Jahr 2050 knapp neun Mrd. erreichen wird und sich gegen Ende des 21. Jahrhunderts bei rund zehn bis elf Mrd. stabilisieren könnte. Für Österreich gibt es keinen direkten Bezug zwischen globalem Bevölkerungswachstum und Entwicklungszusammenarbeit. Reproduktive Gesundheit, Familienplanung und AIDS-Prävention bilden keinen Schwerpunkt im Rahmen bilateraler Entwicklungskooperation. Der Eintritt in die EU im Jahr 1995 veranlasste die Regierung jedoch, die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere für bilaterale Hilfe, zu reduzieren. Im Bereich Familienplanung und auf dem Gebiet der reproduktiven Gesundheit gab es im Anschluss an Kairo nur vereinzelt Projekte. Im Rahmen der über EU, UNFPA und Weltbank an Entwicklungsländer fließenden Mittel wird eine Reihe von Projekten gefördert, die den Zielen und Kriterien des Kairo-Aktionsplans entsprechen.

Das Lektorat der vorliegenden Publikation besorgte Dr. Florian Pauer, das Layout Frau Regina Schneider, denen an dieser Stelle herzlich gedankt sei. Finanzielle Unterstützung erhielten wir vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie, vom Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten und von der Österreichischen Stiftung für Weltbevölkerung und internationale Zusammenarbeit.

1. Demographische Entwicklung

1.1 Langfristige Trends

1.1.1 Einwohnerzahl und demographische Komponenten der Bevölkerungsveränderung

In Österreich leben heute etwas mehr als 8 Millionen Menschen (1998: 8,08 Mio.). Seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts hat sich die Einwohnerzahl auf dem Gebiet der heutigen Republik beinahe vervierfacht, seit Mitte des 19. Jahrhunderts mehr als verdoppelt. Dieses Bevölkerungswachstum verlief allerdings nicht gleichmäßig. Auf Perioden starken Wachstums folgten mehrfach Stagnationsphasen (siehe Abb. 1.1 und Tab. 1.1):

- Im 18. und frühen 19. Jahrhundert wuchs die Bevölkerung relativ langsam. Das demographische Wachstum beschleunigte sich erst nach 1820 und fiel

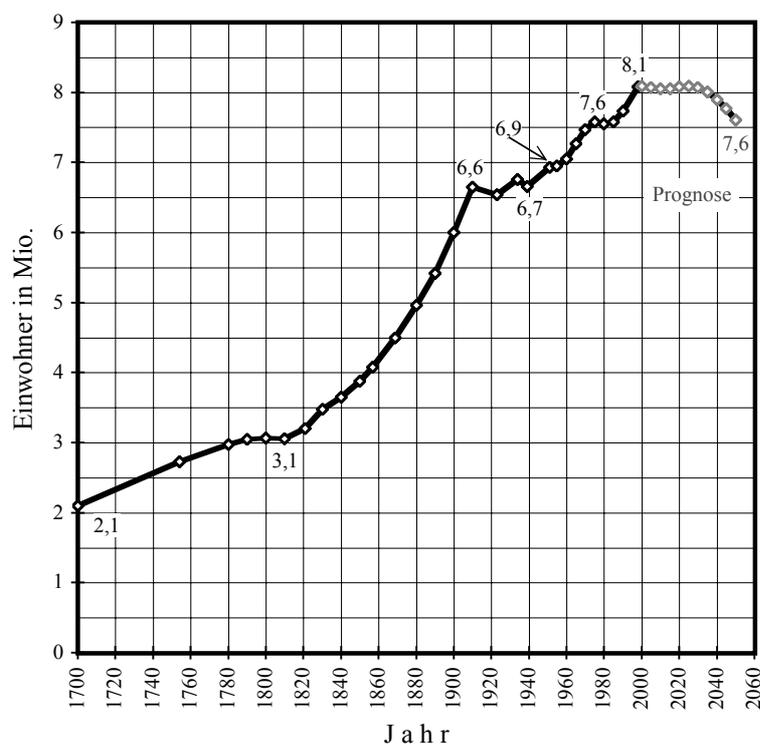
im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert besonders stark aus. Verantwortlich dafür waren die bis 1900 unverändert hohen Geburtenraten, eine nach 1880 kontinuierlich sinkende Sterblichkeit sowie eine beträchtliche Zuwanderung aus allen Teilen der Monarchie nach Wien und in die entstehenden Industrieviertel. Im Jahr 1910 lebten auf dem Territorium des heutigen Österreich bereits 6,6 Mio. Einwohner, davon allein 2,1 Mio. in Wien.

- Nach der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert begannen die Geburtenzahlen zunächst langsam, dann stark zurückzugehen. Dazu kam, dass der Zerfall der Donaumonarchie die Zuwanderung in den heutigen Osten Österreichs abrupt beendete. Die krisenhaft erlebte Situation in der 1918 entstandenen Republik Österreich und die Gründung neuer Nationalstaaten – insbesondere der Tschechoslowakei und Polens – führten zur Aus- und Rückwanderung einer beträchtlichen Zahl von Personen tschechischer bzw. polnischer Herkunft aus Wien und Niederösterreich. Auch

der Anschluss des Burgenlandes an Österreich (1921) bewirkte eine größere Rückwanderung ungarischer Beamter, Postbediensteter, Eisenbahner etc. aus dieser Region nach Ungarn. Ab 1933/34 setzte die Emigration aus politischen und religiösen Gründen ein. Sie betraf zuerst illegale Nationalsozialisten, dann Sozialdemokraten und Kommunisten, schließlich Monarchisten. Ab 1938/39 kam dazu die Vertreibung, später auch die Deportation und Ermordung der rund 170.000 österreichischen Juden. Der Erste Weltkrieg und die Zwischenkriegszeit bildeten somit eine deutliche Zäsur in der Bevölkerungsentwicklung. Auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich lebten 1939 nicht mehr Einwohner als 1910.

- Trotz der Bevölkerungsverluste während des Zweiten Weltkriegs (gefallene Soldaten, Opfer des Bombenkriegs), der Vertreibungen aus Österreich und der zahlreichen Opfer des Nationalsozialismus stieg die Einwohnerzahl Österreichs zwischen 1939 und 1951 um rund 300.000 Personen auf 6,9 Mio. Verantwortlich

Abbildung 1.1: Bevölkerung Österreichs (heutiger Gebietsstand) 1700 bis 1998, Prognose bis 2050



Quellen: Klein 1973; Volkszählungen und Bevölkerungsfortschreibung; Bevölkerungsvorausschätzung 1998 bis 2050 (mittlere Variante) des ÖSTAT

Tabelle 1.1: Veränderung der Bevölkerungszahl, Komponenten der Bevölkerungsveränderung: Österreich 1870 bis 1998, Prognose bis 2050

Periode	Veränderung insgesamt		tatsächliche/prognostizierte Geburtenbilanz		errechnete/angenommene Wanderungsbilanz	
	absolut in 1.000	in % der Bev. zu Beginn der Periode	absolut in 1.000	in % der Bev. zu Beginn der Periode	absolut in 1.000	in % der Bev. zu Beginn der Periode
1870-1880	465	10,3	224	5,0	242	5,4
1881-1890	454	9,2	257	5,2	197	4,0
1891-1900	586	10,8	413	7,6	173	3,2
1901-1910	645	10,7	503	8,4	142	2,4
1911-1923	-114	-1,7	-129	-1,9	15	0,2
1923-1934	226	3,5	259	4,0	-33	-0,5
1934-1951	174	2,6	21	0,3	153	2,3
1951-1961	140	2,0	269	3,9	-129	-1,9
1961-1971	418	5,9	341	4,8	77	1,1
1971-1981	64	0,9	-10	-0,1	74	1,0
1981-1987	49	0,7	2	0,0	47	0,6
1988-1993	413	5,4	54	0,7	359	4,7
1994-1998	68	0,8	35	0,4	33	0,4
1999-2000	4	0,0	-2	-0,0	6	0,1
2001-2010	-38	-0,5	-91	-1,1	53	0,7
2011-2020	32	0,4	-139	-1,7	170	2,1
2021-2030	-15	-0,2	-215	-2,7	200	2,5
2031-2040	-175	-2,2	-375	-4,7	200	2,5
2041-2050	-300	-3,8	-500	-6,4	200	2,5

Quellen: Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; ÖSTAT-Arbeitstabellen 1998; Bevölkerungsvorausschätzung 1998-2050 (mittlere Variante); eigene Berechnungen

dafür waren zum einen der Baby-Boom während der ersten Kriegsjahre, zum anderen der Zuzug von 420.000 Ostflüchtlingen und Heimatvertriebenen in den Jahren 1945-48. In den 50er Jahren erhöhte sich die Einwohnerzahl dagegen nur geringfügig. Steigende Geburtenüberschüsse wurden durch ein Übergewicht der Auswanderungen weitgehend kompensiert. 1960 hatte Österreich 7 Mio. Einwohner.

- Die nächste Wachstumsphase setzte in den 60er Jahren ein. Der Baby-Boom, der 1963 mit 135.000 Geburten seinen Höhepunkt erreichte, sowie die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ab 1962 ließen die Einwohnerzahl innerhalb von nur zehn Jahren um 500.000 Personen steigen.
- Diese Wachstumsphase ging in den frühen 70er Jahren zu Ende. Auf den Baby-Boom folgte ein starker Geburtenrückgang. Zugleich verloren in den

wirtschaftlichen Stagnationsjahren nach 1973 viele ausländische Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz und mussten in ihre Herkunftsländer zurückkehren. Als Folge davon hatte Österreich Mitte der 80er Jahre etwas weniger Einwohner als Mitte der 70er Jahre.

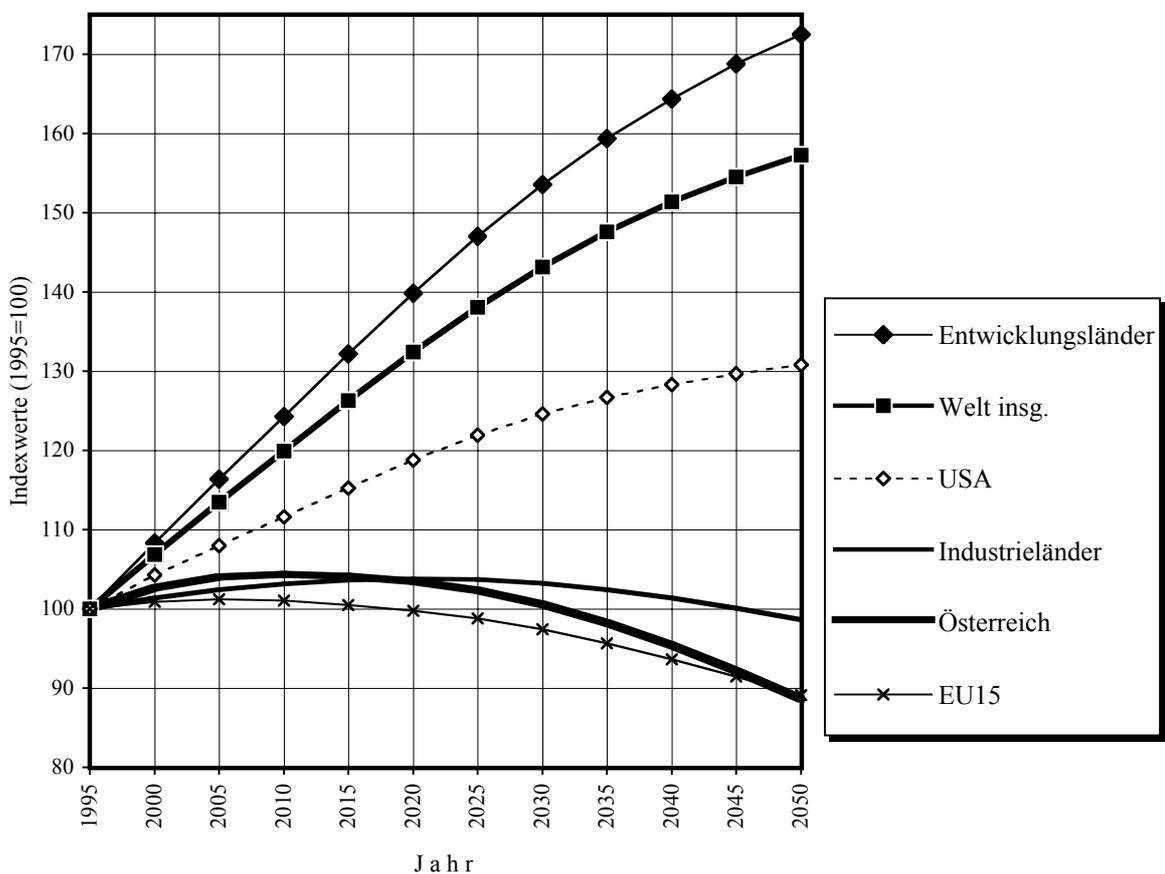
- Die Öffnung der Ost-West-Grenzen Europas, eine gute Konjunkturlage in Österreich Ende der 80er Jahre, damit eine stärkere Nachfrage nach Arbeitskräften, schließlich die Kriege und ethnischen Säuberungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina ließen die Einwohnerzahl Österreichs zwischen 1988 und 1994 durch Zuwanderung und – als "Echoeffekt" des Baby-Booms der späten 50er und 60er Jahre – durch stärker besetzte Geburtsjahrgänge um mehr als 400.000 Personen auf über 8 Mio. Personen anwachsen.

- Als Folge der seit 1992/93 in Kraft getretenen bzw. novellierten gesetzlichen Regelungen (Aufenthaltsgesetz, Fremden-gesetz, Asylgesetz, Ausländerbeschäftigungsgesetz) verringerten sich die jährlichen Wanderungsgewinne gegenüber dem Ausland in den letzten Jahren deutlich, blieben aber knapp positiv. Dazu kommen seit 1993 neuerlich sinkende Geburtenzahlen. Zwischen 1994 und 1998 stieg die Einwohnerzahl Österreichs daher nur mehr um rund 68.000 Personen.

Wie wird sich die Einwohnerzahl Österreichs in den kommenden Jahrzehnten entwickeln? Bevölkerungsprognosen zeigen uns: In Zukunft ist mit keinem weiteren Wachstum der Bevölkerung zu rechnen. Die Einwohnerzahl Österreichs wird in den ersten Jahrzehnten des neuen Jahrtausends aber auch kaum sinken. Erst nach 2035 hätte unser Land den Prognosen zufolge wieder weniger als 8 Mio. Einwohner. In weiterer Folge würde die Bevölkerungszahl danach aber rasch kleiner werden (2050: 7,6 Mio.). Differenziert man zwischen der Geburtenbilanz und dem Wanderungssaldo, den beiden Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, so zeigt sich:

- Ab dem Jahr 2000 liegt die jährliche Zahl der Sterbefälle voraussichtlich auf Dauer über der Zahl der Geburten. Der negative Saldo beträgt zunächst nur wenige tausend Personen pro Jahr, wird sich aber kontinuierlich vergrößern. Im Zeitraum 2006 bis 2010 wird das Geburtendefizit den Prognoserechnungen zufolge bereits bei mehr als 10.000 Personen jährlich liegen, im Jahr fünf 2016 bis 2020 bei durchschnittlich rund 15.000, zwischen 2026 und 2030 bei ca. 25.000 und nach 2035 auf über 40.000 Personen pro Jahr anwachsen.
- Die in den Prognoseannahmen unterstellten zukünftigen Wanderungsgewinne gegenüber dem Ausland lassen die Einwohnerzahl Österreichs trotz Geburtendefizit noch ein Vierteljahrhundert lang nicht schrumpfen. Die Wanderungsgewinne, die bis zum Jahr 2020 den Annahmen zufolge allmählich auf +20.000 Personen pro Jahr ansteigen, "kompensieren" das ständig wachsende Geburtendefizit. Erst nach dem Jahr 2025 kann der angenommene Wanderungsgewinn einen Rückgang der Einwohnerzahl nicht mehr verhindern.
- Ohne Zuwanderung aus dem Ausland würde Österreichs Bevölkerung zwischen den Jahren 2000 und

Abbildung 1.2: Globale Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung 1995 bis 2050 (Indexwerte; 1995=100)



Quellen: United Nations Population Division: World Population Prospects (1998 Revision; medium variant)

2050 um 1,3 Mio. auf 6,8 Mio. Einwohner schrumpfen (siehe Tab. 1.1).

Mit Prognosen über eine stagnierende bzw. in weiterer Folge schrumpfende Einwohnerzahl ist nicht nur Österreich konfrontiert. Europa wird den Vorausschätzungen der UN zufolge insgesamt an Bevölkerung verlieren (siehe Abb. 1.2). Der Rückgang hat in Teilen Ostmittel- und Osteuropas bereits eingesetzt und wird im frühen 21. Jahrhundert auch Südeuropa erfassen. Er wird dort bis zum Jahr 2050 mit insgesamt rund -20% stärker ausfallen als in Nord- und Westeuropa, wo sinkende Einwohnerzahlen erst für den Zeitraum nach 2025 zu erwarten sind. Im Gegensatz dazu wird die Weltbevölkerung laut aktueller UN-Prognosen (mittlere Variante) von derzeit rund 6 Mrd. bis zum Jahr 2050 auf fast 9 Mrd. steigen. Der Zuwachs entfällt dabei überwiegend auf die wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten. Die Bevölkerungsverluste Europas, aber auch Japans werden von den USA (1995: 254 Mio.; 2050: 350 Mio.) kompensiert, und die Zahl der Menschen in den Industrieländern wird bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts mit insgesamt rund 1,2 Mrd. nahezu unverändert bleiben.

1.1.2 Fertilität

Im Zuge der gesellschaftlichen Umwälzungen und der Modernisierung des späten 19. und des 20. Jahrhunderts veränderten sich in Europa die Funktion und damit sowohl die biographische Bedeutung als auch der soziale Stellenwert von Kindern. Sie waren sowohl in der agrarischen als auch in der frühindustriellen Gesellschaft als Familienarbeitskräfte und Garanten der Existenz- und Alterssicherung ihrer eigenen Eltern von grundlegender Bedeutung. Mit der Durchsetzung von Lohnarbeit und der Einführung sozialstaatlicher Sicherungssysteme traten andere Motive in den Vordergrund. Qualitative und ideelle Aspekte des Kinderwunsches gewannen an Bedeutung. Sie stellten für Paare eine wichtige Motivation dafür dar, eigene Kinder zu haben, aber die Kinderzahl klein zu halten. Ein wachsender Teil der Bevölkerung begann, Fertilität auch innerhalb der Ehe in Abhängigkeit von der Zahl der bereits geborenen Kinder zu kontrollieren. Viele Kinder in die Welt zu setzen, von denen kaum die Hälfte das Erwachsenenalter erreichte, war für (verheiratete) Frauen nicht mehr länger der Normalfall. Gleichzeitig wurde das Sterben von Säuglingen, Kindern und Jugendlichen ebenso zur Ausnahme wie das Sterben von Müttern aufgrund von Geburtskomplikationen oder im Kindbett. Die dramatisch gestiegenen Überlebenschancen Neugeborener machten eigene Kinder zu einem planbaren Bestandteil individueller Biographien

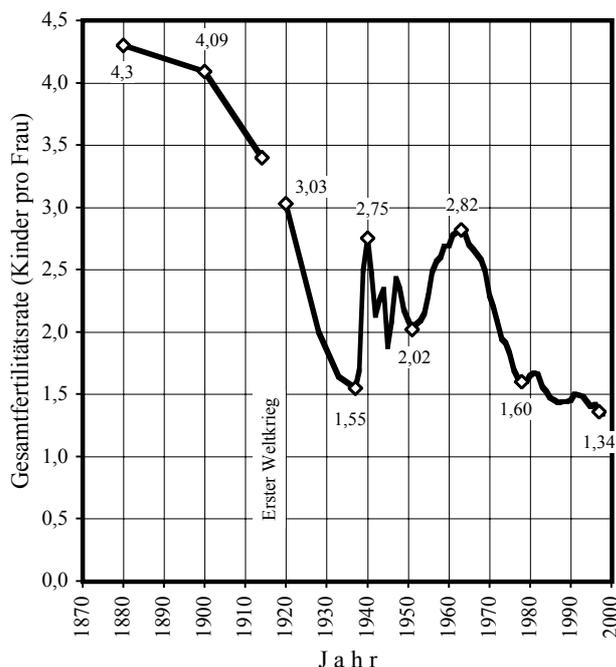
und familiärer Lebensplanung. Die Konsequenz war und ist ein Übergang zu niedrigeren Kinderzahlen.

In Österreich fand dieser Wandel als Teil des sogenannten "demographischen Übergangs" innerhalb sehr kurzer Zeit statt (siehe Abb. 1.3). Zwischen der Jahrhundertwende und dem Jahr 1928 halbierte sich die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau (Gesamtfertilitätsrate) von vier auf zwei Kinder, Mitte der 30er Jahre lag die Fertilität bereits bei rund 1,5 Kindern pro Frau. Österreich vollzog damit innerhalb der ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts den Wandel von einer Gesellschaft, die Fertilität hauptsächlich über den Zugang zur Eheschließung "kontrollierte", zu einer Gesellschaft, in der die Zahl eigener Kinder sowohl innerhalb von Ehe und Partnerschaft als auch außerhalb von Ehe und festen Beziehungen durch Familienplanung und Geburtenregelung begrenzt wird. Bis zu einem gewissen Grad galt die Planung auch dem Zeitpunkt der Geburt von Kindern innerhalb der eigenen Biographie. Am Rückgang der Fertilität, der durch wirksame Geburtenregelung möglich wurde, änderte sich weder durch den Baby-Boom nach dem Anschluss Österreichs an das nationalsozialistische Deutschland (Gesamtfertilitätsrate 1940: 2,54 Kinder pro Frau) noch durch den Baby-Boom der späten 50er und frühen 60er Jahre (Gesamtfertilitätsrate 1963: 2,82 Kinder pro Frau) etwas Grundlegendes.

Nach dem Baby-Boom der frühen 60er Jahre ging die Gesamtfertilität zunächst sehr rasch zurück (1963: 2,82 Kinder pro Frau; 1978: 1,60 Kinder pro Frau). Verglichen damit veränderte sich die Fertilität seit 1978 nur noch wenig. Allerdings ist die durchschnittliche Kinderzahl in Österreich insgesamt niedrig, und das Fertilitätsniveau geht tendenziell weiter zurück (siehe auch Tab. 1.5). Nach einem kurzfristigen Anstieg zwischen 1979 und 1981 von 1,60 auf 1,67 Kinder pro Frau wurde 1987 mit 1,43 Kindern pro Frau ein vorläufiges Minimum erreicht. Darauf folgte erneut eine Phase leicht steigender Fertilität (1991: 1,50 Kinder pro Frau). Zwischen 1991 und 1995 verringerte sich die Fertilität neuerlich (1995: 1,40 Kinder pro Frau). Das Jahr 1996 brachte einen minimalen Anstieg auf 1,42, das Jahr 1997 dagegen einen vergleichsweise starken Rückgang der Fertilität auf 1,36 Kinder pro Frau. 1998 gab es mit 1,34 Kindern pro Frau einen neuen historischen Tiefststand. Es ist die geringste für Österreich je beobachtete Fertilität. Das derzeitige Geburtenniveau bedeutet eine demographische "Nettoreproduktion" von 0,65. Eine Müttergeneration würde somit derzeit in Österreich nur zu 65% durch eine Töchtergeneration "ersetzt", falls (so die implizite Annahme) die Verhältnisse des Jahres 1998 auch in den kommenden Jahrzehnten stabil blieben.

Wie ein internationaler Vergleich zeigt, lag die Fertilität in den 1990er Jahren in allen Ländern West-

Abbildung 1.3: Durchschnittliche Kinderzahl pro Frau (Periodenfertilität) in Österreich 1880 bis 1998



Quellen: Gisser et al. 1989, unveröffentlichte Schätzungen; Demographische Indikatoren 1951 bis 1998 des ÖSTAT

europas¹⁾ unter 2,0 Kindern pro Frau. Im Norden und Westen dieser Region (Irland: 1,92; Norwegen: 1,86) war die durchschnittliche Kinderzahl allerdings höher als in Südeuropa, wo wir seit einigen Jahren die weltweit niedrigste Fertilität beobachten können (Spanien: 1,15; Italien: 1,22; Griechenland: 1,32). Darunter befinden sich nur noch die ostdeutschen Länder (0,9). Deutschland (West und Ost: 1,32) und Österreich (1,36) lagen 1997 nur knapp über dem niedrigen Fertilitätsniveau der südeuropäischen Länder. Deutlich höher ist die Fertilität in den USA (2,1 Kinder pro Frau).

Im Unterschied zur Periodenbetrachtung der Fertilität liefert die Kohorten- bzw. Generationenfertilität Informationen über die endgültige Kinderzahl jener Frauen, die das 40. Lebensjahr bereits überschritten haben. Die verhältnismäßig niedrige Kinderzahl der unmittelbar nach der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert geborenen Frauen spiegelt dabei den raschen Rückgang der Fertilität im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts wider. So brachten die zwischen 1900 und 1905 geborenen Frauen im Durchschnitt nur knapp 1,8 Kinder zur Welt. Die nach 1905 geborenen Frauen

bekamen im Durchschnitt wieder etwas mehr Kinder. Zum überwiegenden Teil beruht dieser Wiederanstieg der Generationenfertilität im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts auf dem starken Rückgang der Kinderlosigkeit. Von den Anfang des 20. Jahrhunderts geborenen Frauen blieb rund ein Drittel ohne eigene Kinder, ab dem Geburtsjahrgang 1930 dagegen nur jede siebente Frau. Im Gegensatz dazu schwankte die durchschnittliche Kinderzahl pro Mutter vergleichsweise wenig (1901-05: 2,63; 1921-25: 2,51; 1931-35: 2,79 Kinder pro Mutter).

Die zwischen 1932 und 1937 geborenen Frauen brachten im Durchschnitt mehr als 2,4 Kinder zur Welt. Dies war die höchste Kinderzahl unter allen im 20. Jahrhundert geborenen Frauengenerationen. Zum überwiegenden Teil handelt es sich dabei um die Mütter des Baby-Booms der späten 50er und frühen 60er Jahre. Im Gegensatz dazu hatte der Baby-Boom 1939-43 nach dem Anschluss Österreichs an das nationalsozialistische Deutschland auf die Kohortenfertilität keinen nachhaltigen Einfluss. Es handelte sich dabei fast ausschließlich um die Realisierung zuvor "aufgeschobener" Geburten.

Das Sinken der Periodenfertilitätsrate zwischen 1963 und 1978 spiegelte sich im Rückgang der durchschnittlichen Kinderzahl der zwischen 1937 und 1947 geborenen Frauen von im Durchschnitt mehr als 2,4 auf weniger als 2 Kinder wider. Bei den später geborenen Frauen ist bei jenen, für die sich dazu derzeit endgültige Aussagen treffen lassen (also bis zum Geburtsjahrgang 1956), die Kinderzahl nur mehr in einem geringen Ausmaß unter dieses Niveau gesunken, nämlich auf knapp 1,8 Kinder pro Frau. Erst die nach 1956 geborenen Frauen werden aller Voraussicht nach im Schnitt deutlich weniger Kinder haben. Nur geringfügig gestiegen ist bisher der Anteil Kinderloser bei den über 40-jährigen Frauen. Er liegt bis zum Geburtsjahrgang 1956 noch unter 15%. Ein höherer Anteil lebenslang kinderloser Frauen ist jedoch für die nach 1956 geborenen Frauen absehbar.

1.1.3 Mortalität, Lebenserwartung

In den vergangenen 120 Jahren vollzog sich in Österreich als Teil des demographischen Übergangs auch ein grundlegender Wandel der Sterbeverhältnisse. Ein Aspekt ist die Veränderung der Todesursachen. Bis ins späte 19. Jahrhundert hinein waren Infektionskrankheiten für einen Großteil der Sterbefälle verantwortlich. Im 20. Jahrhundert gewannen chronisch-degenerative Krankheiten immer mehr an Bedeutung.

¹⁾ Hier und im Folgenden verwenden wir den Begriff "Westeuropa" im politischen Sinn und verstehen darunter die Länder der Europäischen Union (EU15), Norwegen und die Schweiz.

Dies bewirkte gleichzeitig, dass die Sterblichkeit in den frühen Lebensphasen nach und nach an Bedeutung verlor. So lag die Säuglingssterblichkeit um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert bei über 200 von 1.000 Neugeborenen. Heute versterben in Österreich innerhalb des ersten Lebensjahres bereits weniger als fünf von 1.000 Neugeborenen (siehe Abb. 1.4a). Der Gewinn an Lebenserwartung erfolgte – nicht zuletzt durch die Zurückdrängung tödlicher Infektionskrankheiten – zunächst bei Kindern, Jugendlichen und jüngeren Erwachsenen. In den letzten Jahrzehnten ist das Sterberisiko erstmals auch im höheren Erwachsenenalter substantiell gesunken. Erwachsene werden gesünder alt. Und sie profitieren zugleich vom medizinischen Fortschritt.

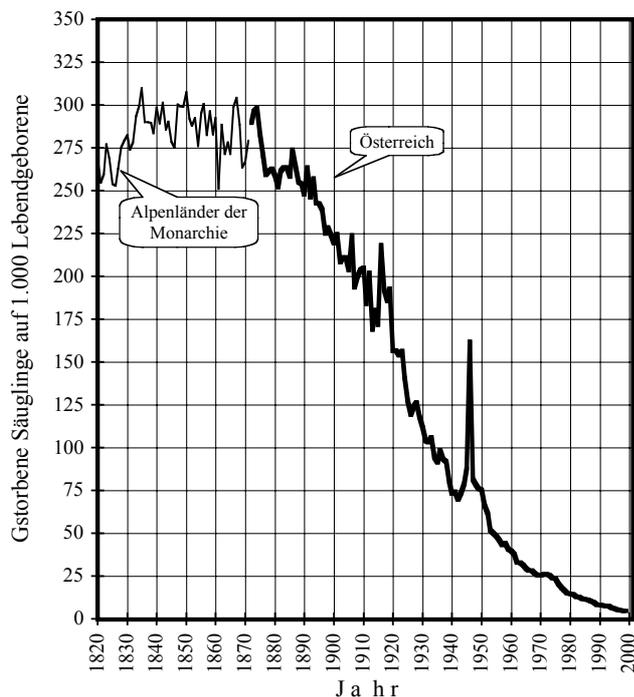
All dies führt zu einer kontinuierlich steigenden Lebenserwartung (siehe Tab. 1.2 und Abb. 1.4b). Die statistische Lebenserwartung bei der Geburt beträgt heute in Österreich für Männer 74,6 Jahre und für Frauen 80,9 Jahre (1998). Im Vergleich dazu lag die Lebenserwartung an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert bei 41 Jahren (Männer) bzw. 43 Jahren (Frauen). Das Leben wurde aber nicht bloß länger. Es wurde – im statistischen Sinn – auch immer "sicherer". Wie uns die "Überlebenskurven" zeigen (siehe Abb. 1.5), kann heute bereits die Hälfte aller Frauen damit rechnen, mindestens 84 Jahre alt zu werden. Um die Jahrhundertwende erlebten dagegen lediglich 4% der Frauen ihren 84. Geburtstag. Das "Sterben vor der Zeit" ist heute der Ausnahmefall.

Tabelle 1.2: Lebenserwartung bei der Geburt und fernere Lebenserwartung für ausgewählte Altersjahre: Österreich 1868/71 bis 1998

Jahr	Männer				Frauen			
	bei der Geburt	im Alter von 1 Jahr	Im Alter von 60 Jahren	im Alter von 75 Jahren	bei der Geburt	im Alter von 1 Jahr	Im Alter von 60 Jahren	im Alter von 75 Jahren
1868/71	32,7	45,4	11,9	5,2	36,2	47,2	12,1	5,2
1899/1902	40,6	51,7	12,8	5,8	43,4	52,7	13,5	6,0
1930/33	54,5	60,5	14,2	6,3	58,5	63,5	15,4	6,8
1949/51	61,9	65,9	15,1	6,9	67,0	70,1	17,3	7,7
1960	65,4	67,3	15,0	7,0	71,9	73,4	18,6	8,3
1970	66,5	67,5	14,9	7,0	73,4	74,1	18,8	8,5
1975	67,7	68,3	15,6	7,0	74,7	75,0	19,6	8,8
1980	69,0	69,2	16,3	7,4	76,1	76,0	20,3	9,2
1985	70,4	70,3	17,0	7,8	77,3	77,1	21,0	9,7
1990	72,4	72,0	17,9	8,5	78,9	78,5	22,2	10,5
1991	72,4	72,0	18,0	8,6	79,1	78,6	22,2	10,6
1992	72,7	72,3	18,1	8,7	79,2	78,7	22,4	10,7
1993	73,0	72,5	18,3	8,8	79,4	78,9	22,6	10,9
1994	73,3	72,9	18,6	9,1	79,7	79,2	22,8	11,0
1995	73,5	73,0	18,7	9,1	80,1	79,4	22,9	11,1
1996	73,9	73,3	18,9	9,2	80,2	79,6	23,0	11,2
1997	74,3	73,6	19,0	9,3	80,6	80,0	23,3	11,4
1998	74,7	74,1	19,4	9,5	80,9	80,3	23,6	11,5

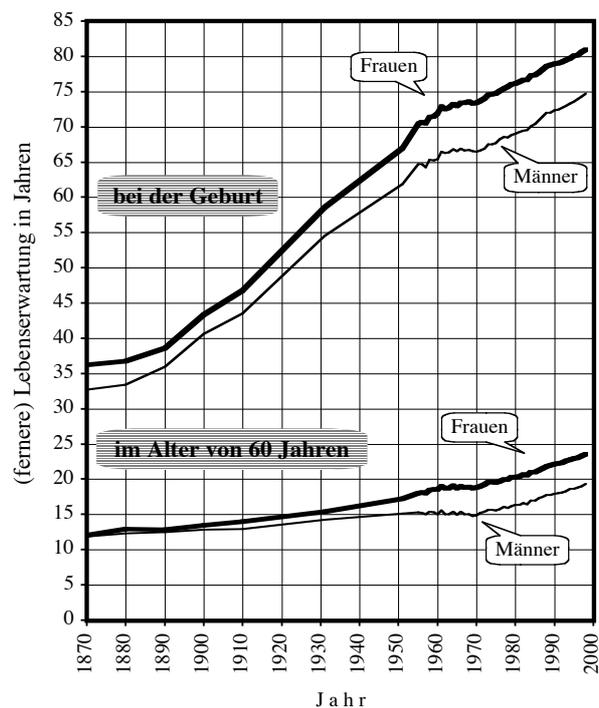
Quelle: Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; Demographische Indikatoren des ÖSTAT

Abbildung 1.4a: Säuglingssterblichkeit (im ersten Lebensjahr Gestorbene auf 1.000 Lebendgeborene) in Österreich 1820 bis 1998



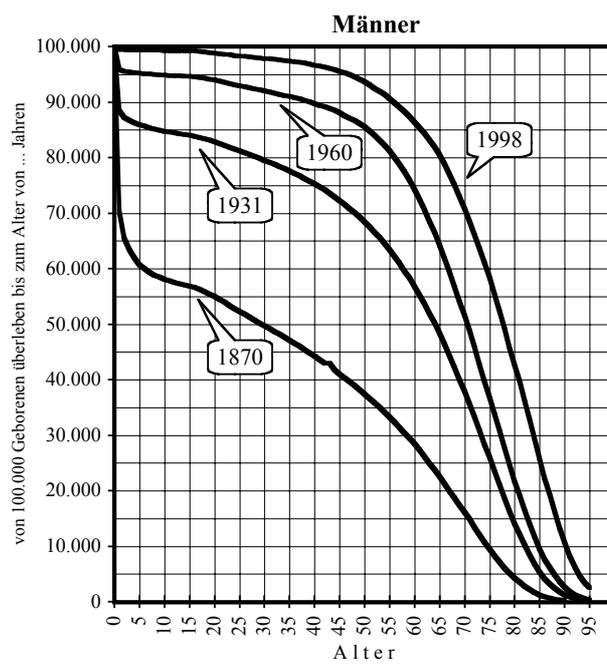
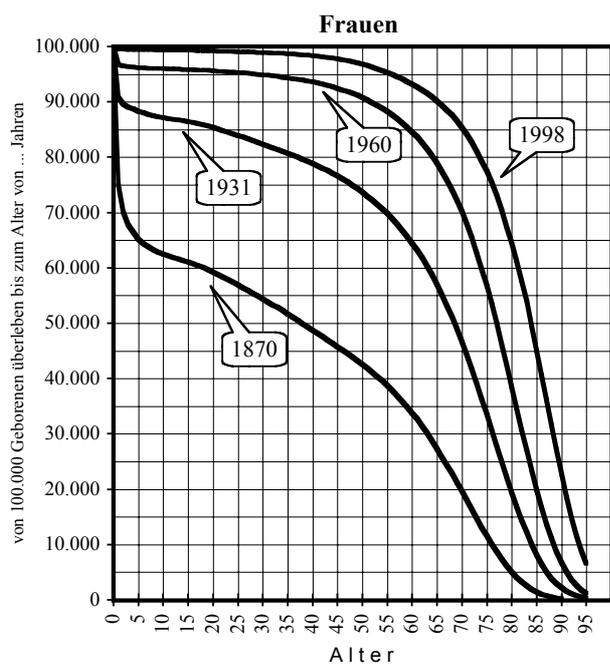
Quellen: Gisser 1979; Demographische Jahrbücher Österreichs

Abbildung 1.4b: Lebenserwartung bei der Geburt und fernere Lebenserwartung im Alter von 60 Jahren: Österreich 1870 bis 1998



Quellen: Sterbetafeln 1868/71 bis 1950/52; Demographische Indikatoren des ÖSTAT

Abbildung 1.5: "Überlebenskurven" österreichischer Frauen und Männer um 1870, 1931, 1960 und 1998



Quellen: Sterbetafeln 1868/71 und 1930/33; Demographische Indikatoren des ÖSTAT

1.1.4 Demographisches Altern

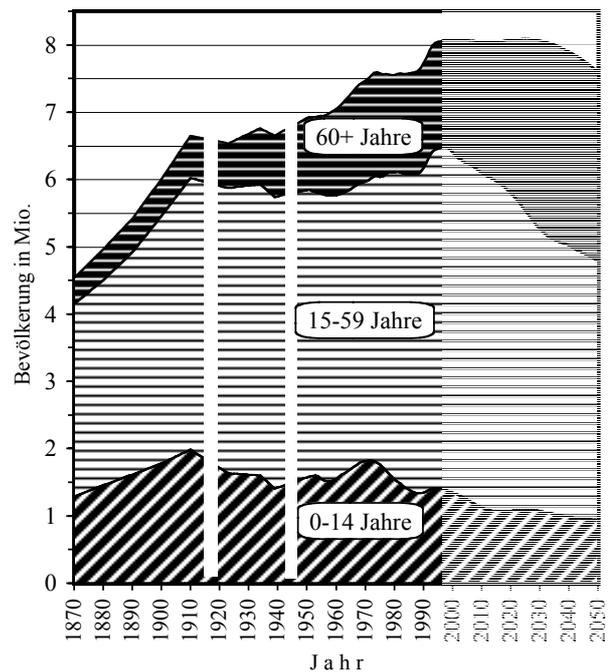
Als eigenständige Lebensphase für eine größere Zahl von Menschen gibt es das Alter historisch erst seit relativ kurzer Zeit. Die Entstehung dieser Lebensphase fällt mit der Entstehung moderner Industriegesellschaften zusammen. Zwei Entwicklungen waren dafür entscheidend. Erste Voraussetzung war die Etablierung des Wohlfahrtsstaats mit seinen Pensions- und Rentensystemen. Sie garantieren einen von der familiären Situation und vom Privatvermögen unabhängigen Anspruch auf statussichernde materielle Versorgung nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig stellen Pensionssysteme aufgrund ihrer gesetzlich festgelegten Altersgrenzen für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ein wesentliches Element der Institutionalisierung und Standardisierung des Lebenslaufs dar. Zum Zweiten ist der individuelle und gesellschaftliche Bedeutungsgewinn der Lebensphase "Alter" eng mit der "demographischen Revolution" der vergangenen 150 Jahre verbunden. Das Altern einer Bevölkerung ist dabei eine zeitlich verschobene, insgesamt aber unvermeidliche und irreversible Folge des "demographischen Übergangs" und der ihm zugrunde liegenden gesellschaftlichen Wandlungsprozesse.

Langfristig betrachtet, befindet sich Österreich wie auch andere vergleichbare Industrieländer zu Beginn des 21. Jahrhunderts im letzten Drittel eines insgesamt rund 120 Jahre lang andauernden demographischen Alterungsprozesses (siehe Tab. 1.3 und Abb. 1.6):

- Demographisches Altern lässt sich in Österreich erst seit dem Ende des Ersten Weltkriegs beobachten. 1923 überschritt der Anteil der älteren Menschen (über 60 Jahre) erstmals die 10%-Marke, während die Bevölkerung in den Jahrzehnten davor stark ge-

wachsen war und tendenziell eher jünger wurde. So war 1869 die Hälfte der Bevölkerung auf dem Gebiet des heutigen Österreich jünger als 27 Jahre. Dieser Wert sank bis zur Jahrhundertwende auf 26 Jahre, begann danach leicht anzusteigen und lag 1923 mit 28,5 Jahren wieder über diesem Wert. Hoch war daher der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung. Er betrug vor dem Ersten Weltkrieg beinahe 40% und sank bis zum Jahr 1923 auf 35%.

Abbildung 1.6: Bevölkerung Österreichs nach breiten Altersgruppen 1869 bis 1998, Prognosen bis 2050



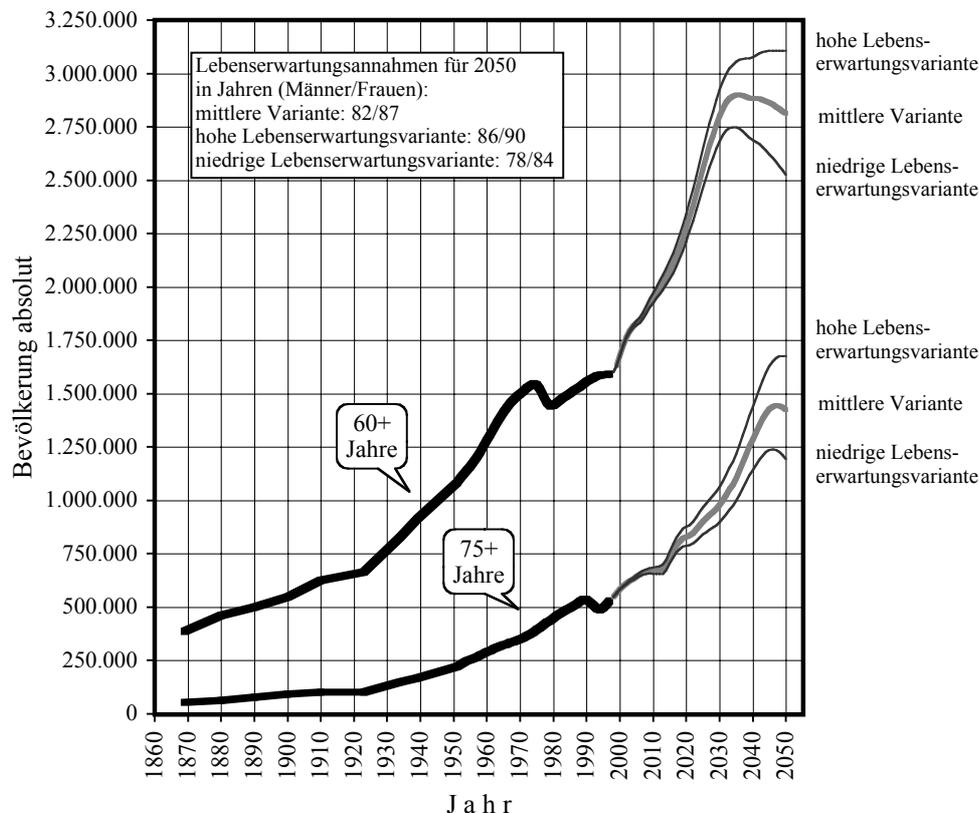
Quellen: Volkszählungen 1869-1951; Bevölkerungsfortschreibung 1951-1998; Bevölkerungsvorausschätzung 1998 bis 2050 (mittlere Variante) des ÖSTAT

Tabelle 1.3: Anteil breiter Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung: Österreich 1900 bis 1997, Prognosen bis 2050

Jahr	Kinder, Jugendliche		Erwerbsalter			ältere Menschen				
	0-14 J.	0-19 J.	15-59 J.	15-64 J.	20-64 J.	60+ J.	65+ J.	75+ J.	80+ J.	85+ J.
1900	29,6	39,0	61,2	64,6	55,3	9,1	5,7	1,5	0,6	0,1
1951	22,9	29,3	61,5	66,5	60,2	15,6	10,6	3,2	1,2	0,3
1971	24,3	31,2	55,5	61,5	54,7	20,1	14,2	4,7	2,1	0,7
1991	17,4	23,8	62,5	67,6	61,2	20,1	15,0	6,7	3,6	1,4
1998	17,1	23,0	63,1	67,5	61,6	19,8	15,4	6,8	3,5	1,8
2015	13,3	18,6	60,9	66,9	61,7	25,8	19,7	9,1	5,2	2,6
2030	13,3	17,9	52,0	60,2	55,5	34,7	26,5	12,1	7,3	3,7
2050	12,4	17,0	50,6	57,0	52,5	37,0	30,6	18,7	12,6	6,5

Quellen: Volkszählungen; Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT; Bevölkerungsvorausschätzung 1998 bis 2050 (mittlere Variante) des ÖSTAT; eigene Berechnungen

Abbildung 1.7: Zahl der über 60- bzw. über 75-Jährigen: Österreich 1869 bis 1998, Prognosen bis 2050 (drei Varianten)



Quellen: siehe Abbildung 1.6

- Zwischen 1923 und 1970 stieg die Zahl der über 60-Jährigen von ca. 650.000 auf 1,5 Mio. Personen. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen (0 bis unter 20 Jahre) blieb im selben Zeitraum praktisch unverändert (ca. 2,3 Mio.). Gleiches gilt für die Zahl der 20- bis 59-Jährigen (ca. 3,6 Mio.). Das demographische Gewicht älterer Menschen stieg dementsprechend an. Zu Beginn der 70er Jahre war jeder fünfte Einwohner Österreichs 60 Jahre oder älter.
- Die drei Jahrzehnte ab 1970 stellten für Österreich eine "Zäsur" im langfristigen Prozess der demographischen Alterung dar.²⁾ Denn in den 70er, 80er und 90er Jahren veränderten sich Zahl und Anteil älterer Menschen kaum. Gegenwärtig (1998) leben in Öster-

reich 1,6 Mio. Menschen über 60 Jahre, also nur um 100.000 Personen mehr als vor knapp 30 Jahren. Deutlich stärker gestiegen ist im Vergleich dazu die Zahl der 20- bis 59-Jährigen, nämlich von 3,6 Mio. auf 4,6 Mio. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen (0 bis 19 J.) verringerte sich im selben Zeitraum um beinahe 500.000 (1970: 2,32 Mio.; 1998: 1,86 Mio.). Damit erhöhte sich das demographische Gewicht der 20- bis 59-jährigen Bevölkerung (1970: 49%; 1998: 57%) auf Kosten des Anteils von Kindern und Jugendlichen (1970: 31%; 1998: 23%). Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung blieb nahezu gleich (1970 und 1998: 20%).

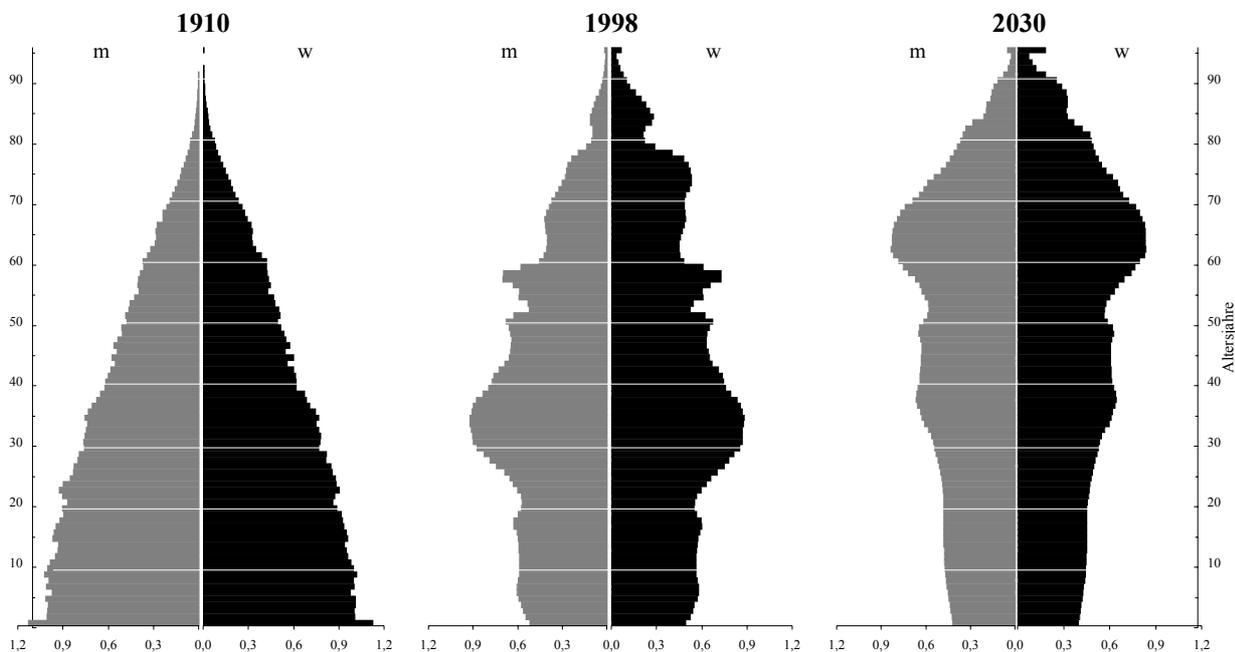
²⁾ Die Ursachen für diese Zäsur folgen allerdings keiner demographischen Logik, sondern sie sind zum Teil demographische Folgen der politischen Geschichte unseres Landes. So kamen nach 1970 die durch hohe Fertilität und beträchtliche Zuwanderung in das Gebiet des späteren Österreich besonders stark besetzten Geburtsjahrgänge des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts ins "Hauptsterbealter". Durch den Geburtenrückgang und das abrupte Ausbleiben von Zuwanderern in den letzten vier Jahren der Monarchie bzw. unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkriegs erreichten nach 1970 die schwächer besetzten Geburtsjahrgänge das Pensionsalter, die bei den Männern überdies um die Kriegstoten des Zweiten Weltkriegs dezimiert waren. Aufgrund der damaligen Wirtschaftskrise waren in weiterer Folge auch die Geburtsjahrgänge der frühen 30er Jahre besonders schwach besetzt. Umgekehrt erhöhten zwei Boom-Generationen, die 1939/43 bzw. 1960/64 Geborenen, das demographische Gewicht der jüngeren Menschen. Die Baby-Boom-Generation der frühen 60er Jahre wurde durch die Zuwanderungswelle 1989/93 noch zusätzlich verstärkt.

- Österreichs Bevölkerung wird in den kommenden Jahrzehnten deutlich altern (siehe Abb. 1.7). Bei einer voraussichtlich gleich bleibenden Einwohnerzahl werden in Österreich den vorliegenden Bevölkerungsprognosen (mittlere Variante³⁾) zufolge im Jahr 2015 rund 2,1 Mio., zehn Jahre später (2025) 2,6 Mio. und weitere zehn Jahre später (2035) 2,9 Mio. über 60-Jährige leben. Erhöht sich die Lebenserwartung noch etwas stärker,⁴⁾ so würde die Zahl älterer Menschen bis 2035 sogar auf knapp über 3 Mio. ansteigen. Nimmt die Lebenserwartung dagegen keinen so günstigen Verlauf,⁵⁾ so fällt der Zuwachs etwas geringer aus (2,7 Mio.). Diesem Wachstum steht ein deutlicher Rückgang der Kinder und Jugendlichen (-450.000) sowie der 20- bis 59-Jährigen (-930.000) gegenüber. Der Anteil der über 60-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird daher in den kommenden Jahrzehnten je nach Prognoseannahmen auf 35% bis 38% steigen.
- Nach 2030, wenn die schwach besetzten Geburtsjahrgänge der 1970er Jahre das 60. Lebensjahr erreichen, wird der demographische Alterungsprozess allmählich zum Stillstand kommen. Für die Zeit da-

nach zeichnet sich ein Rückgang der Einwohnerzahl ab, falls es nicht zu massiver Einwanderung kommt. Der historische Wandel von einer demographisch "jungen" zu einer demographisch "alten" Bevölkerung wird dann in Österreich abgeschlossen sein. In anschaulicher Form zeigt dies ein Vergleich der "Bevölkerungspyramiden" der Jahre 1910, 1997 und 2030 (siehe Abb. 1.8).

Demographische Alterung ist primär eine Folge niedriger Fertilität und damit kein spezifisch österreichisches Phänomen, sondern ein generelles Merkmal der demographischen Entwicklung aller Industriestaaten (siehe Tab. 1.4). Im 21. Jahrhundert werden als Folge gesunkener Kinderzahlen und verlangsamten Bevölkerungswachstums auch in den wirtschaftlich weniger entwickelten Staaten die Anteile älterer Menschen deutlich steigen. Als Folge dieses globalen Alterungsprozesses wird sich der Anteil älterer Menschen weltweit von derzeit rund 10% bis zum Jahr 2050 mehr als verdoppeln (22%). In den entwickelten Industriestaaten wird der Anteil der über 60-Jährigen 2050 rund ein Drittel der Bevölkerung ausmachen.

Abbildung 1.8: Altersaufbau der österreichischen Bevölkerung 1910, 1998 und 2030



Quellen: Volkszählung 1910; Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT; Bevölkerungsvorausschätzung des ÖSTAT 1998-2050 (mittlere Variante)

³⁾ In der mittleren Variante steigt die Lebenserwartung zwischen 1997 und 2050 von 74,3 Jahren auf 82 Jahre (Männer) bzw. von 80,6 Jahren auf 87 Jahre (Frauen).

⁴⁾ Anstieg bis zum Jahr 2050 auf 86 Jahre (Männer) bzw. 90 Jahre (Frauen).

⁵⁾ Anstieg bis zum Jahr 2050 auf 78 Jahre (Männer) bzw. 84 Jahre (Frauen).

Tabelle 1.4: Anteil der 60- und mehrjährigen Bevölkerung im internationalen Vergleich

Land/Weltregion*	1950	1970	1995	2015	2030	2050
Österreich	15,4	20,1	19,3	23,7	32,9	37,2
Deutschland	14,6	19,9	20,9	26,8	34,4	35,3
Schweiz	14,0	16,4	19,1	24,9	34,0	36,5
EU15	13,9	17,6	20,8	26,1	32,8	35,1
Osteuropa	9,7	13,0	17,1	21,3	26,4	34,4
Südeuropa	11,3	14,7	20,6	26,1	33,6	38,9
Vereinigte Staaten von Amerika	12,5	14,1	16,4	20,8	26,4	27,8
Japan	7,7	10,6	20,5	31,2	34,2	37,6
China	7,5	6,8	9,3	14,7	23,2	29,7
wirtschaftlich entwickelte Länder	11,7	14,5	18,4	23,7	29,2	32,5
wirtschaftlich weniger entwickelte Länder	6,4	6,1	7,3	9,9	14,6	20,6
wirtschaftlich am wenigsten entwickelte Länder	5,4	5,1	4,8	5,3	7,0	12,1
Welt gesamt	8,1	8,4	9,6	12,3	16,8	22,1

*) Regionen entsprechend den UN-Definitionen

Quellen: United Nations Population Division: World Population Prospects (1998 Revision; medium variant); eigene Berechnungen

1.2 Aktuelle demographische Entwicklung

1.2.1 Geburtenfolge und altersspezifische Fertilität

Der Geburtenrückgang nach dem Ende des Baby-Booms der späten 50er und frühen 60er Jahre beruhte zu einem großen Teil auf dem "Verschwinden" größerer Familien bei den nach 1940 geborenen Frauen. So verringerte sich zwischen 1963 und 1986 die Zahl der ehelich geborenen fünften und weiteren Kinder auf ein Zehntel, jene der vierten Kinder auf ein Viertel des Ausgangswertes. Die ehelichen Geburten dritter Kinder halbierten sich, während sich die Zahl ehelicher Erst- und Zweitgeborener lediglich um ein Drittel reduzierte. Verglichen damit hat sich an der Verteilung der Geburten nach der Geburtenfolge seit Mitte der 80er Jahre nur mehr wenig geändert. Derzeit (1998) sind rund 45% aller Neugeborenen zugleich Erstgeborene (1984/85: 47%), 36% sind Zweitgeborene (1984/85: 33%). Weniger als ein Fünftel aller Neugeborenen (19%) sind dritte oder weitere Kinder (1984/85: 20%). Der Anteil dritter Kinder (1998: 13%) ist dabei im Zeitvergleich leicht gestiegen, jener vierter oder weiterer Kinder dagegen gesunken (1998: 6%).

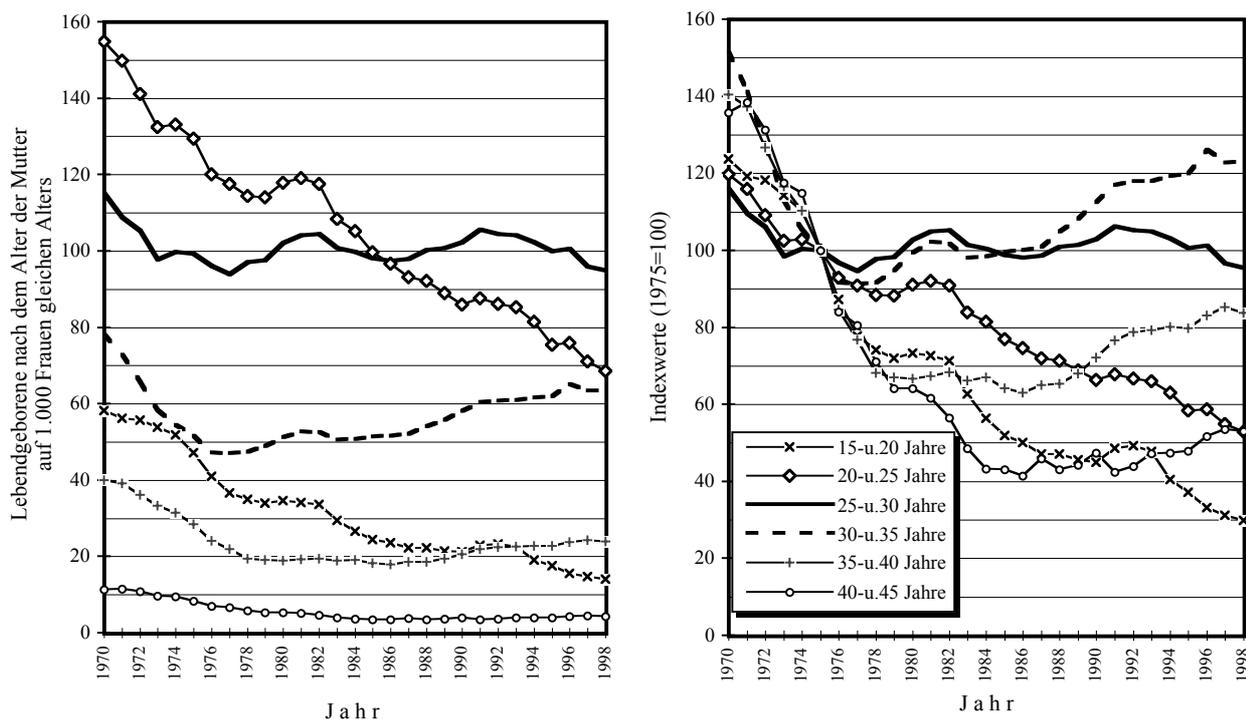
Der Rückgang der Geburtenzahlen betraf nach dem Höhepunkt des Baby-Booms (1961 bis 1964) zunächst ausschließlich die über 25-jährigen Frauen. Die Fertilität jüngerer Frauen stieg in der zweiten Hälfte der

60er Jahre sogar an. Dies hing nicht zuletzt mit dem bis 1972 sinkenden Erstheiratsalter österreichischer Frauen zusammen. Erst nach 1970 veränderte sich das Bild: Die Fertilität sank in allen Altersgruppen, allerdings mit sehr unterschiedlicher Intensität. Diese Phase endete in den späten 70er Jahren. Seither zeigen sich unterschiedliche Entwicklungstrends (siehe Abb. 1.9):

- Jüngere Frauen bekommen immer seltener Kinder. So verringerte sich die Fertilitätsrate der unter 20-Jährigen allein seit 1975 um 70%, jene der Frauen im Alter zwischen 20 und 24 Jahren um fast 50%. Als Folge dieser Entwicklung sind junge Frauen in Österreich – wie übrigens in den meisten Staaten Westeuropas – unter allen Müttern in der Minderheit. 1998 wurden bloß 5% aller Kinder vor dem 20. Geburtstag und insgesamt 31% vor dem 25. Geburtstag der Mutter zur Welt gebracht.⁶⁾ 1973 waren noch 14% aller Kinder vor dem 20. und 48% vor dem 25. Geburtstag der Mütter geboren worden.
- Die Fertilität der 25- bis 29-jährigen Frauen blieb in den 80er und 90er Jahren nahezu unverändert. 1998 entfielen 35% aller Geburten auf diese Altersgruppe. Sie bildete damit das "Hauptfertilitätsalter" der in Österreich lebenden Frauen.

⁶⁾ Diese Angaben beruhen nicht auf der tatsächlichen Geburtenverteilung nach dem Alter der Mutter, sondern auf dem Anteil der altersspezifischen Fertilitätsraten an der Gesamtfertilität eines Jahres. Die Werte sind damit um jene Effekte bereinigt, die aus der Veränderung des Altersaufbaus der 15- bis 45-jährigen Frauen resultieren.

Abbildung 1.9: Altersspezifische Fertilitätsraten: Österreich 1970 bis 1998



Quellen: ÖSTAT, Demographische Indikatoren; eigene Berechnungen

Tabelle 1.5: Zahl der Geburten, Fertilitäts- und Reproduktionsrate, Alter der Mütter: Österreich 1970 bis 1998

Jahr	Lebendgeborene absolut	Gesamtfertilitätsrate	Nettoreproduktionsrate	Fertilitätsalter ¹⁾	durchschnittl. Alter der Mutter bei der Geburt ²⁾			
					Lebendgeborene insgesamt	Erstgeborene insgesamt	ehelich Erstgeborene	unehelich Erstgeborene
1970	112.301	2,29	1,07	26,7	26,4	22,9	23,5	20,9
1975	93.757	1,83	0,86	26,3	26,0	23,0	23,7	20,8
1980	90.872	1,65	0,78	26,3	25,4	23,3	24,1	21,4
1985	87.440	1,47	0,70	26,7	26,2	24,0	24,8	22,6
1990	90.454	1,45	0,69	27,2	27,1	25,0	25,8	23,8
1991	94.629	1,50	0,72	27,2	27,2	25,1	25,8	24,0
1992	95.302	1,49	0,71	27,3	27,3	25,3	26,0	24,3
1993	95.227	1,48	0,71	27,3	27,5	25,5	26,2	24,6
1994	92.415	1,44	0,69	27,5	27,8	25,9	26,5	24,9
1995	88.669	1,40	0,67	27,7	28,0	26,2	26,9	25,2
1996	88.809	1,42	0,68	27,8	28,3	26,5	27,2	25,6
1997	84.045	1,36	0,66	27,9	28,5	26,7	27,4	25,6
1998	81.233	1,34	0,65	28,0	28,7	26,9	27,7	25,8

1) Arithmetisches Mittel der Altersverteilung einjähriger Fertilitätsziffern (bereinigt um Altersstruktureffekt).

2) Arithmetisches Mittel der absoluten Zahl der Lebendgeborenen nach dem Alter der Mutter.

Quellen: ÖSTAT, Arbeitstabellen 1998 und Demographische Indikatoren; Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; eigene Berechnungen aufgrund der Geburtenbiographiefrazen der Volkszählung 1981

- Die Fertilität im Alter zwischen 30 und 45 Jahren entwickelte sich unterschiedlich. Die Fertilitätsrate der 30- bis 34-jährigen Frauen ist heute um ein Viertel höher als Mitte der 70er Jahre; jene der 35- bis 39-jährigen Frauen liegt dagegen immer noch um ein Siebtel unter dem Wert des Jahres 1975. Seit 1991 steigt auch die Fertilitätsrate der über 40-jährigen Frauen zwar leicht an, das Fertilitätsniveau in dieser Altersgruppe ist aber nur noch halb so hoch wie Mitte der 70er Jahre. Folglich entfallen derzeit (1998) nur 10% aller Geburten auf Mütter über 35 und bloß 1,6% auf Mütter über 40 Jahre.

Die altersspezifische Fertilitätsentwicklung der vergangenen zwei Jahrzehnte führte dazu, dass Mütter bei der Geburt ihrer Kinder im Durchschnitt älter sind als vor einer Generation (siehe Tab. 1.5). Das um Effekte der Altersstruktur bereinigte durchschnittliche Fertilitätsalter (für alle Geburten) stieg seit 1978 um insgesamt 1,8 Jahre und beträgt derzeit (1998) 28,0 Jahre. Das von Veränderungen des Altersaufbaus der Frauen beeinflusste Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt erhöhte sich deutlich stärker, nämlich von 25,4 Jahren (1980) auf 28,7 Jahre (1998), also um 3,3 Jahre. Ebenfalls stark gestiegen ist das Familiengründungsalter (erste Geburten). In den frühen 70er Jah-

ren bekamen Frauen ihr erstes Kind im Durchschnitt noch vor dem 23. Geburtstag. Ab diesem historischen Minimum stieg das Familiengründungsalter kontinuierlich an. Immer mehr Frauen verschoben den Zeitpunkt der Familiengründung in eine biographisch spätere Phase, nämlich von Anfang 20 auf Mitte bis Ende 20. Bis 1990 erhöhte sich das durchschnittliche Alter auf 25 Jahre, in den 90er Jahren stieg es weiter und liegt derzeit (1998) bei 26,9 Jahren. Österreich folgt damit einem Trend, der in den meisten europäischen Ländern zu beobachten ist. Allerdings ist das Fertilitätsalter in Österreich immer noch etwas niedriger als in etlichen anderen Gesellschaften Westeuropas.

1.2.2 Unehelichkeit, Familiengründung

Der Anteil unehelicher Geburten beträgt in Österreich derzeit (1998) 29,5% (siehe Tab. 1.6 und Abb. 1.10). Im Vergleich zu den 60er Jahren mit ihren ungewöhnlich niedrigen Unehelichenquoten (zwischen 1963 und 1967 jeweils unter 12%) war der Anteil nicht verheirateter Mütter in den späten 1990er Jahren beinahe 2,5mal so hoch. Am höchsten ist der Anteil bei den Erstgeburten (1961: 26%; 1998: 43%). Besonders stark stieg die Unehelichenquote zwischen 1978 (15%)

Tabelle 1.6: Lebendgeborene nach Legitimität, Unehelichenquoten und Gesamtfertilitätsrate unverheirateter Frauen: Österreich 1961 bis 1998

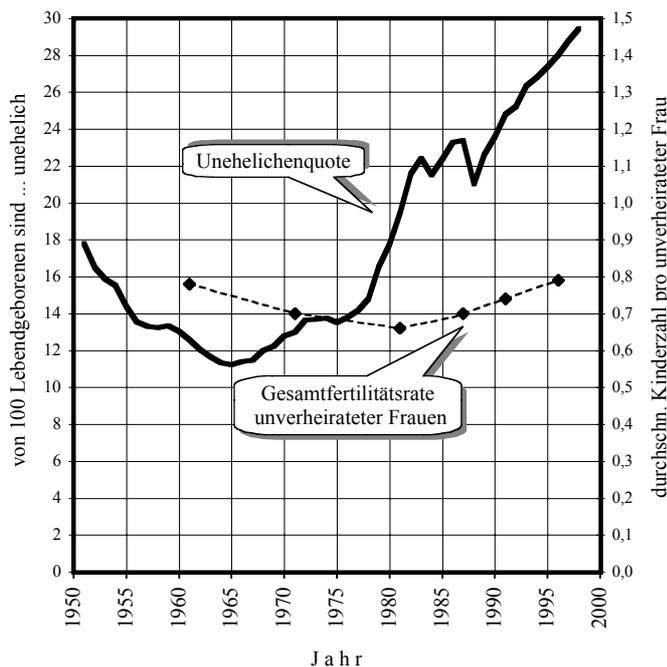
Jahr	Lebendgeborene abs.		Unehelichenquote ¹⁾			Gesamtfertilitätsrate unverh. Frauen ²⁾
	ehelich	unehelich	insgesamt	1. Kind	2. u. weit. Kinder	
1961	115.020	16.534	12,6	26,4	-	0,78
1971	97.958	14.343	12,8	25,2	-	0,70
1976	81.092	12.665	13,5	25,5	-	-
1981	74.719	16.153	17,8	30,8	-	0,66
1986	67.881	19.559	22,4	38,2	9,9	0,69 (1985/87)
1991	71.166	23.463	24,8	38,6	12,8	0,74
1992	71.260	24.042	25,2	38,9	13,5	-
1993	70.152	25.075	26,3	40,4	14,7	-
1994	67.640	24.775	26,8	40,8	15,6	-
1995	64.402	24.267	27,4	41,3	16,2	-
1996	63.929	24.880	28,0	41,8	17,0	0,79 (1995/97)
1997	59.837	24.208	28,8	42,3	17,7	-
1998	57.309	23.924	29,5	43,0	18,4	-

1) Unehelich Lebendgeborene auf 100 Lebendgeborene.

2) Mit Fünf multiplizierte Summe fünfjähriger altersspezifischer Fertilitätsraten unverheirateter Frauen.

Quellen: Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; ÖSTAT, Arbeitstabellen 1998; eigene Berechnungen aufgrund der Geburtenbiographienfragen der Volkszählung 1981; Volkszählungen 1961, 1971, 1981 und 1991; Mikrozensus Jahresergebnisse

Abbildung 1.10: Unehelichenquote und Gesamtfertilitätsrate unverheirateter Frauen: Österreich 1950 bis 1998



Quellen: siehe Tabelle 1.6

und 1983 (22%) sowie seit 1988. Durch den Heiratsboom des Jahres 1987 ging der Anteil nichtehelicher Geburten dazwischen kurzfristig auf 21% zurück. Zugleich veränderte sich die Gesamtfertilität unverheirateter Frauen, also die durchschnittliche Kinderzahl, in den letzten Jahrzehnten nur wenig.

Seit 1991 gab es in Österreich jeweils mehr als 23.000 uneheliche Geburten pro Jahr. Durch eine spätere Eheschließung der Eltern werden mehr als die Hälfte aller unehelich geborenen Kinder früher oder später "legitimiert". In der überwiegenden Zahl der Fälle erfolgt diese Eheschließung bereits innerhalb der ersten drei Lebensjahre des Kindes. Daran hat sich seit den späten 80er Jahren kaum etwas geändert.

Wie der internationale Vergleich zeigt, bestehen beim Anteil nichtehelicher Geburten innerhalb Westeuropas beträchtliche Unterschiede. Die höchsten Unehelichenquoten gibt es seit einiger Zeit in den skandinavischen Ländern. Dort wird rund die Hälfte aller Kinder von nicht verheirateten Frauen zur Welt gebracht (Schweden: 54%; Norwegen: 49%; Dänemark: 46%). Nach wie vor sehr selten sind uneheliche Geburten dagegen in Südeuropa (Griechenland: 3%; Italien: 8%; Spanien: 11%) sowie in der Schweiz (8%). Österreich nimmt mit einer Unehelichenquote von 29% eine Mittelposition ein.

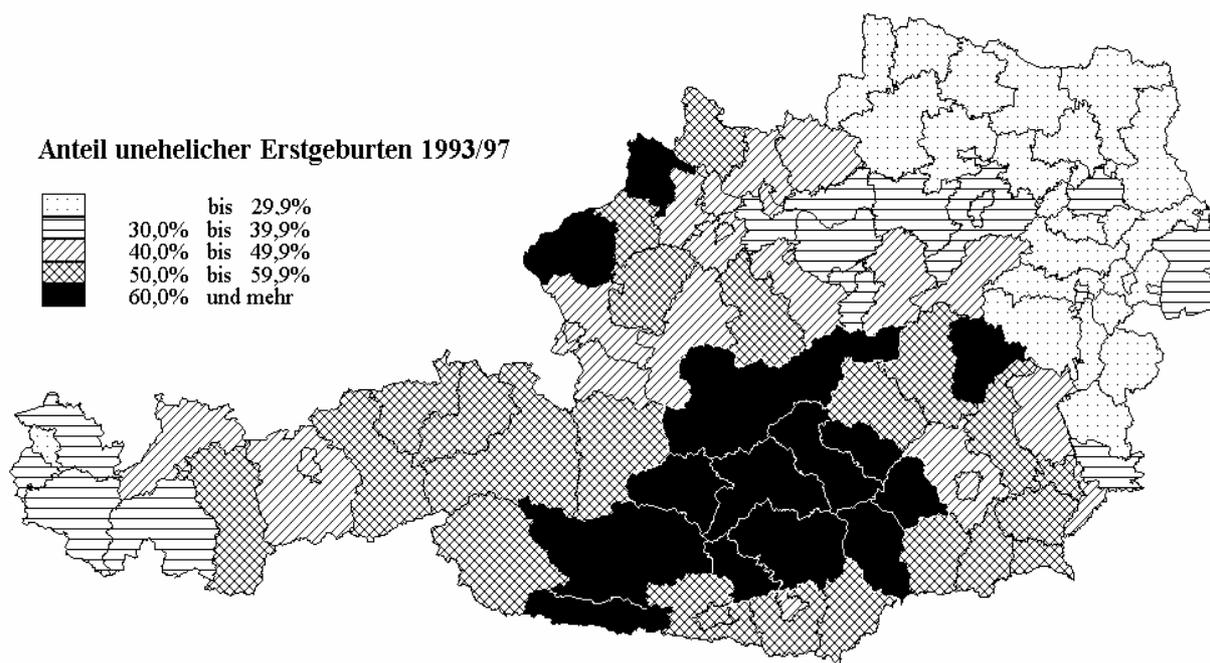
Ob eine Mutter bei der Geburt eines Kindes verheiratet ist oder nicht, hängt stark von ihrem Lebens-

alter und der Zahl bisher geborener Kinder ab. Generell gilt: Bei jungen Frauen und bei Erstgeburten ist der Anteil unehelicher Geburten deutlich höher als bei älteren Frauen sowie bei zweiten oder dritten Kindern:

- Bei Erstgeburten betrug der Anteil unehelicher Kinder in Österreich 1998 43%, bei zweiten Kindern 20% und bei dritten und weiteren Kindern lediglich 15%. Allerdings haben sich Zahl und Anteil nichtehelicher Geburten sowohl bei zweiten als auch bei dritten und weiteren Kindern seit Mitte der 80er Jahre verdoppelt.
- Sehr junge Frauen sind, falls sie in dieser biographischen Phase ein Kind bekommen, in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle unverheiratet. Bis zum Alter von 21 Jahren trifft dies auf jeweils mehr als die Hälfte aller Mütter zu. Die geringsten Unehelichenquoten haben Mütter im Alter zwischen 30 und 35 Jahren (1998: 22%). Nach dem 35. Lebensjahr steigt der Anteil unehelicher Geburten wieder etwas an. In der überwiegenden Zahl der Fälle handelt es sich dabei um zweite und weitere Kinder dieser Frauen.

Unehelichkeit erklärt sich in Österreich auch durch beträchtliche regionale Unterschiede. Die höchsten Unehelichenquoten hatten 1998 Kärnten (42%) und die Steiermark (39%), die niedrigsten Werte das Burgenland (19%) und Vorarlberg (22%). Wien (26%) zählt zu den Bundesländern mit einem unterdurchschnittlichen Anteil unehelicher Geburten. Als Erklärung für diese regionalen Unterschiede ist ein Blick in die Geschichte notwendig. Denn in Teilen Österreichs war und ist Unehelichkeit eine traditionelle und sozial akzeptierte Verhaltensweise von Frauen bzw. Paaren, in anderen Regionen Österreichs war dies zumindest bis in die jüngste Vergangenheit nicht der Fall. Die sozialhistorischen Wurzeln dieses Phänomens reichen bis in die Agrargesellschaft früherer Jahrhunderte zurück und spiegeln in erster Linie regionale Unterschiede in der Landwirtschaft, im Erbrecht und in den Konsequenzen der katholischen Gegenreformation des 17. Jahrhunderts wider. Jedenfalls gibt es trotz relativ geringer aktueller Bedeutung dieser Faktoren auch heute noch in der West- und Obersteiermark, in weiten Teilen Kärntens und Salzburgs sowie im Osten Nordtirols sehr viel mehr uneheliche Geburten als im Osten und im äußersten Westen Österreichs. Betrachtet man nur Erstgeburten (siehe Abb. 1.11), dann treten die enormen regionalen Unterschiede noch deutlicher hervor.

Abbildung 1.11: Anteil unehelicher Erstgeburten 1993/97 nach Politischen Bezirken



Entwurf: Gustav Lebhart, Institut für Demographie

Quelle: Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung; eigene Berechnungen

Grenzen: Politische Bezirke

1.2.3 Heiratsverhalten, Scheidungen

In den 50er und 60er Jahren heirateten in Österreich jedes Jahr rund 55.000 Paare. In den meisten Fällen handelte es sich um Erst-Ehen. Ende der 60er Jahre setzte ein deutlicher Rückgang der Eheschließungen ein. 1978 erreichte die Entwicklung mit nur 44.600 Eheschließungen, davon 34.000 Erst-Ehen, einen ersten Tiefpunkt. Danach stieg die Zahl wieder leicht an, weil die stark besetzten Geburtsjahrgänge des letzten Baby-Booms ins heiratsfähige Alter kamen. Dagegen hatten die überdurchschnittlich großen Zahlen von Eheschließungen in den Jahren 1972 und 1983, insbesondere aber 1987, und der deutliche Rückgang 1988/89 keine demographischen Ursachen. Sie waren vielmehr Folgen der Einführung der Heiratsbeihilfe mit 1.1.1972, der Gerüchte um ihre Abschaffung mit Jahresbeginn 1984 sowie der tatsächlichen Abschaffung der Heiratsbeihilfe zum 1.1.1988. Zwischen 1990 und 1993 lag die Zahl der jährlichen Eheschließungen erneut bei rund 45.000. Seit 1993 sinkt die Zahl der Eheschließungen, 1998 wurden in Österreich nur noch 39.100 Ehen geschlossen (siehe Tab. 1.7).

Die verringerte Zahl an Eheschließungen beruht ausschließlich auf einem Rückgang der Erst-Ehen. Anfang der 70er Jahre wurden jährlich rund 40.000 Ehen geschlossen, bei denen beide Partner ledig waren, zehn Jahre später 36.000, in den frühen 90er Jahren 32.000 und 1998 bloß 26.800. Gleichzeitig stieg die Zahl der

Wiederverheiratungen von 11.000 (1970) auf 13.600 (1992; 1998: 12.300). Diese Entwicklung bedeutet einen sinkenden Anteil der Erst-Ehen. In den frühen 70er Jahren waren bei vier von fünf Eheschließungen (1970: 79%) beide Partner noch ledig, in den späten 90er Jahren nur noch bei zwei von drei (1998: 69%). Regional gibt es dabei beträchtliche Unterschiede. So entfallen in Wien nur knapp über die Hälfte aller Eheschließungen auf Erst-Ehen (57%), in Tirol und Vorarlberg sind es dagegen rund drei Viertel. Unter den Wiederverheiratungen dominieren jene Fälle, in denen zumindest einer der beiden Partner geschieden ist (97% aller Wiederverheiratungen). Bei einem Drittel aller Wiederverheiratungen sind beide Partner geschieden.

Bereinigt um Effekte der Altersstruktur zeigt sich: Zu Beginn der 70er Jahre betrug die Erstheiratshäufigkeit von Frauen 80-90%. Seither sank sie auf 53% (1998). Etwas darunter liegt im Vergleich dazu die Gesamtertheiratsrate der Männer.

In den 60er und frühen 70er Jahren heirateten sowohl Männer als auch Frauen in Österreich zu einem biographisch sehr frühen Zeitpunkt. Das mittlere Erstheiratsalter der Frauen betrug damals (1974/76) 21,4 Jahre, jenes der Männer 24,4 Jahre. Weder im 19. Jahrhundert noch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte die Bevölkerung Österreichs jemals im Schnitt so früh geheiratet. Seit Mitte der 70er Jahre geht der Trend wieder zu einer späteren Eheschließung.

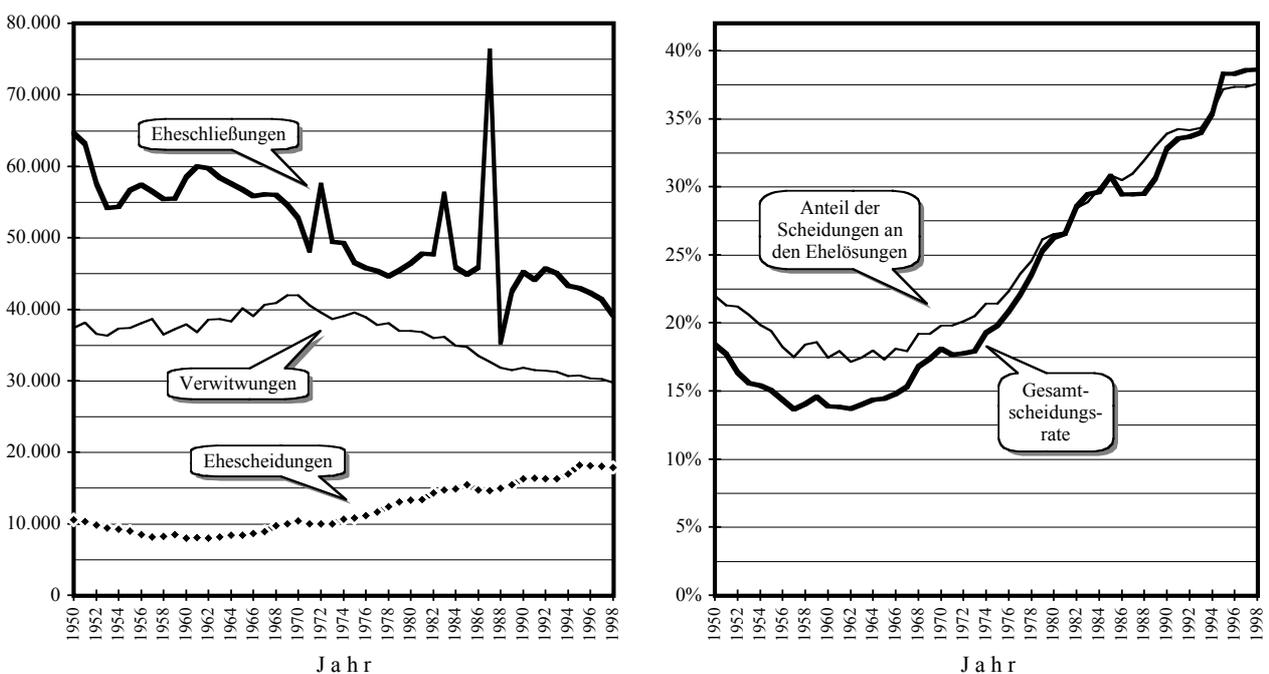
Tabelle 1.7: Zahl der Eheschließungen, Gesamterstheiratsrate und mittleres Erstheiratsalter: Österreich 1970 bis 1998

Jahr	Eheschließungen absolut			Anteil der Erst-Ehen in %	Gesamterstheiratsrate (Frauen) ¹⁾	Mittleres Alter bei Erstverheiratung ²⁾	
	insgesamt	Erst-Ehen	Wiederverheiratungen			Männer	Frauen
1970	52.773	41.689	11.084	79,0	91,3	24,4	21,7
1975	46.542	35.988	10.554	77,3	75,1	24,4	21,4
1980	46.435	35.743	10.692	77,0	67,5	24,6	21,9
1985	44.867	33.348	11.519	74,3	59,7	25,5	23,1
1990	45.212	32.320	12.892	71,5	57,8	26,5	24,3
1991	44.106	31.030	13.076	70,4	55,5	26,8	24,6
1992	45.701	32.071	13.630	70,2	57,2	27,1	24,9
1993	45.014	31.685	13.329	70,4	56,4	27,5	25,2
1994	43.284	30.624	12.660	70,8	55,3	27,8	25,5
1995	42.946	30.168	12.778	70,2	55,4	28,2	26,0
1996	42.298	29.533	12.765	69,8	55,5	28,5	26,2
1997	41.394	28.420	12.974	68,7	54,8	28,9	26,6
1998	39.143	26.846	12.297	68,6	52,9	29,2	26,8

1) Summe der altersspezifischen Erstheiratsraten (Erst-Ehen auf 100 Frauen gleichen Alters ohne Berücksichtigung des Familienstandes) bis zum 50. Lebensjahr.

2) Median (die Hälfte der Eheschließenden ist jünger, die Hälfte älter).

Quellen: ÖSTAT, Arbeitstabellen 1998; Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; eigene Berechnungen

Abbildung 1.12: Eheschließungen, Ehelösungen und Gesamtscheidungsrate 1950 bis 1998

Quelle: siehe Tabelle 1.7

Bei den Frauen stieg das Heiratsalter zwischen 1975 und 1987 um über zwei Jahre (1987: 23,5 Jahre), danach bis 1998 um weitere 3,3 Jahre. Im Durchschnitt heirateten Frauen in den späten 90er Jahren somit um über fünf Jahre später als Mitte der 70er Jahre. Männer heirateten 1998 im Durchschnitt mit 29,2 Jahren, Mitte der 70er Jahre betrug das mittlere Erstheiratsalter 24,4 Jahre.

Der europäische Vergleich zeigt: In Österreich wurde am Ende des 20. Jahrhunderts trotz des gestiegenen Durchschnittsalters immer noch vergleichsweise früh geheiratet. Lediglich in Portugal, Griechenland und Belgien waren Bräute bei der ersten Eheschließung deutlich jünger als in Österreich. Zum biographisch gleichen Zeitpunkt heirateten Frauen in Luxemburg, dem Vereinigten Königreich, in Frankreich, Italien und Spanien. Deutlich später heirateten Frauen dagegen in den skandinavischen Ländern, insbesondere in Schweden und Dänemark.

Nach dem "Scheidungsboom" der unmittelbaren Nachkriegszeit blieb die Scheidungsrate bis Mitte der 60er Jahre auf einem sehr niedrigen Niveau (siehe Tab. 1.8 und Abb. 1.12). Die niedrigsten Gesamtscheidungsrate⁷⁾ (unter 14%) fielen dabei zeitlich mit dem Baby-Boom der frühen 60er Jahre zusammen. Ende der 60er Jahre begannen sowohl die Zahl der Scheidungen als auch die Gesamtscheidungsrate anzusteigen. In den frühen 70er Jahren wurden pro Jahr rund 10.000 Ehen geschieden, in der zweiten Hälfte der 80er Jahre rund

15.000, und im Verlauf der 90er Jahre wuchs die jährliche Zahl der Ehescheidungen auf über 18.000 an. Die Scheidungsrate erhöhte sich von 20% Anfang der 70er Jahre auf 30% in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Zwischen 1987 und 1998 stieg die Gesamtscheidungsrate von 30% auf 39%. In gleicher Weise entwickelte sich der Anteil der Scheidungen an allen Ehelösungen eines Jahres. Unter den demographischen Verhältnissen Anfang der 70er Jahre endeten nur zwei von zehn Ehen durch eine Scheidung und acht von zehn Ehen durch den Tod eines der beiden Ehepartner. Unter den derzeitigen Bedingungen liegt der Scheidungsanteil bei 38%. Immerhin noch 62% aller Ehen enden durch Verwitwung.

Die Mehrzahl aller Scheidungen erfolgt innerhalb der ersten Ehejahre. So entfiel 1998 ein Fünftel aller Scheidungen auf Ehen, die maximal drei Jahre zuvor geschlossen worden waren. Knapp mehr als die Hälfte aller Scheidungen betraf Ehen, die längstens acht Jahre lang bestanden hatten. Die meisten Ehen werden im zweiten und dritten Ehejahr geschieden. Im Vergleich der vergangenen Jahrzehnte ist das Scheidungsrisiko generell stark gestiegen. Das Risiko, dass bereits sehr lang bestehende Ehen noch mit einer Scheidung enden, hat sich dabei sogar überproportional stark erhöht. Deutlich wird das auch an der durchschnittlichen Dauer der geschiedenen Ehen. Sie betrug Anfang der 70er Jahre 8,5 Jahre, 1997 dauerten geschiedene Ehen im Durchschnitt um 2,8 Jahre län-

Tabelle 1.8: Ehelösungen, Gesamtscheidungsrate, Ehedauer und Kinder aus geschiedenen Ehen: Österreich 1970 bis 1998

Jahr	Ehelösungen absolut		Anteil der Scheidungen in %	Gesamtscheidungsrate	mittlere Ehedauer (Jahre)	Ø Ehedauer (Jahre)	kinderlos geschiedene Ehen (%)	Ø Kinderzahl	
	Verwitwungen	Scheidungen						insgesamt	unter 14 Jahre
1970	41.985	10.356	19,8	18,1	-	8,5	33,6	1,13	0,91
1975	39.522	10.763	21,4	19,8	-	8,6	34,6	1,12	0,89
1980	36.947	13.327	26,5	26,3	-	10,0	34,6	1,14	0,78
1985	34.693	15.460	30,8	30,8	7,7	10,1	35,9	1,07	0,67
1990	31.778	16.282	33,9	32,8	7,3	10,1	37,0	1,05	0,67
1991	31.508	16.391	34,2	33,5	7,2	10,0	38,0	1,04	0,67
1992	31.413	16.296	34,2	33,7	7,5	10,2	36,8	1,05	0,69
1993	31.200	16.299	34,3	34,0	7,5	10,2	37,2	1,06	0,70
1994	30.669	16.928	35,6	35,4	7,9	10,6	36,8	1,07	0,69
1995	30.771	18.204	37,2	38,3	8,3	11,0	35,5	1,10	0,71
1996	30.362	18.079	37,3	38,3	8,8	11,2	35,1	1,11	0,71
1997	30.233	18.027	37,4	38,6	9,0	11,3	34,5	1,12	0,72
1998	29.716	17.884	37,6	38,6	9,1	11,3	34,1	1,13	0,71

Quellen: ÖSTAT, Arbeitstabellen 1998; Demographisches Jahrbuch Österreichs 1997; eigene Berechnungen

⁷⁾ Die Gesamtscheidungsrate bezieht die Ehescheidungen eines Jahres auf jene Eheschließungsjahrgänge, aus denen die geschiedenen Ehen stammen.

ger.⁸⁾ Trotzdem wurden Ende der 90er Jahre weniger als drei Viertel aller Ehen innerhalb der ersten 15 Ehejahre geschieden, Mitte der 80er Jahre waren es noch 80%.

Im westeuropäischen Vergleich zählte Österreich am Ende des 20. Jahrhunderts zu den Ländern mit einer durchschnittlichen Scheidungshäufigkeit. Immer noch sehr wenige Ehescheidungen gab es in Südeuropa (Italien: 10%; Spanien: 12%; Griechenland: 14%; Portugal: 16%), während in Finnland und Schweden beinahe jede zweite Ehe geschieden wurde. Etwas niedriger als in Österreich war die Gesamtscheidungsrate in Deutschland (32%) und den Niederlanden (33%), ungefähr gleich hoch dagegen in Luxemburg (37%), Frankreich (38%) und der Schweiz (39%).

1.2.4 Haushalts- und Familienstrukturen

Die Zahl der Privathaushalte Österreichs nahm in den letzten Jahrzehnten deutlich stärker zu als die Einwohnerzahl des Landes. So stieg die Anzahl der Privathaushalte zwischen 1961 (2,31 Mio.) und 1998 (3,23 Mio.) um insgesamt 40%, während sich die Einwohnerzahl im gleichen Zeitraum nur um 14% erhöhte. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ging in die-

sem Zeitraum von 3,0 Personen (1961) auf derzeit 2,5 Personen (1997) zurück (siehe Tab. 1.9). Für die kommenden Jahrzehnte ist ein weiterer Anstieg der Zahl privater Haushalte absehbar. Allerdings wird dieser Zuwachs Prognosen zufolge für den Zeitraum 1998 bis 2031 mit +14% deutlich schwächer ausfallen als in der jüngeren Vergangenheit. Da sich die Einwohnerzahl Österreichs in den nächsten Jahrzehnten kaum verändern wird, ist zugleich ein weiterer Rückgang der durchschnittlichen Haushaltsgröße auf 2,14 Personen (2031) pro Privathaushalt zu erwarten.

Die gestiegene Zahl der Privathaushalte beruht sowohl auf einem Anstieg der Einpersonenhaushalte als auch auf einem Zuwachs privater Mehrpersonenhaushalte. Für den analysierten Zeitraum gibt es allerdings signifikante Unterschiede. Die 60er und 70er Jahre waren durch eine überproportional große Zunahme der Einpersonenhaushalte charakterisiert, in den 80er und 90er Jahren wuchs dagegen die Zahl der Mehrpersonenhaushalte etwas stärker als die Zahl der Single-Haushalte. Die für die kommenden Jahrzehnte (1998 bis 2031) prognostizierbare Entwicklung zeigt allerdings: Vom gesamten Wachstum der Zahl privater Haushalte entfallen rund zwei Drittel auf zusätzliche Einpersonenhaushalte, lediglich ein Drittel des Zuwachses geht auf das Konto von Mehrpersonenhaushalten.

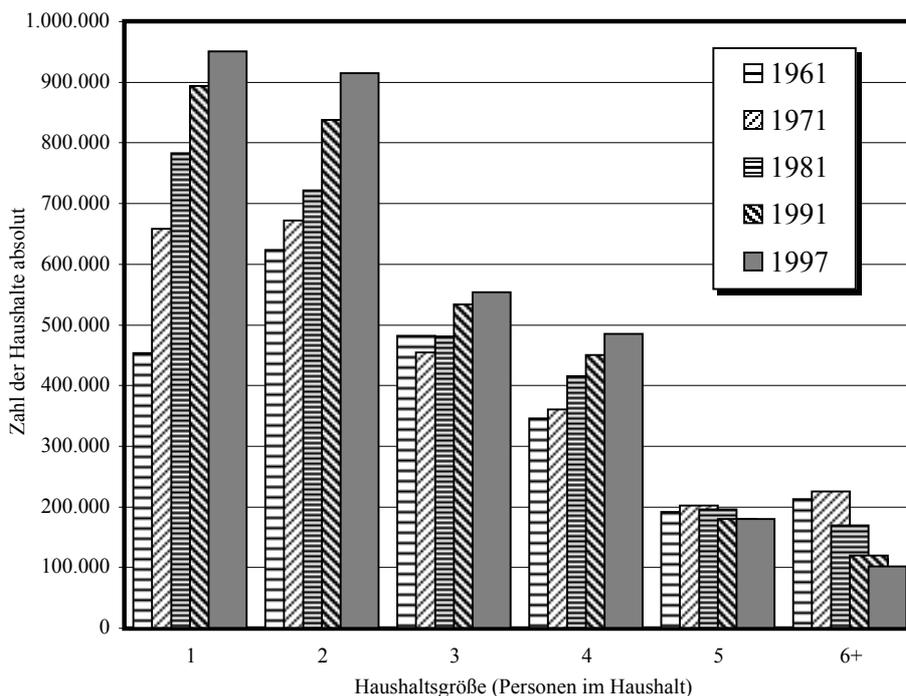
Tabelle 1.9: Zahl der Privathaushalte, Personen in Privathaushalten und durchschnittliche Haushaltsgröße: Österreich 1961 bis 1997, Prognosen bis 2031

Jahr	Privathaushalte		Personen in Privathh.		Ø Haushaltsgröße
	absolut	Indexwert (1961=100)	absolut	Indexwert (1961=100)	
1961	2.305.760	100	6.972.137	100	3,02
1971	2.571.039	112	7.395.494	106	2,88
1981	2.763.870	120	7.466.233	107	2,70
1991	3.013.006	131	7.660.464	110	2,54
1997	3.181.900	138	7.936.900	114	2,49
2011	3.427.733	149	7.891.510	113	2,30
2021	3.597.308	156	7.917.019	114	2,20
2031	3.677.275	159	7.881.528	113	2,14

Quellen: Volkszählungen 1961, 1971, 1981 und 1991; Mikrozensus Jahresergebnisse 1997; Haushaltsprognose 1998 des ÖSTAT

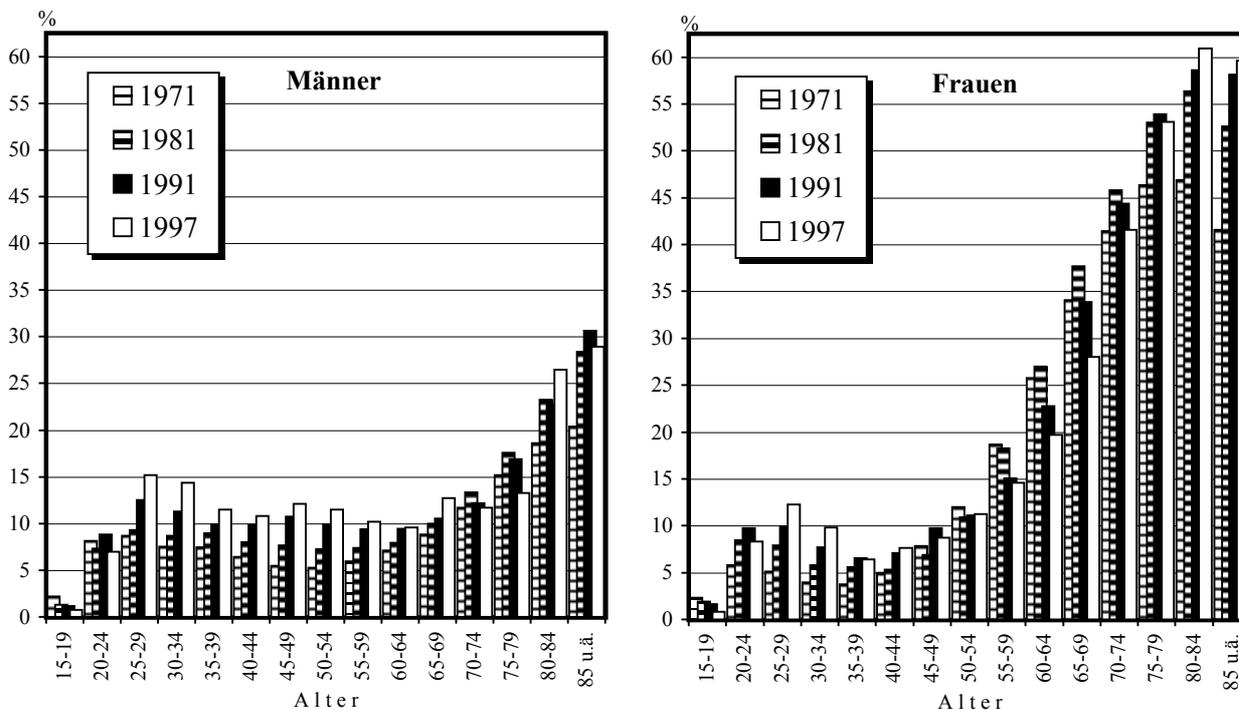
⁸⁾ Dieser aus den Scheidungen direkt berechnete Anstieg der Ehedauer wird durch Unterschiede der zahlenmäßigen Stärke der Eheschließungsjahrgänge allerdings etwas überschätzt. Bereinigt um diesen Effekt stieg die durchschnittliche Ehedauer von 7,9 Jahren (Scheidungsstafel 1971) auf 10,0 Jahre (Scheidungsstafel 1997).

Abbildung 1.13: Haushalte nach der Haushaltsgröße: Österreich 1961 bis 1997 (Absolutwerte)



Quellen: Volkszählungen 1961, 1971, 1981 und 1991; Mikrozensus-Jahresergebnisse 1997

Abbildung 1.14: Anteil der Alleinlebenden an der Bevölkerung in privaten Haushalten nach Alter und Geschlecht: Österreich 1971, 1981, 1991 und 1997



Quellen: Volkszählungen 1971, 1981, 1991; Mikrozensus Jahresergebnisse 1997

Die Zahl der Einpersonenhaushalte hat sich zwischen 1961 (453.000) und 1998 (976.000) mehr als verdoppelt, jene der Zweipersonenhaushalte stieg von 623.000 auf 940.000. Deutlich schwächer gewachsen ist die Zahl der Dreipersonenhaushalte (1961: 482.000; 1998: 588.000) und der Vierpersonenhaushalte (1961: 345.000; 1998: 460.000; siehe Abb. 1.13). Das Leben als Single ist dabei in erster Linie eine Lebensform älterer Menschen, insbesondere älterer Frauen. Erst in zweiter Linie findet man Single-Haushalte im jungen Erwachsenenalter (siehe Abb. 1.14). Für die Zunahme der Einpersonenhaushalte sowie für die generelle Verkleinerung der Haushalte gibt es eine Reihe von Gründen:

- Zunächst handelt es sich beim Haushaltswachstum um ein strukturell bedingtes Phänomen. Die Alterung der Bevölkerung ist dabei die wichtigste verhaltensunabhängige Ursache: Mehr Menschen erreichen ein höheres Alter. Damit steigt die Zahl jener, die nach dem Auszug der Kinder mit dem Partner bzw. der Partnerin nur noch zu zweit leben ("nacherterliche Gefährtschaft") oder – nach dem Tod des Partners – alleine sind ("unfreiwillige Singles"). So entfielen zwischen 1961 und 1991 vom gesamten Zuwachs der Einpersonenhaushalte (+440.000) 44% auf die Altersgruppe der über 60-Jährigen, alleine 32% auf die Altersgruppe der über 75-Jährigen. Aufgrund des schon heute absehbaren demographischen Alterungsprozesses der kommenden Jahrzehnte wird die Zahl der alleinlebenden älteren Menschen weiter ansteigen, nämlich von 530.000 (1998) auf 920.000 (2031).
- Unabhängig vom altersstrukturell bedingten Zuwachs kleinerer Haushalte führten Veränderungen in den Familienbildungs- und Familienlösungsprozessen und damit in den Lebensformen der Postadoleszenz und des jungen Erwachsenenalters zu einer

nachhaltigen Verkleinerung der Haushalte. Dazu zählen die Reduzierung der Familiengrößen nach dem Baby-Boom der 60er Jahre, die zeitliche Entkoppelung des Auszugs aus dem Elternhaus und des Zusammenziehens mit einem festen Partner sowie die geringere Stabilität von Paarbeziehungen.

- Zusätzlich verschwanden sowohl im agrarischen wie im gewerblichen Bereich komplexere Haushaltstypen (Drei-Generationen-Haushalte, Haushalte mit mehreren Kernfamilien oder Haushalte, die neben einer Kernfamilie noch alleinstehende Verwandte, Hauspersonal oder Gesinde umfassen) weitgehend. In Summe sank die Zahl der Fünfpersonenhaushalte jedenfalls von 191.000 (1961) auf 167.000 (1998), die Zahl der privaten Haushalte, die sechs oder mehr Personen umfassen, von 212.000 (1961) auf 97.000 (1998).

Noch stärker als bisher dominieren heute Ein- und Zweipersonenhaushalte, auf die zusammen nahezu 60% aller privaten Haushalte entfallen. Nur jeder fünfte Haushalt (22%) umfasst vier oder mehr Personen. Ein etwas anderes Bild ergibt sich allerdings aus Sicht der Bevölkerung. Denn immerhin 42% der Einwohner Österreichs leben in Haushalten mit vier oder mehr Personen, deutlich mehr als in Ein- und Zweipersonenhaushalten (36%).

Derzeit (1997) gibt es in Österreich insgesamt 2,25 Mio. Kernfamilien, also (Ehe-)Paare mit Kind(ern) oder ohne Kinder im Haushalt sowie Elternteile mit Kind(ern). Die Zahl der Familien stieg in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich (siehe Tab. 1.10), der Zuwachs fiel aber etwas geringer aus als bei den Haushalten. Und im Gegensatz zu den Haushalten wird sich die Zahl der Familien in den kommenden Jahrzehnten kaum noch weiter erhöhen.

Unterscheidet man zwischen Familien mit Kindern und Familien ohne Kinder, so zeigt sich: Die Zahl der

Tabelle 1.10: Zahl der Familien mit bzw. ohne Kind(er), durchschnittliche Kinderzahl in Familien mit Kindern: Österreich 1961 bis 1997

Jahr	Familien insgesamt		Familien mit Kind(ern)			Paare ohne Kind(er)	
	absolut	Indexwert (1961=100)	absolut	Indexwert (1961=100)	durchschn. Kinderzahl	absolut	Indexwert (1961=100)
1961	1.859.255	100	1.283.754	100	1,87	575.501	100
1971	1.929.028	104	1.312.142	102	1,99	616.886	107
1981	1.986.341	107	1.369.012	107	1,89	617.329	107
1991	2.109.128	113	1.420.943	111	1,73	688.185	120
1994	2.238.200	120	1.446.200	113	1,73	792.000	138
1997	2.244.700	121	1.440.100	112	1,72	804.600	140

Quellen: Volkszählungen 1961, 1971, 1981 und 1991; Mikrozensus-Jahresergebnisse 1994 und 1997

Tabelle 1.11: Familien nach dem Familientyp: Österreich 1971, 1981 und 1991 sowie 1994 bis 1997

Familientyp	1971	1981	1991	1994	1995	1996	1997
Familien insgesamt absolut in 1.000	1.929	1.986	2.109	2.238	2.242	2.246	2.245
Familien insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ehepaare mit Kind(ern)	55,2	54,3	49,6	48,0	48,8	48,4	48,1
mit 1 Kind	21,7	21,2	20,8	19,3	19,8	20,1	19,6
mit 2 Kindern	18,1	20,0	19,5	20,1	20,4	19,9	20,0
mit 3+ Kindern	15,3	13,1	9,3	8,5	8,6	8,4	8,5
Ehepaare ohne Kinder	30,5	28,6	28,4	29,8	30,2	30,3	31,0
nichtehel. Lebensgemeinschaften (NEL) insg.	2,7	4,1	6,6	9,5	8,3	8,3	8,4
NEL mit Kind(ern)	1,2	1,7	2,5	3,9	3,4	3,6	3,5
NEL ohne Kinder	1,5	2,5	4,2	5,6	4,8	4,7	4,8
Elternteile insgesamt	11,6	13,0	15,3	12,7	12,8	13,0	12,5
alleinerziehende Mütter	10,4	11,4	13,0	11,0	11,2	11,3	10,8
alleinerziehende Väter	1,2	1,6	2,3	1,7	1,6	1,6	1,7

Quellen: Volkszählungen 1971, 1981 und 1991; Mikrozensus-Jahresergebnisse 1994 bis 1997; eigene Berechnungen

Kernfamilien mit Kindern (Paare mit Kindern, Elternteile) stieg seit den frühen 60er Jahren weniger stark an (+12%) als die Zahl der Paare ohne eigene Kinder im Haushalt (+40%). 1961 lebten in 69% aller Familien auch Kinder (absolut: 1,28 Mio.), 1997 war dies nur mehr bei 64% der Familien (absolut: 1,44 Mio.) der Fall. Durch steigende Kinderlosigkeit, vor allem aber durch die Verschiebung der Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung wird die Zahl der Familien mit Kindern im Haushalt in den kommenden Jahrzehnten (bis 2030) um rund 10% abnehmen, während es eine um fast 30% höhere Zahl an Paaren ohne Kinder geben wird.

Die Entwicklung der jüngsten Vergangenheit ist in erster Linie durch eine kontinuierliche Zunahme der Zahl von Ehepaar-Familien ohne Kind(er) im Haushalt gekennzeichnet (1994: 667.500; 1997: 696.200; siehe Tab. 1.11). Tendenziell etwas zurück geht dagegen die Zahl der Alleinerziehenden (1994: 284.500; 1997: 280.600) sowie die Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften (1994: 212.500; 1997: 187.900). Dieser Rückgang betrifft sowohl nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern als auch kinderlose Lebensgemeinschaften. Nahezu unverändert blieb in den letzten Jahren die Zahl der Ehepaare mit einem Kind, zwei Kindern oder drei und mehr Kindern.

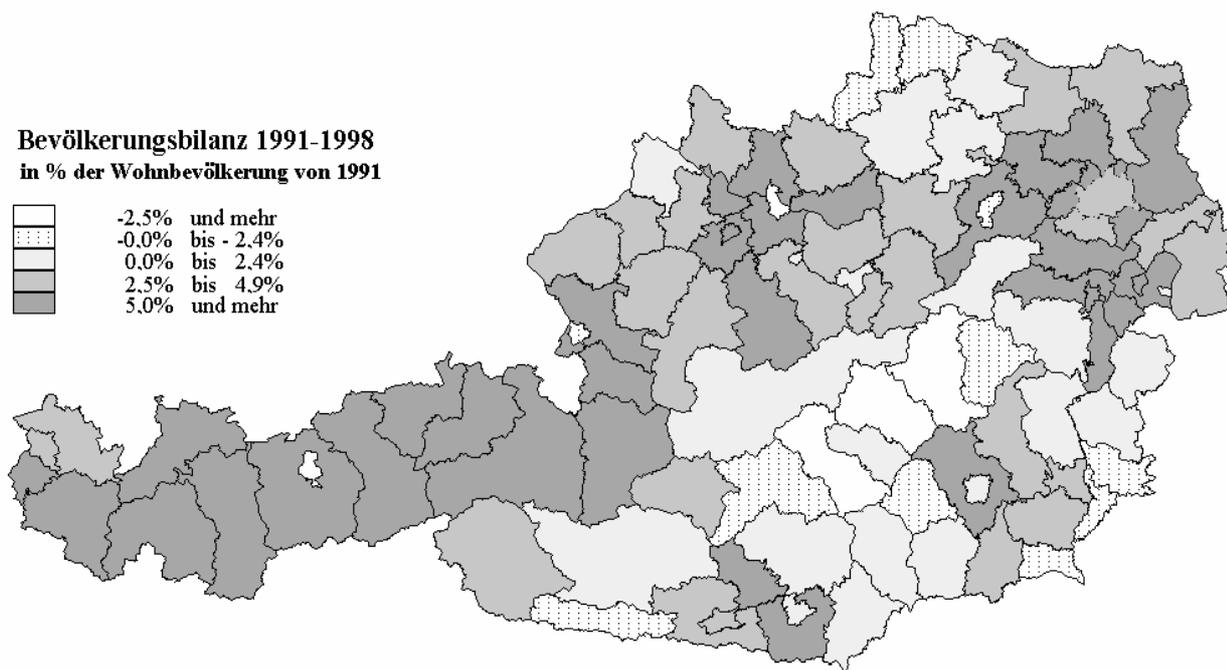
1.2.5 Aktuelle Trends der räumlichen Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerungsentwicklung ist das Ergebnis der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten, Ster-

befälle) sowie der räumlichen Bevölkerungsbewegung (Wanderungen). Beide bestimmen Umfang, Richtung und Tempo des demographischen Prozesses und damit auch die zukünftige Bevölkerungsstruktur. Nach der Einwohnererhebung zum 31. Dezember 1998 hatte Österreich 8.094.097 Einwohner, um knapp 300.000 (3,8%) mehr als bei der Volkszählung im Mai 1991 (7.795.786 Einwohner).⁹⁾ Dieser Bevölkerungszuwachs resultiert nur zum geringen Teil aus einem Geburtenüberschuss (+68.418); vielmehr hatte Österreich in den letzten siebeneinhalb Jahren einen deutlichen Wanderungsgewinn zu verzeichnen (+229.893). Diese Zuwanderung verteilte sich jedoch nicht gleichmäßig auf die Jahre, sondern die hohen Wanderungsgewinne erfolgten Anfang der 90er Jahre (siehe Abb. 1.19). Zwischen 1991 und 1998 nahm die Einwohnerzahl in allen Bundesländern zu. Am stärksten wuchs die Bevölkerung wie schon in der Vergangenheit in den westlichen Bundesländern Salzburg (+6,6%), Tirol (+5,4%) und Vorarlberg (+4,7%). Im Osten lagen nur Wien und Niederösterreich (je +4,4%) über dem Bundesdurchschnitt. Die schwächste Zunahme hatte die Steiermark (+1,6%).

⁹⁾ Bis vor kurzem gab es in Österreich für die Beobachtung der räumlichen Bevölkerungsentwicklung nur die in zehnjährigen Abständen durchgeführten Volkszählungen. Die seit 1995 bei der jährlichen Einwohnererhebung gesammelten Angaben der Gemeinden über die Bevölkerung mit Hauptwohnsitz gelten größtenteils als plausibel, sind jedoch in einigen Fällen (v.a. Linz, Innsbruck) im Vergleich mit der Volkszählung 1991 gestört. Überdies liegt das Ergebnis der Einwohnererhebung geringfügig über dem der amtlichen Bevölkerungsfortschreibung (Ende 1998: 8.082.819), die für räumliche Einheiten unterhalb der Bundesländerebene noch fehlt.

Abbildung 1.15: Veränderung der Bevölkerungszahl 1991 bis 1998 in den politischen Bezirken Österreichs



Entwurf: Gustav Lebhart, Institut für Demographie
Quelle: ÖSTAT (Einwohnererhebung am 31.12.1997, Volkszählung 1991)
Grenzen: Politische Bezirke
Anmerkung: Für Linz und Innsbruck keine plausiblen Werte.

Auch auf der Ebene der politischen Bezirke haben sich die von früher bekannten Trends großteils fortgesetzt (Verlagerung des Städtewachstums in die Umlandgebiete, Bevölkerungsverluste in peripheren Gebieten und "alten" Industrieregionen, generelles Wachstumsgefälle von West nach Ost). Von den 99 Bezirken verzeichneten im Zeitraum 1991-1998 nur die Landeshauptstädte Linz, Innsbruck und St. Pölten, die obersteirischen Bezirke Leoben, Bruck an der Mur, Judenburg, Mürzzuschlag und Murau, der weststeirische Bezirk Voitsberg sowie die Grenzbezirke Gmünd, Waidhofen an der Thaya, Güssing, Jennersdorf, Radkersburg und Hermagor einen Bevölkerungsrückgang. Fast ebensoviele Bezirke hatten ein Bevölkerungswachstum von mindestens 8%, d.h. von mindestens 1% pro Jahr: die Stadtumlandbezirke Salzburg Umgebung (+13,5%), Graz Umgebung, Urfahr Umgebung, Innsbruck Land sowie Tulln, Korneuburg und Gänserndorf (im nördlichen Wiener Umland), weiters die Tiroler Bezirke Imst (+11,8%), Kufstein und Kitzbühel sowie der Salzburger Bezirk Zell am See.

Analysiert man die Veränderungen auf Gemeindeebene, so zeigt sich, dass zwei Drittel (67,7%) aller Gemeinden Österreichs zwischen der Volkszählung 1991 und der Einwohnererhebung 1998 einen Bevölkerungszuwachs verzeichnen konnten. Jede fünfte (21,5%) Gemeinde wies dagegen eine niedrigere Einwohnerzahl auf.¹⁰⁾ Jene Gemeinden, deren Bevölke-

rung zwischen 1991 und 1998 um mehr als 10% zugenommen hat, liegen insbesondere in den Umlandbezirken Wiens und der Landeshauptstädte.¹¹⁾ Deutliche Bevölkerungsverluste hatten dagegen weiterhin einige Industrie- und Bergbaustädte der Obersteiermark wie Eisenerz (-10,6%), Fohnsdorf (-10,5%) und Leoben (-7,5%).

Geburtenbilanz

Zwischen 1991 und 1998 hatte Österreich eine positive Geburtenbilanz von rund 68.400 Personen (1981-1991: 23.500). Auf Bundesländerebene besteht ein deutliches West-Ost-Gefälle. Die höchsten Geburtenüberschüsse hatten 1991-1998 die westlichen Bundesländer Vorarlberg (+4,9%), Tirol (+3,9%) und Salzburg (+3,3%). Im Osten Österreichs registrierten das Burgenland (-1,6%), Wien (-1,5%) und Niederösterreich (-0,2%) Sterbeüberschüsse.

Auf Bezirksebene wiesen die Tiroler Bezirke Imst (+6,2%) und Landeck (+6,0) sowie der Vorarlberger Bezirk Feldkirch (+5,6%) die höchsten Geburtenüberschüsse auf. Weitere relativ hohe Geburtenüberschüsse von +4,0% und mehr verzeichneten die übrigen

¹⁰⁾ Veränderungen zwischen +1% und -1% wurden im Sinne einer stagnierenden Bevölkerung interpretiert.

¹¹⁾ Eine hohe Bevölkerungszunahme von mehr als 2% pro Jahr, d.h. von mehr als 16% zwischen 1991 und 1998, wiesen unter anderem Telfs im Oberinntal, Saalfelden am Steinernen Meer, Eugendorf und Wals-Siezenheim bei Salzburg, Engerwitzdorf und Perg im Einzugsbereich von Linz, Seiersberg bei Graz sowie Strasshof, Groß-Enzersdorf, Gerasdorf, Langenzersdorf, St. Andrä-Wördern, Guntramsdorf, Kottlingbrunn, Ebreichsdorf und Neusiedl am See in der Wiener Stadtregion auf.

Vorarlberger Bezirke, die übrigen Tiroler Bezirke mit Ausnahme von Innsbruck-Stadt und Reutte, alle Bezirke in Salzburg mit Ausnahme der Landeshauptstadt sowie die Bezirke des oberösterreichischen Mühlviertels (Freistadt, Perg, Rohrbach und Urfahr-Umgebung). Negative Geburtenbilanzen hatten 1991-1998 alle Bezirke des Burgenlandes, Wien samt seinen südlichen Umlandbezirken, die meisten Bezirke des Wald- und Weinviertels, die meisten Bezirke der Obersteiermark samt angrenzenden Bezirken in der Weststeiermark und im südlichen Niederösterreich sowie die Landeshauptstädte Eisenstadt, St. Pölten, Graz, Klagenfurt, Linz, Salzburg und Innsbruck.¹²⁾

Wanderungsbilanz

Allein durch Nettozuwanderung stieg die Bevölkerung Österreichs zwischen 1991 und 1998 um 2,9% (229.900 Personen) an. Zwischen 1981 und 1991 hatte der Wanderungsgewinn 217.000 Personen betragen. Insbesondere die Zuwanderung von Ausländern in den Jahren 1988 bis 1993 beeinflusste die Bevölkerungsentwicklung in Österreich entscheidend. Auf Bundesländerebene wiesen in der Periode 1991-1998 Wien (+5,8%), das Burgenland (+4,8%), Niederösterreich (+4,6%) und Salzburg (+3,2%) überdurchschnittliche Wanderungsgewinne auf. Vorarlberg hatte als einziges Bundesland einen geringfügig negativen Wanderungssaldo (-0,3%).

Die Zuwanderung war in den letzten Jahren eine flächendeckende demographische Erscheinung, da fast alle Bezirke Österreichs positive Salden verzeichneten. Negative Wanderungssalden ergaben sich in den Landeshauptstädten Innsbruck, Linz und St. Pölten, in den Vorarlberger Industriebezirken Bregenz und Dornbirn, in den Bezirken Hermagor und Wolfsberg in Kärnten, Bruck an der Mur, Leoben, Judenburg und Murau in der Obersteiermark, Hartberg und Radkersburg in der Oststeiermark, Rohrbach und Schärding in Oberösterreich sowie Gmünd, Zwettl und Scheibbs in Niederösterreich.

Die Abbildung 1.17 zeigt deutlich, dass im Zeitraum 1991-1998 hohe Wanderungsgewinne (über 5%) großflächig im gesamten Umland von Wien, St. Pölten und Wiener Neustadt, einschließlich des nördlichen Burgenlandes, auftraten und ansonsten nur in den unmittelbaren Umlandbezirken von Graz, Klagenfurt und Salzburg sowie im Westtiroler Bezirk Imst. Die höchsten Zuwanderungsüberschüsse registrierten mit je rund +9% die nördlichen Wiener Umlandbezirke Tulln, Korneuburg und Gänserndorf.¹³⁾

1.2.6 Ausländer in Österreich

Im Jahr 1998 hatten laut Einwohnererhebung insgesamt 749.100 Ausländer ihren Hauptwohnsitz in Öster-

Tabelle 1.12: Bevölkerungsveränderung in den Bundesländern 1991 bis 1998 nach demographischen Komponenten

Bundesland	Bevölkerung am		Bevölkerungsveränderung 15.5.1991 - 31.12.1998						Bevölkerung am 31.12.1998		
	15.5.1991	31.12.98	insgesamt		Geburtenbilanz		Wanderungsbilanz ¹⁾		Inländer	Ausländer	
	absolut	absolut	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	absolut	%
Österreich	7,795.786	8,094.097	298.311	3,8	68.418	0,9	229.893	2,9	7,344.971	749.126	9,3
Burgenland	270.880	279.549	8.669	3,2	-4.277	-1,6	12.946	4,8	266.872	12.677	4,5
Kärnten	547.798	564.091	16.293	3,0	6.370	1,2	9.923	1,8	532.746	31.345	5,6
Niederösterreich	1,473.813	1,538.342	64.529	4,4	-2.909	-0,2	67.438	4,6	1,441.705	96.637	6,3
Oberösterreich	1,333.480	1,375.339	41.859	3,1	31.669	2,4	10.190	0,8	1,279.349	95.990	7,0
Salzburg	482.365	514.002	31.637	6,6	16.148	3,3	15.489	3,2	453.254	60.748	11,8
Steiermark	1,184.720	1,203.649	18.929	1,6	3.513	0,3	15.416	1,3	1,144.582	59.067	4,9
Tirol	631.410	665.391	33.981	5,4	24.467	3,9	9.514	1,5	604.522	60.869	9,1
Vorarlberg	331.472	346.891	15.419	4,7	16.337	4,9	-918	-0,3	298.568	48.323	13,9
Wien	1,539.848	1,606.843	66.995	4,4	-22.900	-1,5	89.895	5,8	1,323.373	283.470	17,6

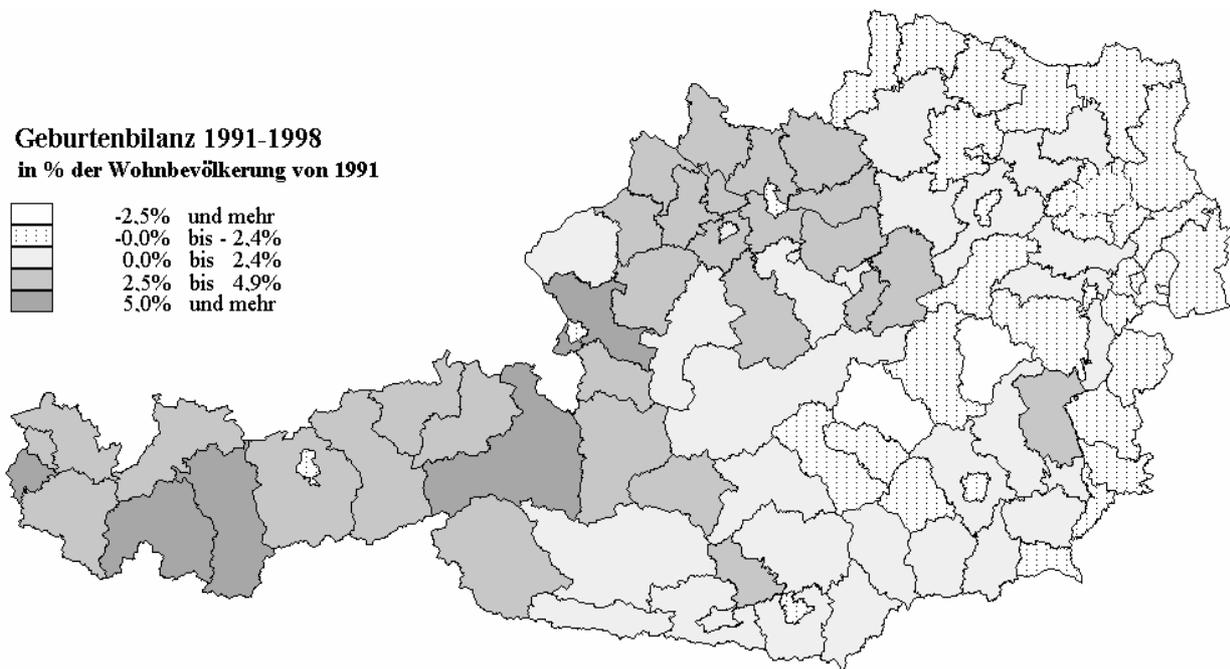
¹⁾ Einschließlich erhebungsbedingter Differenzen. Residualgröße von Gesamtveränderung abzüglich Geburtenbilanz.

Quellen: Einwohnererhebung am 31.12.1998; Volkszählung 1991; Statistik der Natürlichen Bevölkerungsbewegung des ÖSTAT

¹²⁾ Kleinräumlich betrachtet zeigt sich, dass neben den Gemeinden im westlichen Österreich insbesondere die Stadtumlandgemeinden, die zum Teil auch sehr starke Wanderungsgewinne verzeichneten, positive Geburtenbilanzen hatten.

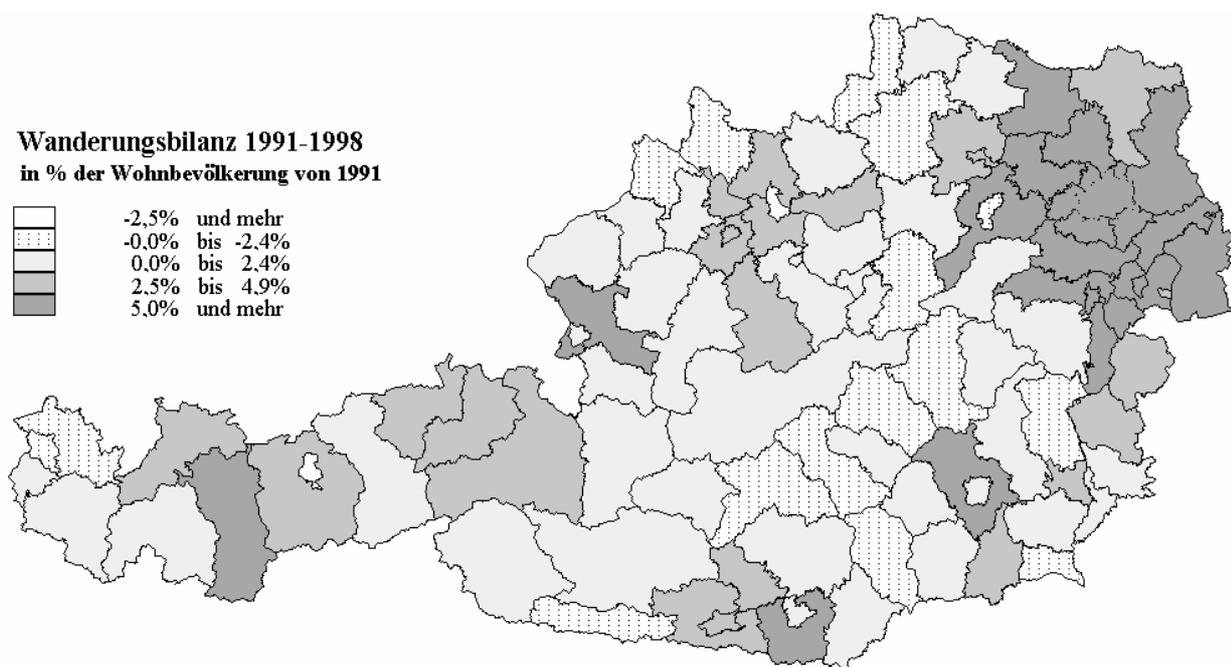
¹³⁾ Auf Gemeindeebene fallen dementsprechend insbesondere die Siedlungsgebiete in den Stadtumländern, aber auch Bezirksstädte und andere Gemeinden mit hoher Wohnbautätigkeit und großem Arbeitsplatzangebot durch hohe positive Wanderungsbilanzen auf. Negativsalden gab es in einigen durch Schwerindustrie, Bergbau und Bahnverkehr geprägten Gemeinden der Obersteiermark, aber auch Kärntens (Radenthein), Salzburgs (Mittersill, Bischofshofen) und Vorarlbergs (Textilindustrie).

Abbildung 1.16: Geburtenbilanzrate 1991 bis 1998 in den politischen Bezirken Österreichs



Entwurf: Gustav Lehart, Institut für Demographie
Quelle: ÖSTAT (Einwohnererhebung am 31.12.1997, Volkszählung 1991)
Grenzen: Politische Bezirke

Abbildung 1.17: Wanderungsbilanzrate 1991 bis 1998 in den politischen Bezirken Österreichs



Entwurf: Gustav Lehart, Institut für Demographie
Quelle: ÖSTAT (Einwohnererhebung am 31.12.1997, Volkszählung 1991)
Grenzen: Politische Bezirke
Anmerkung: Für Linz und Innsbruck keine plausiblen Werte.

reich. Zwischen 1991 und 1998 stieg der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung¹⁴⁾ von 6,8% auf 9,3% an, d.s. 231.400 (44,7%) mehr als bei der Volkszählung 1991. Unter den Ausländern waren 1998 etwa 64.800 Deutsche, 32.600 sonstige EU-Bürger, 335.200 Bürger der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien, 138.200 Türken und 178.400 Bürger sonstiger Staaten und Staatenlose.

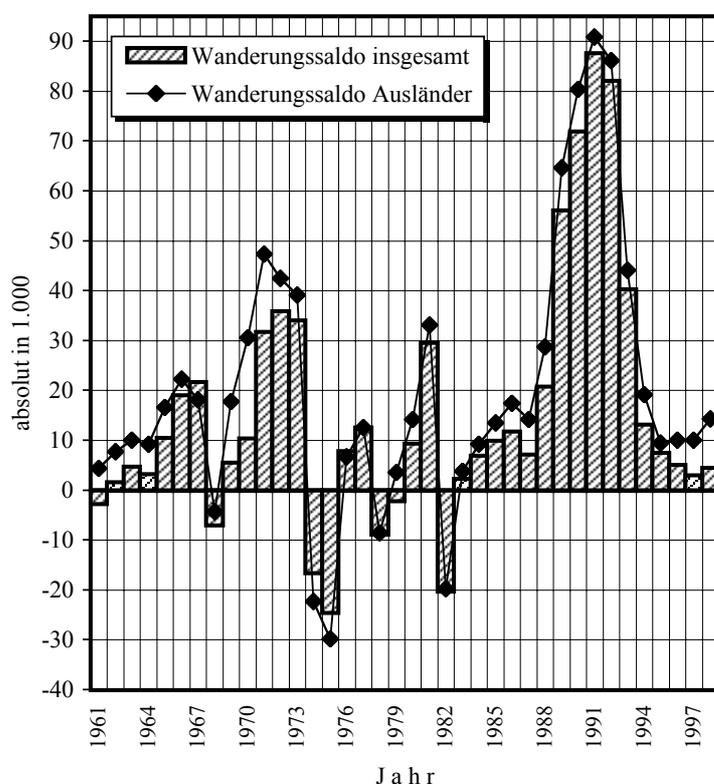
Die ausländische Bevölkerung Österreichs konzentriert sich auf die Bundesländer Wien (18% der Wohnbevölkerung), Vorarlberg (14%) und Salzburg (13%). Auf Bezirksebene weisen in den anderen Bundesländern einige Landeshauptstädte (Innsbruck 12%, Graz 11%, Linz 10%), Mittelstädte (Wels 15%, Steyr 12%) und Industriebezirke (Reutte 13%, Baden 11%, Kufstein 10%) überdurchschnittliche Anteilswerte auf. Hohe Ausländeranteile verzeichnen Gemeinden an der deutsch-österreichischen Grenze sowie Fremdenverkehrsgemeinden, in denen Ausländer u.a. ihre Feriendomizile als Erstwohnsitz haben, aber auch Gemeinden mit Flüchtlingsunterkünften. Sehr geringe Ausländerquoten (unter 2,5%) finden sich in Osttirol, in der West- und Oststeiermark, im südlichsten Burgenland,

im Wald- und Mühlviertel sowie in anderen Bezirken mit wenigen industriellen Arbeitsplätzen (Murau, Scheibbs).

1.2.7 Internationale Zuwanderung

In den 60er Jahren wurden aufgrund bilateraler Abkommen ausländische Arbeitskräfte angeworben: zuerst in kleinerem Umfang aus Spanien, später in größerer Zahl aus Jugoslawien und der Türkei. Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt bestand für diese Gastarbeiter nicht. Zugleich war damals keine permanente Immigration beabsichtigt. Dieses Problem stellte sich erst nach dem Anwerbestopp von 1974. Aus der bis 1974 forcierten temporären Arbeitsmigration wurde eine tolerierte, aber eigentlich nicht gewollte Einwanderung. Vereinzelt wurde auf den kompensatorischen Charakter von Zuwanderung angesichts niedriger Geburtenrate und einer alternden inländischen Bevölkerung hingewiesen. Die politische und legistische Antwort auf die vorübergehend starke Zuwanderung der späten 80er und frühen 90er Jahre war die Verabschie-

Abbildung 1.18: Wanderungssalden in Österreich 1961 bis 1998



Quelle: ÖSTAT (Schätzungen)

Tabelle 1.13: Ausländische Staatsbürger in Österreich

Jahr	absolut	in %
1951	322.598	4,7
1961	101.986	1,4
1971	219.731	2,9
1976	273.052	3,6
1981	303.684	4,0
1982	308.416	4,1
1983	296.652	3,9
1984	297.788	3,9
1985	304.382	4,0
1986	314.883	4,1
1987	326.247	4,3
1988	344.020	4,5
1989	387.183	5,1
1990	456.061	5,9
1991	532.746	6,8
1992	623.032	7,9
1993	689.603	8,6
1994	713.503	8,9
1995	723.483	9,0
1996	728.190	9,0
1997	732.671	9,1
1998	737.277	9,1

Quellen: Volkszählung 1951; Bevölkerungsfortschreibung des ÖSTAT

¹⁴⁾ Darunter sind (a) ausländische Arbeitskräfte und deren Familienangehörige, (b) anerkannte Flüchtlinge und Asylbewerber, (c) ausländische Ehepartner und Kinder von Inländerinnen und Inländern, (d) sonstige regulär in Österreich lebende Personen ausländischer Nationalität. Irregulär anwesende Ausländer sind in dieser Zahl nicht enthalten.

dung bzw. Novellierung mehrerer migrationspolitisch relevanter Gesetze.

Innerhalb Westeuropas erleichtert die europäische Integration zukünftige Wanderungen. Denn von den meisten restriktiven Regelungen sind Bürger der EU- bzw. EWR-Staaten ausgenommen. Für sie gilt weitgehende Freizügigkeit der Niederlassung und Arbeitsaufnahme. Sie können sich im Europäischen Wirtschaftsraum den Arbeitsplatz und damit auch den Wohnort weitgehend selbst aussuchen. Die Errichtung von Alters- und Zweitwohnsitzen unterliegt gewissen Beschränkungen. Auch für EU-Bürger ohne Aussicht auf Einkommen gibt es keine Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU. Die europäische Integration hat auch Konsequenzen für die Emigration von Österreichern. Denn Westeuropa war und ist seit 1945 für Österreicher das wichtigste Auswanderungsziel. Dort leben heute etwa zwei Drittel aller 363.300 (1997) Auslandsösterreicher; darunter etwa 185.000 in Deutschland und 28.000 in der Schweiz. Allein in den Jahren 1996 und 1997 emigrierten 20.100 Österreicher in ein anderes Land der Europäischen Union (56% aller Wegzüge von Österreichern ins Ausland).

Ein Überblick über die Struktur der Wanderungsbewegungen kann mit Hilfe von Wanderungssalden, also der Differenz zwischen Zu- und Wegzügen für die Jahre 1996 und 1997 gegeben werden (siehe Tab.

1.14). In diesen zwei Jahren hatte Österreich einen Wanderungsgewinn von insgesamt 5.400 Personen. Bei den Inländern standen 26.100 Zuzüge in ihr Heimatland 36.000 Wegzügen gegenüber (-9.900). Gleichzeitig gab es eine positive Wanderungsbilanz von +15.300 Ausländern (114.000 Zuzüge vom Ausland, 98.700 Wegzüge ins Ausland). An der Binnenwanderung zwischen den Bundesländern beteiligten sich 1996 und 1997 insgesamt 116.800 Inländer und 27.700 Ausländer. Positive Inländer- und zugleich auch Binnenwanderungssalden verzeichneten nur das Burgenland und Niederösterreich. Das Burgenland, die Steiermark, Tirol und Wien hatten sowohl positive Ausländerwanderungssalden als auch positive Außenwanderungssalden; in den anderen Ländern waren beide Salden negativ. Die Überschüsse aus der Ausländer- bzw. Außenwanderung in Wien und Tirol konnten dort die Defizite der Inländer- bzw. Binnenwanderung weit überkompensieren. In der Steiermark war das nicht der Fall, weshalb ihr Gesamtwanderungssaldo negativ ausfiel. Der hohe Inländer- bzw. Binnenwanderungsgewinn Niederösterreichs führte trotz des negativen Ausländer- bzw. Außenwanderungssaldos zu einem hohen Gesamtwanderungsgewinn. Im Burgenland waren alle vier Salden und daher auch der Gesamtwanderungssaldo positiv, in Kärnten, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg hingegen negativ.

Tabelle 1.14: Wanderungssalden nach Bundesländern in Summe der Jahre 1996 und 1997

Bundesland	Wanderungssaldo			Saldo nach Staatsbürgerschaft		davon kommen aus			
	Gesamt	Binnenwanderung	Außenwanderung	Inländer	Ausländer	EU15	(Ex-) Jugoslaw.	Türkei	restliche Länder
Burgenland	694	467	227	472	222	132	-15	79	26
Kärnten	-2.041	-1.371	-670	-2.000	-41	331	-494	62	60
Niederösterr.	5.664	8.026	-2.362	7.892	-2.228	978	-1.909	-521	-776
Oberösterr.	-4.463	-2.630	-1.833	-3.876	-587	535	-1.405	346	-63
Salzburg	-1.134	-384	-750	-945	-189	718	-1.186	186	93
Steiermark	-1.467	-2.144	677	-3.773	2.306	691	-232	869	978
Tirol	1.797	-576	2.373	-970	2.767	1.433	245	659	430
Vorarlberg	-1.557	-637	-920	-1.300	-257	557	-842	-178	206
Wien	7.924	-751	8.675	-5.409	13.333	3.446	2.461	1.343	6.083
Österreich	5.417	0	5.417	-9.909	15.326	8.821	-3.377	2.845	7.037

Quellen: Wanderungsstatistik 1996 und 1997 des ÖSTAT; eigene Berechnungen

2. Familienpolitik

Familienpolitik sowie familien- und kinderzentrierte Sozialpolitik haben primär ordnungspolitischen Charakter.¹⁴⁾ Sie sollen Rahmenbedingungen schaffen, die Familienbildung materiell und institutionell begünstigen, ohne eine bestimmte Lebensform eindeutig zu privilegieren oder gar zu erzwingen. Zugleich zielt diese Politik auf einen Lasten- und Leistungsausgleich zwischen kinderbetreuenden und kinderlosen Haushalten. Familienpolitik als Gesellschaftspolitik orientiert sich nicht nur an den gesellschaftlichen Funktionen von Familien – die u.a. die Fortpflanzung, hauswirtschaftliche Aufgaben und die Sozialisation von Kindern umfassen –, sondern richtet in der Praxis auch besonderes Augenmerk auf die Beseitigung von Barrieren, die die Erfüllung dieser Funktionen erschweren. Eine der Intentionen von Familienpolitik ist es, bessere Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit zu schaffen. Die steigende Teilnahme von Müttern am Erwerbsleben wurde nämlich nicht im selben Umfang von einer Übernahme von Haus- und Familienarbeiten durch Männer begleitet. In mindestens der Hälfte der ehelichen und nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern in Österreich sind die Frauen doppelt belastet (Haushalt, Kinderbetreuung und Beruf). Zwar nimmt die Belastung von Frauen durch Hausarbeit ab, jedoch bleibt das Grundmuster der Arbeitsteilung entsprechend den traditionellen Geschlechterrollen weitgehend erhalten, auch wenn beide Partner erwerbstätig sind.

2.1 Aktuelle Reformen des Familienrechts

Der Pluralisierung der Lebens- und Familienformen versucht die Rechts-, Familien- und Sozialpolitik Rechnung zu tragen. Maßnahmen zur materiellen Besserstellung allein erziehender Mütter und zur rechtlichen Besserstellung unehelich geborener Kinder wurden seit den 70er Jahren gesetzt. Nur in einigen Rechtsbereichen sind Lebensgemeinschaften der Ehe gleichgestellt. Aufgrund steigender Scheidungs- und

Wiederverheiratungsraten waren und sind vor allem das Scheidungsrecht, das Sorgerecht und die Unterhaltsleistungen neu zu regeln. Die Gesamtscheidungsrate in Österreich betrug 1997 fast 40%. Im Juni 1999 wurde eine neuerliche Reform des Ehe- und Ehescheidungsrechts sowie das scheidungspezifische Ehwirkungsrecht beschlossen, die mit 1.1.2000 in Kraft treten. Besonderes Augenmerk gilt der partnerschaftlichen Gestaltung der Ehe, insbesondere der gerechten Aufteilung der Lasten im gemeinsamen Haushalt. Zudem wurde das für Österreich geltende "Verschuldensprinzip", woran der Unterhaltsanspruch bislang geknüpft ist, gegenüber dem Prinzip des "materiellen Ausgleichs" (Berücksichtigung der Haushaltsführung) zurückgedrängt. Zwar wird derzeit in knapp 90% aller Scheidungen die Ehe einvernehmlich gelöst, doch es hat sich gezeigt, dass Frauen häufiger auf Rechte verzichten bzw. einem für sie ungünstigen Scheidungsvergleich zustimmen. Besondere Dringlichkeit hat eine Neuregelung für Frauen, da rund ein Fünftel der von einer Scheidung betroffenen Frauen Hausfrauen ohne eigenes Einkommen sind. Daher wurde 1994 der Modellversuch "Familienberatung vor Gericht – Mediation – Kinderbegleitung" etabliert, wobei eine die Interessen der Parteien eingehend berücksichtigende Beratung in familienrechtlichen Angelegenheiten angeboten wird.

2.2 Ausgewählte Themenbereiche

2.2.1 Niedrige Fertilität

Bisher vorliegende Untersuchungen dokumentieren eine gewisse Diskrepanz zwischen Kinderwunsch und der tatsächlichen Kinderzahl. Der durchschnittliche Kinderwunsch der Österreicherinnen liegt bei zwei Kindern. Die tatsächliche Kinderzahl liegt jedoch deutlich darunter. 1998 lag die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau bei 1,34. Da langfristig negative Effekte auf die demographische Entwicklung und den Wohlfahrtsstaat befürchtet werden, ist es ein politisches Ziel, Barrieren bei der Verwirklichung von Kinderwünschen zu beseitigen. Zugleich sollen Fertilität und Familienbildung in Österreich weiter erforscht werden. Auch diese Forschung dient der Identifikation und Beseitigung möglicher Hindernisse, die einer Erfüllung be-

¹⁴⁾ Ausführliche Informationen zu Familienentwicklung und Familienpolitik in Österreich finden sich in den Familienberichten 1989 und 1999 (BMUJF 1989; 1999).

stehender Kinderwünsche im Wege stehen. Eine explizit pronatalistische Politik ist allerdings nicht Ziel der österreichischen Bundesregierung.

2.2.2 Vereinbarkeit von Beruf und Mutter- bzw. Vaterschaft

Anforderungen der Arbeitswelt und familiäre Bedürfnisse stehen immer wieder im Konflikt. Durch eine Reihe gesetzlicher Regelungen, die 1991-93 in Kraft traten ("Familienpaket" 1990, "Gleichbehandlungspaket" 1992 mit Realisierung ab 1993), wurde insbesondere versucht, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erhöhen sowie Hausarbeit und Kinderbetreuung gerechter zu verteilen. Rechtlich wurden der Mutterschutz verbessert, die Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten bei Karenzurlaub (Elternurlaub) und Teilzeitarbeit in den ersten eineinhalb bis vier Jahren nach der Geburt eines Kindes vergrößert sowie die Grundlagen für die Teilzeitarbeit verbessert (siehe Kap. 2.4.4 und 2.7). Die Freistellung zur Pflege von Familienangehörigen und die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung bei der Pensionsberechnung wurden erweitert. Seit 1998 haben Personen mit Betreuungspflichten erstmals das gesetzliche Recht, mit ihren Arbeitgebern/innen eine Herabsetzung der Normalarbeitszeit zu vereinbaren. Nach wie vor ist jedoch der Anteil der Väter in Karenz relativ gering. Er liegt bei 1,6% (1998) aller Karenzurlaubenden. Die 1996 erfolgte Reduktion der Karenzzeit um ein halbes Jahr, falls nur ein Elternteil (fast immer die Mutter) in Karenzurlaub geht, sollte Vätern einen zusätzlichen Anreiz bieten, bei der Betreuung eines Kleinkindes mehr Verantwortung zu übernehmen.

Derzeit sinkt bei den Frauen die Erwerbsquote nach der Geburt eines Kindes um ein Viertel; und zwar von 68 auf 44%. Unter den erwerbstätigen Frauen zwischen 20 und 54 Jahren mit Partner und Kindern ist etwa jede zweite teilzeitbeschäftigt (55% bei ein bis zwei Kindern, 52% bei drei und mehr Kindern). Von den Alleinerzieherinnen sind 61% vollzeitbeschäftigt. Mehr als ein Drittel (37%) übt eine Teilzeitbeschäftigung aus (Ergebnisse des FFS 1996, in: BMUJF 1998).

Wesentlichen Einfluss auf die Stellung der Frau in unserer Gesellschaft hat die Arbeitsteilung in der Familie, insbesondere die Aufteilung von Hausarbeit, Kinderbetreuung und Altenpflege. Denn je weniger Partnerschaft in diesem Bereich verwirklicht ist, umso größer ist die Mehrfachbelastung für berufstätige Frauen und Mütter. Arbeitsmarktpolitik, Frauen- und Familienpolitik verfolgen jedoch das Ziel, Frauen den Wiedereinstieg nach einer Berufsunterbrechung zu erleichtern, Aus- und Fortbildung zu forcieren und Modelle der Arbeitszeitreduzierung für Eltern mit

Kleinkindern sowie neue Arbeitszeitmodelle zu erproben.

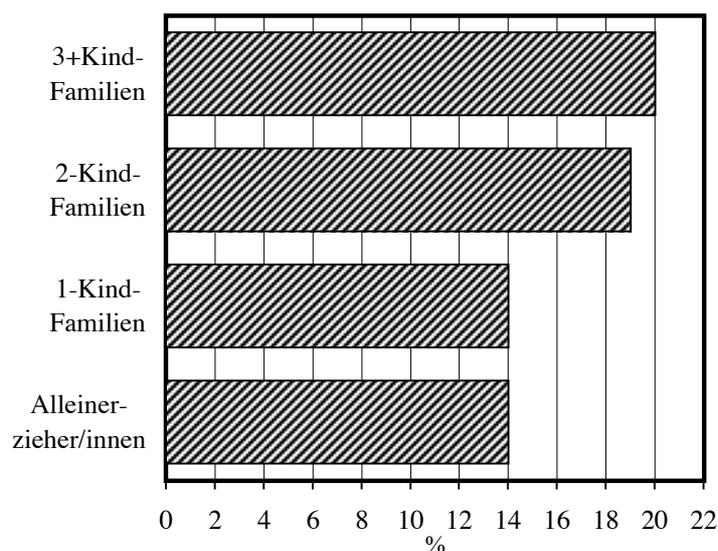
Politik kann Doppelbelastung zwar nicht verhindern, aber Veränderungen fördern, z.B. durch die Propagierung eines partnerschaftlichen Leitbildes, wie es dem österreichischen Familienrecht zugrunde liegt. Diesem Zweck dient auch die 1996 ins Leben gerufene Kampagne "Ganze Männer machen halbe/halbe". Befürwortet wird dabei die partnerschaftliche Teilung von Hausarbeit und Familientätigkeit. Dabei geht es auch um Bewusstseinsbildungsprozesse, damit einerseits Probleme erwerbstätiger Mütter stärker wahrgenommen und andererseits Männer zur Übernahme einer aktiveren Rolle innerhalb der Familie ermutigt werden. Unabhängig davon wird die Entlastung von Frauen bei der Kinderbetreuung und bei der Pflege von Angehörigen angestrebt. Als Voraussetzung dafür gilt die Schaffung einer geeigneten Infrastruktur. Dazu gehören der Ausbau aller Formen institutioneller Kinderbetreuung sowie des Angebots an Tagesmüttern und die Stärkung der Pflege-Infrastruktur. Zugleich geht es um die gesellschaftliche Anerkennung individuell und im Familienverband erbrachten Pflegeleistungen etwa durch Berücksichtigung bei der Pensionsbemessung.

Das zuständige Bundesministerium für Familie propagiert Maßnahmen und Regelungen in der Arbeitswelt, die eine partnerschaftliche Aufteilung der Familienarbeit begünstigen. Mit dem Audit "Familie und Beruf" wird der Ist-Zustand an familienfreundlichen Maßnahmen eines Unternehmens mit einem umfangreichen Kriterienkatalog erhoben und ein Soll-Zustand definiert, der sich innerhalb von drei Jahren im Unternehmen umsetzen lässt. Für die Umsetzung der Maßnahmen erhält das Unternehmen ein Zertifikat. Mit dem Audit soll ein Prozess in Gang gesetzt werden, der zu mehr "Familienfreundlichkeit" im Unternehmen führt. Eine weitere Maßnahme zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist die Durchführung des Bundeswettbewerbs "Frauen- und familienfreundlichste Betriebe", bei dem aus den Siegern der Bundesländerwettbewerbe ein Bundessieger in den Kategorien Klein-, Mittel- und Großbetriebe ausgewählt wird. Hier werden "Best practice"-Modelle von familienfreundlichen Unternehmen der Öffentlichkeit vorgestellt und andere Unternehmen zur Nachahmung angeregt.

2.2.3 Armutsgefährdung von Familien mit Kindern

Im Jahr 1997 waren in Österreich zwischen 10% (einkommensbezogen) und 17% (ausgabenbezogen) der privaten Haushalte armutsgefährdet. Zwei Drittel der Armen (67%) leben in Haushalten mit Kindern.

Abbildung 2.1: Anteil der von Armut betroffenen Haushalte mit Kindern nach der Kinderzahl (Prozentwerte)



Quellen: BMUJF 1998; BMAGS 1998a

Die Armutsgefährdung steigt mit der Anzahl der minderjährigen Kinder. Unter Familien mit drei Kindern ist das Armutsrisiko fünfmal höher als unter kinderlosen Paaren; neben Mehrkinderfamilien sind auch Familien mit nur einem/einer Erwerbstätigen und Alleinerziehende von der Armutsgefährdung betroffen (BMUJF 1998, BMAS 1998). Die Gefahr, in Armut zu geraten, ist heute für Kinder etwa viermal so hoch wie für ältere Menschen. In Summe sind rund 152.000 Kinder und Jugendliche bzw. 8% aller Minderjährigen von Armut betroffen.

2.2.4 Gewalt in der Familie

Anfang der 90er Jahre wurde das Phänomen "Gewalt in der Familie" in Österreich erstmals in einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert. Diese Gewalt umfasst unter anderem physische und sexuelle Gewalt, insbesondere auch Vernachlässigung und Missbrauch von Kindern sowie Vergewaltigung innerhalb und außerhalb der Ehe. Analoge Formen von Gewalt gibt es auch außerhalb der Familie. Dies reicht von Belästigungen am Arbeitsplatz und in der Schule bis zu Frauenhandel und Zwangsprostitution. Das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen und Kinder wird häufig unterschätzt. Studien zu diesem Thema haben ergeben, dass ca. jede fünfte Frau Gewalt in der Familie oder in einer Partnerschaft erlebt hat (BMUJF 1998). Die Dunkelziffer ist hoch: Die Autorinnen schätzen, dass auf jeden angezeigten Fall einer Misshandlung fünf bis zehn nicht angezeigte Fälle kommen.

In den 90er Jahren gelang es, die österreichische Bevölkerung durch einschlägige Informationskampagnen für dieses Thema zu sensibilisieren. Berufsgruppen, die in ihrer beruflichen Praxis mit Formen innerfamiliärer und sexueller Gewalt konfrontiert werden, darunter Lehrer/innen, Psychologen/innen, Sozialarbeiter/innen, Polizisten/innen und Richter/innen sowie Angehörige medizinischer Berufe, wurden in diesen Prozess eingebunden. Seit 1996 werden regelmäßig praxisbezogene und berufsgruppenspezifische Fortbildungsseminare angeboten. Seit 1995 sind im Rahmen der Grundausbildung der Polizei zweitägige Seminare zum Thema "Gewalt in der Familie" obligatorisch. Insbesondere die 1993 vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie ins Leben gerufene "Plattform gegen Gewalt in der Familie" hat es sich zudem zur Aufgabe gemacht, Informationen von der "Bera-

tungsbasis" an alle anderen Berufsgruppen weiterzugeben, die in ihrem Arbeitsfeld mit Gewalt konfrontiert sind. Zugleich werden diese Berufsgruppen auf regionaler Ebene so miteinander vernetzt, dass eine bestmögliche Betreuung für Gewaltopfer gewährleistet ist.

Nach einem intensiven öffentlichen Diskussionsprozess wurde ein bedeutsamer Schritt zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen und Kinder durch das Inkrafttreten des "Bundesgesetzes zum Schutz gegen Gewalt in der Familie" am 1. Mai 1997 gesetzt. Dieses ermöglicht die Wegweisung und Verhängung einer "Bannmeile" durch Organe der Polizei und Gendarmerie über gewalttätige Personen. Flankierend dazu wurden Vorkehrungen für eine wirksame Kooperation zwischen Sicherheitsbehörden und Zivilgerichten, aber auch für eine intensive Zusammenarbeit mit privaten Opferschutzeinrichtungen getroffen. Seit 1996 werden sukzessive Interventionsstellen gegen Gewalt in der Familie eingerichtet. Zudem hat die Bundesregierung auf Initiative des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie im September 1997 einen 25 Punkte umfassenden Maßnahmenkatalog zur Konsolidierung und Weiterentwicklung der bisher gesetzten Maßnahmen und Programme zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder ausgearbeitet. Die weiterführenden Forderungen betreffen u.a. den Ausbau des Opferschutzes, Täterarbeit, Reformierung des Sexualstrafrechts, Maßnahmen gegen Menschenhandel, Schulung und Forschung sowie Sensibilisierung in Bezug auf Gewalt in den Medien.

2.3 Instrumente und Maßnahmen der Familienförderung

Ein großer Teil der Familienpolitik beruht auf monetären Transfers für Familien. Anspruch auf familienpolitische Leistungen hatten in Österreich 1996 1,100.000 Familien, davon 530.000 Familien mit einem Kind, 415.000 Familien mit zwei und 150.000 Familien mit drei oder mehr Kindern (BMUJF 1998). Eine Studie zu Einstellungen zur Familienpolitik in Österreich (Gisser et al. 1995) ergab, dass 29% der Befragten mit der österreichischen Familienpolitik völlig zufrieden waren, vier von zehn (41%) jedoch die staatlichen Familienleistungen der frühen 90er Jahre nicht großzügig genug fanden. Für die Beurteilung familienpolitischer Maßnahmen ist die "Berufs- oder Familienzentriertheit" der Befragten entscheidend. Personen, die sich nur ein Kind wünschen, befürworten in höherem Maße erwerbsbezogene familienpolitische Maßnahmen und einen Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung. Bei stark familienorientierten Personen, die sich drei oder mehr Kinder wünschen, ist dies viel weniger der Fall. Alleinerzieherinnen sprechen sich am stärksten für mehr und bessere Betreuungseinrichtungen aus, während Frauen mit Partner und ein bis zwei Kindern Betreuungseinrichtungen und finanzielle Unterstützung als etwa gleich wichtig bewerten. Kinderreiche Familien sprechen sich verstärkt für großzügigere finanzielle Unterstützung aus. Gegenwärtig hat Familienförderung in Österreich sieben Ansatzpunkte.

Transfereinkommen: Zu unterscheiden sind dabei

- laufende Transfers an alle kinderbetreuenden Haushalte (nach dem Alter der Kinder gestaffelte Familienbeihilfen, Mehrkinderzuschläge),
- ereignisbezogene Transfers (Mutter-Kind-Bonus, Wochengeld, Karenzurlaubsgeld, Betriebshilfe für Selbständige),
- zielgruppenspezifische Transfers (erhöhte Familienbeihilfe für Eltern mit erheblich behinderten Kindern, erhöhtes Karenzurlaubsgeld und Sondernotstandshilfe vor allem für Alleinerzieher/innen von kleinen Kindern, staatlicher Unterhaltsvorschuss, Familienhärteausgleich, Kleinkindbeihilfe).

Steuerliche Besserstellung: Ansatzpunkt der Umverteilung ist die Besteuerung. Ins Gewicht fallen

- die Steuerbegünstigung für Eltern mit Kindern (Kinderabsetzbeträge, die gemeinsam mit der Familienbeihilfe ausgezahlt werden und deren Höhe mit der Anzahl der Kinder steigt),
- auf spezifische Lebenslagen bezogene Steuerbegünstigungen (Alleinverdiener- und Alleinerzieherab-

setzbetrag, Berücksichtigung von Sonderausgaben für behinderte Kinder).

Versicherungsschutz: Familienfördernden Charakter in der Sozialversicherung haben

- die kostenlose Mitversicherung von Angehörigen in der Krankenversicherung (dadurch Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung für Familienangehörige),
- die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung bei der Bemessung der Alterspensionen von Frauen (maximal vier Jahre pro Kind),
- der Unfallversicherungsschutz von Schülern und Studenten bei Schul- und schulbezogenen Veranstaltungen,
- die Hinterbliebenenversorgung in der Pensionsversicherung (Witwen-/Witwerpensionen, Waisenpensionen) sowie
- die Berücksichtigung der familiären Situation bei einer Reihe von Transferzahlungen (z.B. Notstandshilfe für Arbeitslose, Ausgleichszulage für Pensionisten/innen).

Arbeitsrechtliche Ansprüche: Familienpolitisch motiviert sind in erster Linie

- der Kündigungs- und Entlassungsschutz für unselbstständig erwerbstätige Schwangere, Frauen im Mutterschutz sowie Frauen und Männer im Karenzurlaub und während einer Teilzeitbeschäftigung aus Anlass der Elternschaft,
- der Anspruch auf Karenzzeit bzw. Teilzeitbeschäftigung aus Anlass der Elternschaft und Pflegefreistellung (für Mütter und Väter),
- Herabsetzung der Normalarbeitszeit aufgrund von Betreuungspflichten (dazu ist eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber notwendig).

Sozialrechtliche Ansprüche:

- Berücksichtigung der familiären Situation im sozialen Wohnbau und bei der Wohnbauförderung,
- Berücksichtigung der familiären Situation bei der Bemessung von Sozialhilfe,
- Familienhärteausgleich.

Infrastruktur- und Sachleistungen: Frauen- und familienpolitisch relevant sind in erster Linie

- die unentgeltliche medizinische Versorgung für Schwangere, Mütter und Kleinkinder (Mutter-Kind-Pass, unentgeltliche Entbindung),
- Beratungsdienste (Schwangeren- und Mütterfürsorge, Familienberatung, Frauenberatung, Erziehungsberatung, Sexualberatung),
- institutionelle Kinderbetreuung (subventionierte Kindergärten, Krippen und Horte).

Leistungen für Schüler, Lehrlinge und Studenten:

- unentgeltlicher Besuch aller öffentlichen Schulen und Hochschulen, Studienbeihilfen,
- Schülerförderung (freier Transport zur Schule bzw. Schulfahrtbeihilfe, unentgeltliche Schulbücher),
- Familien- und Kindertarife bei öffentlichen Verkehrsmitteln und anderen öffentlichen Einrichtungen.

Die familienpolitischen Transfers Österreichs befinden sich im europäischen Spitzenfeld. Für familienpolitische Leistungen im engeren Sinn werden derzeit in Österreich 3,2% des BIP aufgewendet. Der EU-Durchschnitt beträgt 2,0%. Addiert man alle familienpolitischen Leistungen sowie steuerlichen Begünstigungen der öffentlichen Hand und den Einnahmefall durch familienpolitisch motivierte Leistungen, dann ergibt diese eine Summe von annähernd 200 Mrd. Schilling (1996) pro Jahr. Dies sind über 8% des BIP. Der internationale Vergleich macht klar: Österreich

verfügt über ein gut ausgebautes System der Familienförderung. Die Familienförderung bewirkt ein hohes Maß an Umverteilung.

Die OECD untersucht jährlich in ihren Mitgliedsländern, wieviel vom Bruttoeinkommen eines durchschnittlichen Industriearbeiters verbleibt, wenn einerseits die Lohnsteuer und die Sozialabgaben abgezogen und andererseits die direkten und steuerlichen Familienleistungen hinzugefügt werden. Eine Alleinverdienerin bzw. ein Alleinverdiener mit zwei Kindern kam in Österreich 1995 auf ein Nettoeinkommen (Nettolohn + Transfers) von 93% des Bruttolohns bzw. Bruttoeinkommens. Nur Island und Luxemburg erreichten ein höheres Nettoeinkommen im Verhältnis zum Bruttolohn, während das Niveau in den anderen EU-Staaten zwischen 69% und 87% lag.

Das Schwergewicht der Familienförderung liegt in Österreich bei laufenden Direktzahlungen an Eltern mit minderjährigen oder noch unterhaltsberechtigten Kindern im Alter bis 26 Jahren. Kinderbeihilfen bzw.

Tabelle 2.1: Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds (1993-1997)

	1993	1994	1995	1996	1997
	in Mio. Schilling				
Einnahmen insgesamt	53.169	57.621	55.716	54.149	54.820
Dienstgeberbeiträge	35.465	36.716	37.685	38.778	39.264
Beiträge der Lohn- und Einkommen-, Kapitalertrags- und Körperschaftssteuerpflichtigen	4.220	4.171	4.559	4.966	5.110
Abgeltung von Ansätzen für Einkommenssteuer	9.500	9.500	9.500	9.500	9.500
Ersatz vom Reservefonds	3.403	4.629	3.052	0	0
Sonstige	581	604	921	906	946
Ausgaben insgesamt	53.169	57.621	55.716	54.149	54.820
Familienbeihilfen	37.324	38.035	33.789	32.174	31.683
Geburtenbeihilfe	1.337	1.330	1.284	1.816	394
Freifahrten und Fahrtbeihilfen	4.736	5.050	5.030	4.537	4.218
Schulbücher	1.140	1.183	1.184	1.233	1.200
Unterhaltsvorschüsse	703	777	852	871	984
Sonstiges	107	125	113	125	116
Leistungsersätze					
davon					
Karenzgeld	2.208	5.547	8.132	8.069	7.863
Mutter-Kind-Pass	493	501	544	542	381
Wochengeld	2.015	2.090	2.064	2.110	2.905
Sonstige	308	331	270	276	254
Beiträge zur Sozialversicherung					
davon					
PV-Beitrag für KUG	2.664	2.511	2.316	2.218	2.067
Sonstige	135	140	139	141	149
Anzahl der anspruchsberechtigten Familienbeihilfenbezieher/innen in 1.000	1.025	1.111	1.031	1.034	1.095
Anzahl der Kinder in 1.000	1.720	1.870	1.763	1.767	1.851

Quellen: WISO 1998; Zahlen für 1997 lt. BMUJF

Familienbeihilfen werden in Österreich seit 1950 ausbezahlt. 1955 trat das Familienlastenausgleichsgesetz in Kraft, das erstmals Transferzahlungen für alle Gruppen der Bevölkerung vorsah. Das derzeit gültige Gesetz über den "Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen" stammt aus dem Jahr 1967. Finanziert werden die Familienbeihilfen (und eine Reihe anderer familienpolitischer Maßnahmen) in der Regel aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF; siehe Tab. 2.1). Sein Budget ist für Leistungen an Familien zweckgebunden. Er wird im Wesentlichen aus Lohnsummenbezogenen Dienstgeberbeiträgen, allgemeinen Steuermitteln des Bundes und (sehr geringen) Beiträgen der Länder dotiert. Bund, Länder, Gemeinden und gemeinnützige Krankenanstalten zahlen ihren Bediensteten die Familienbeihilfen direkt aus (Selbstträgerschaft). Weitere Leistungen für Familien werden aus anderen Budgetmitteln des Bundes und der Länder (z.B. Wohnbauförderung, Subventionen an Kindergärten), der Krankenversicherung, der Pensionsversicherung oder der Arbeitslosenversicherung bezahlt. Der familienpolitisch motivierte Einnahmenverzicht des Staates ist überwiegend Bestandteil des Steuerrechts.

Aus dem Überblick ist zu erkennen, dass die Familienbeihilfen mit rund 32,1 Mrd. Schilling im Jahr 1997 die absolut bedeutendste Ausgabenkategorie des FLAF darstellen. Das relative Gewicht der Familienbeihilfen im FLAF ist jedoch zurückgegangen, worin eine Schwerpunktverschiebung in der Familienpolitik zum Ausdruck kommt. Die Familienpolitik hat sich insgesamt von der direkten Geldleistung hin zu Sachleistungen, aber auch zu familienpolitisch relevanten Geldleistungen und Steuerbegünstigungen außerhalb des Familienlastenausgleichsfonds entwickelt.

2.4 Familienpolitisch motivierte Transferzahlungen

2.4.1 Familienbeihilfe

Die Familienbeihilfe stellt in Österreich die quantitativ wichtigste Form der Familienförderung dar. Seit 1992 steht diese vorrangig jenem Elternteil zu, der überwiegend den Haushalt führt, in dem Eltern(teil) und Kind leben. Bis zum Nachweis des Gegenteils wird angenommen, dass dies die Mutter ist. Ein Verzicht zugunsten des anderen Elternteils ist möglich. Lebt das Kind mit keinem Elternteil im gemeinsamen Haushalt, hat jener Elternteil Anspruch auf die Familienbeihilfe, der überwiegend die Unterhaltskosten für das Kind trägt. Bürger anderer EU-/EWR-Staaten erwerben im Rahmen einer Erwerbstätigkeit sofort ein Anrecht auf

den Bezug von Familienbeihilfe. Ausländer aus Drittstaaten erhalten Familienbeihilfe, wenn sie legal beschäftigt sind oder mehr als fünf Jahre in Österreich leben. Für im Ausland lebende Kinder von Drittstaatsangehörigen kann die Höhe der Beihilfe an die örtlichen Lebenshaltungskosten angepasst werden, wenn diese niedriger sind als in Österreich. Anerkannte Flüchtlinge sind den Österreichern gleichgestellt. Sie können ohne Mindestaufenthalt Familienbeihilfe beziehen. Die Auszahlung von Familienbeihilfe erfolgt im Prinzip durch die Finanzämter, wird aber in vielen Fällen von den Betrieben im Rahmen der Lohnverrechnung vorgenommen. Die Zahl der Familienbeihilfenbezieher/innen lag Ende 1998 bei 1,1 Millionen, die Zahl der begünstigten Kinder bei 1,85 Millionen.

Anspruch auf Familienbeihilfe besteht grundsätzlich für minderjährige Kinder und Jugendliche (bis zum vollendeten 19. Lebensjahr) und darüber hinaus längstens bis zum vollendeten 26. Lebensjahr, und zwar dann, wenn der bzw. die junge Erwachsene in Berufsausbildung steht. Nur bei der Familienbeihilfe für dauernd erwerbsunfähige Kinder gibt es keine Altersgrenze. Durch die 1996 in Kraft getretenen Regelungen, die eine Reihe von Einsparungen auf dem Sozial- bzw. Familiensektor enthielten, war die Altersgrenze um ein Jahr von 27 auf 26 Jahre herabgesetzt worden. Die Höhe der Familienbeihilfe ist nach dem Alter gestaffelt. Derzeit erhöht sich der Grundbetrag ab dem 10. Lebensjahr des Kindes und nach dem vollendeten 19. Lebensjahr, wenn noch Anspruch auf Familienbeihilfe besteht. Auch wer ein erheblich behindertes Kind betreut, bekommt für dieses Kind eine erhöhte Beihilfe. 1998 wurde eine neuerliche Anhebung beschlossen ("Familienpaket"). Die erste Stufe, die mit 1.1.1999 in Kraft trat, bewirkte eine Erhöhung der Familienbeihilfe, die nach dem Alter der Kinder gestaffelt ist. Ab dem Jahr 2000 ist die Familienbeihilfe auch nach Anzahl der Kinder gestaffelt. Der Grundbetrag der Familienbeihilfe beträgt ab dem 1.1.2000 zwischen öS 1.450.- (1. Kind, unter 10 Jahre) und öS 2.350.- (3. Kind, über 19 Jahre).

2.4.2 Mutter-Kind-Bonus

Die seit 1974 geltende erhöhte Geburtenbeihilfe wurde 1996 im Rahmen der Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung abgeschafft und 1997 durch einen "Mutter-Kind-Pass-Bonus" in der Höhe von öS 2.000.- ersetzt. Voraussetzung für die Ausbezahlung dieses Bonus ist die Durchführung von ärztlichen Untersuchungen, die während der Schwangerschaft und bis Ende des ersten Lebensjahres des Kindes im Mutter-Kind-Pass (siehe 2.9.1.) vorgesehen sind. Der Mutter-Kind-Pass-Bonus wird darüber hinaus sozial gestaf-

felt ausbezahlt. Das zu versteuernde Familieneinkommen darf im Jahr vor der Geburt des Kindes eine gesetzlich vorgesehene Höhe nicht übersteigen. Im Jahr 1997 waren dies öS 448.800.-.

2.4.3 Wochengeld und Betriebshilfe

Das Wochengeld ist eine Lohnfortzahlung während der Zeit des Beschäftigungsverbots (Mutterschutz) unmittelbar vor und nach einer Geburt. Während dieser Mutterschutzfrist (acht Wochen vor und acht Wochen nach der Geburt; bei Früh-, Kaiserschnitt- und Mehrlingsgeburten zwölf Wochen nach der Geburt) bekommen unselbständig erwerbstätige Frauen Wochengeld. Es berechnet sich nach dem Durchschnittseinkommen der letzten drei Monate und ist eine Leistung der Krankenversicherung. Gewerblich selbständig tätige Frauen und Bäuerinnen bekommen während der Schutzfrist über die Sozialversicherung ihrer Berufsgruppe Betriebshilfe, die seit 1998 öS 300.- täglich beträgt. Dieses Geld ist für die Beschäftigung von Hilfskräften zur betrieblichen Entlastung der Frau gedacht. Wochengeld und Betriebshilfe dienen in erster Linie der finanziellen Absicherung einer gesundheitlich notwendigen Abwesenheit vom Arbeitsplatz, haben aber auch einkommenssichernde Wirkung.

2.4.4 Karenzgeld, Teilzeitbeihilfe

Wochengeld und Karenzgeld sind monetäre Transfers, die wichtige sozial- und arbeitsrechtliche Schutzvorschriften flankieren und auch als explizite Geldleistungen im Dienste der Familienförderung verstanden werden können. Im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung haben unselbständig beschäftigte Frauen für die letzten acht Wochen vor der voraussichtlichen Entbindung, für den Tag der Entbindung und für die ersten acht Wochen nach der Entbindung Anspruch auf ein tägliches Wochengeld, das dem letzten Arbeitseinkommen entspricht. Für selbständig erwerbstätige Frauen wird eine Betriebshilfe finanziert (siehe 2.7.2). Seit 1974 ist das Karenzgeld ein vom früheren Einkommen unabhängiger Pauschalbetrag (arbeitsrechtlicher Schutz siehe Punkt 2.7). Dabei wird zwischen allein stehenden und verheirateten Müttern bzw. in Lebensgemeinschaft lebenden Müttern unterschieden. Seit 1990 können auch Väter bis zum Ablauf des zweiten Lebensjahres des Kindes Karenz in Anspruch nehmen, wenn sie mit dem Kind im gemeinsamen Haushalt leben und das Kind überwiegend selbst betreuen. Die Finanzierung erfolgt sowohl aus Mitteln des Familienlastenausgleichs als auch aus der Arbeitslosenversicherung. Die Höhe des Karenzgel-

des beträgt monatlich öS 5.565.- (Regelsatz). Der finanzielle Gesamtaufwand für das Karenzgeld lag 1998 bei 6,7 Mrd. Schilling.

Durch das Strukturanpassungsgesetz 1996 wurde die zeitliche Erweiterung des Karenzgeldbezugs aus dem Jahr 1992 zurückgenommen. Nun gebührt das Karenzgeld, wenn es nur von einem Elternteil bezogen wird, bis zur Vollendung des 18. Lebensmonats des Kindes. Wird der Karenzurlaub von beiden Elternteilen geteilt in Anspruch genommen, kann das Karenzgeld bis zum zweiten Geburtstag des Kindes bezogen werden. Eine Ausnahmebestimmung für Alleinerzieherinnen ist nicht vorgesehen. Allein stehende Eltern und Verheiratete, deren Partner über kein oder nur über ein geringes Einkommen verfügen, können einen Zuschuss zum Karenzgeld (KUG) beantragen, der derzeit öS 2.500.- monatlich beträgt. Dieser muss, sobald das Einkommen gewisse Grenzen übersteigt, später zurückgezahlt werden. Zur Rückzahlung sind bei Alleinstehenden der Elternteil, an den kein Zuschuss ausgezahlt wurde, bei Paaren beide Elternteile verpflichtet.

Das erhöhte Karenzurlaubsgeld war vom Gesetzgeber ursprünglich für allein erziehende Mütter konzipiert worden. 1983 wurde das Gesetz dahingehend geändert, dass nur tatsächlich allein lebende Frauen eine solche Unterstützung erhalten sollten. In den Jahren davor hatte es eine intensive öffentliche Debatte über mögliche Missbräuche durch absichtliches Hinausschieben der Eheschließung gegeben, wengleich bei finanzieller Bedürftigkeit auch verheiratete Mütter Anspruch auf das erhöhte Karenzgeld hatten. Die Missbrauchsdebatte verstummte jedoch nicht, sodass 1993 abermals eine Novellierung beschlossen wurde, worin die Sanktionsbestimmungen für Verstöße gegen das Meldegesetz und die Bestimmungen für die Anrechnung von Familieneinkommen verschärft wurden.

1996 trat an die Stelle des erhöhten Karenzgeldes ein einheitlicher Zuschuss zum regulären KUG. Zudem sind Frauen, die einen Karenzgeldzuschuss beantragen, verpflichtet, den Namen des Kindesvaters anzugeben. Der Anteil der Bezieherinnen des erhöhten Karenzzuschusses reduzierte sich daraufhin von 42% im Jahr 1993 auf 10% im Jahr 1998 (AK 1999). Der Rückgang um 30 Prozentpunkte ist jedoch nicht als Missbrauchspotential zu werten. Die Differenz ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass diese Transferleistung als Karenzzuschuss seit 1996 an eine Verpflichtung zur Rückzahlung durch den nicht Karenzgeld beziehenden Elternteil (in der Regel ist dies der Vater des Kindes) gekoppelt ist.

Mütter (nicht hingegen Väter), die zwar erwerbstätig sind, aber nicht lange genug beschäftigt waren, um Anspruch auf Karenzurlaubsgeld zu haben, erhalten eine Teilzeitbeihilfe. Anspruchsberechtigt sind

Tabelle 2.2: Entwicklung der Karenzgeld-Bezieher/innen (1985-1998, jeweils Dezember)

Jahr	Karenzgeld- bezieher/innen absolut	KG-Verteilung in %			Teilzeit- KG in %	Väter in %
		Regelsatz-KG (Verheiratete)	Voll erhöhtes KG (Allein- stehende)	Teilw. erhöhtes KG (Paare mit geringem HH- Einkommen)		
1985	38.440					
1986	39.031					
1987	39.493					
1988	44.959	72,8	26,8	0,4		
1989	45.876	71,2	26,2	2,5		
1990	48.897	61,5	31,8	6,7		
1991	83.039	59,7	32,5	7,8		0,6
1992	115.680	59,0	32,7	8,3	1,2	0,8
1993	120.514	58,2	33,4	8,3	1,6	0,8
1994	122.411	64,8	28,0	7,3	2,0	0,8
1995	120.611	66,8	26,5	6,7	2,4	0,9
1996	117.832	80,9	13,7	5,4	2,7	0,9
1997	115.110	89,5	5,0	5,9	2,3	1,0
1998	80.691	89,6	4,7	5,7	4,0	1,6

Quellen: Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger 1998; AMS Österreich 1998; Wörister 1999

ebenso Mütter, die zwar keinen Anspruch auf Karenzgeld haben, aber Wochengeld bezogen haben, weil sie in einem Dienst-, Lehr- oder Ausbildungsverhältnis standen. Auch Selbständige und Bäuerinnen können eine Teilzeitbeihilfe beanspruchen, wenn sie zuvor Betriebshilfe bezogen haben. In beiden Fällen beträgt die Leistung 50% des Karenzgeldes.

Ein Teil der Mütter Österreichs haben derzeit keinen Anspruch auf Karenzgeld. Betroffen sind vor allem Studentinnen, Bäuerinnen, geringfügig Erwerbstätige, Hausfrauen und Selbständige, die weder Wochen- noch Karenzgeld und auch keine vergleichbare Leistung beziehen. Derzeit diskutiert wird die Einführung eines "Karenzgeldes für alle". Die Ausweitung des Karenzgeldanspruchs auf alle Mütter (und Väter) würde eine Abkehr vom Versicherungsprinzip bedeuten. Karenzgeld wäre dann keine aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) bezuschusste Leistung der Arbeitslosenversicherung mehr, sondern eine primär familienpolitisch motivierte Transferzahlung.

Aufgrund der rückläufigen Geburtenentwicklung, vor allem aber wegen der Kürzung der maximalen Bezugsdauer sank die Zahl der Karenzgeldbezieher/innen seit Dezember 1994 (bisheriges Maximum an Karenzgeldbezieher/innen) von rund 122.000 auf ca. 81.000 im Dezember 1998 (siehe Tab. 2.2). Der An-

teil der Zuschussbezieher/innen dürfte sich bei rund 10% stabilisieren, nachdem vor der Zuschussregelung noch mehr als ein Drittel ein erhöhtes Karenzgeld bezogen hat. Innerhalb der Zuschussbezieher/innen überwiegt die Zahl der Verheirateten leicht gegenüber den Alleinstehenden. Somit erhalten nur zwischen 4 und 5% der Karenzgeldbezieher/innen als Alleinstehende einen Zuschuss. Die mit der Neuregelung 1996 erwartete stärkere Inanspruchnahme durch Väter fand nur in geringem Ausmaß statt. So ist der Väteranteil nach den Daten des AMS zwischen 1996 und 1998 um 0,7 Prozentpunkte von 0,9% auf 1,6% gestiegen. Der Anstieg ist vor allem auf die stärkere Inanspruchnahme durch arbeitslose Väter zurückzuführen.

1999 einigten sich die Regierungsparteien darauf, dass mit 1.1.2000 ein "Karenzzeitkonto" in Kraft tritt. Vorgesehen ist, dass die 24 Monate Karenzzeit künftig bis zum vollendeten siebenten Lebensjahr des Kindes in mehreren Blöcken von mindestens drei Monaten in Anspruch genommen werden können. Der Kündigungsschutz bleibt jeweils während der in Anspruch genommenen Karenzzeiten aufrecht. Väter erhalten zudem einen eigenen Anspruch auf Karenzurlaub. Die Meldefrist vor Antritt der jeweiligen "Blöcke" von Karenzzeit gegenüber dem Arbeitgeber beträgt ab dem Jahr 2000 acht (statt bisher vier) Wochen. Mütter und

Väter können künftig ein Monat der Karenzzeit gleichzeitig in Anspruch nehmen. Weitere Neuerung: Alleinerzieherinnen erhalten den Zuschuss zum Karenzgeld künftig auch dann, wenn sie den Namen des Kindesvaters nicht angeben wollen. In diesem Fall sind sie jedoch selbst zur späteren Rückzahlung verpflichtet.

2.4.4.1 Geldleistungen der Länder

Einkommenschwache Familien und Studenten/innen werden derzeit durch unterschiedliche Regelungen der Bundesländer entlastet. Der politische Dissens um die Orientierung der Familienpolitik führte seit den späten 80er Jahren dazu, dass einige österreichische Bundesländer eigene Wege in der Familienförderung beschritten. Die meisten Länder haben in ihrem selbständigen Wirkungsbereich eigene Familienzuschüsse für die ersten Lebensjahre von Kindern eingeführt. Die Detailkriterien und Auszahlungshöhen variieren zwischen den Ländern. Die strikte Koppelung der Förderung mit einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit seitens der Mutter besteht nicht in allen Bundesländern mit eigener Familienförderung.

2.4.5 Sondernotstandshilfe

1974 wurde für alleinerziehende Mütter im Anschluss an den Karenzurlaub die Sondernotstandshilfe bis zum dritten Geburtstag des Kindes eingeführt.

Seit 1990 erhalten verheiratete und in Lebensgemeinschaft lebende Mütter mit niedrigem oder ohne Familieneinkommen ebenfalls Sondernotstandshilfe. Seit 1992 steht dieses Recht auch dem Vater zu; und zwar für jene Zeiträume, für die die Mutter keinen Anspruch geltend macht. Voraussetzung für diese Leistung ist, dass es für das Kind nachweislich keine andere Betreuungsmöglichkeit gibt und die Mutter (bzw. die Eltern) daher nicht erwerbstätig sein können. Die Sondernotstandshilfe ist eine Leistung der Arbeitslosenversicherung. Ihre Höhe richtet sich nach dem letzten Verdienst. Sondernotstandshilfe wird für 52 Wochen maximal bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des Kindes durch das Arbeitsamt ausbezahlt. Seit 1995 müssen die Gemeinden ein Drittel des Aufwands der Sondernotstandshilfe mitfinanzieren.

Als direkte und indirekte Auswirkung von Reformen hat sich auch die Zahl der Bezieher/innen von Sondernotstandshilfe mehrmals verändert (siehe Abb. 2.2). Nachdem ihre Anzahl nach Verlängerung der Karenzzeit bis 1994 auf 18.000 anstieg, sank sie in der Folge aufgrund der verschärften Zugangsbestimmungen Ende 1998 auf 9.500.

2.4.6 Unterhaltsvorschuss

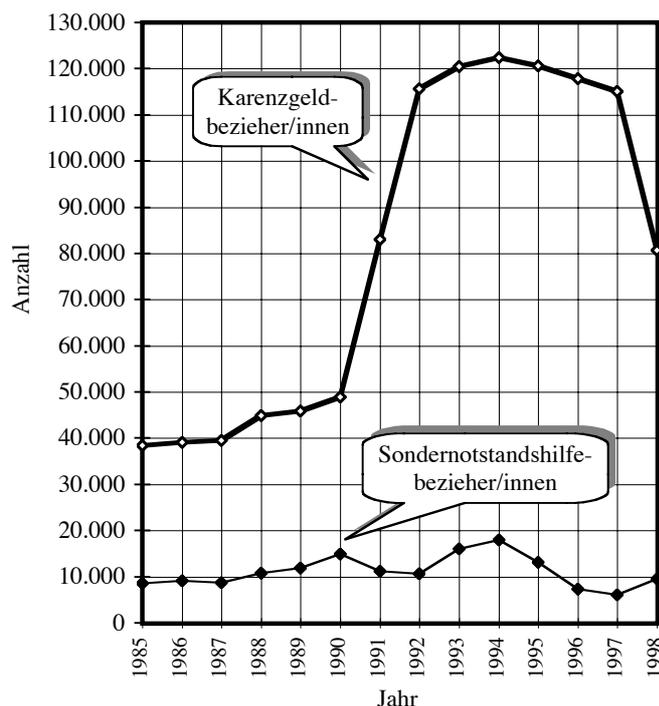
Wenn die zum Unterhalt verpflichtete Person (zumeist der leibliche Vater) ihren Verpflichtungen nicht nachkommt, haben minderjährige inländische und staatenlose Kinder Anspruch auf einen Unterhaltsvorschuss. Dieser Anspruch besteht nur, wenn die Kinder in Österreich leben, aber nicht im gleichen Haushalt wie der zum Unterhalt Verpflichtete wohnen. Der Vorschuss wird jeweils für drei Jahre gewährt. Dann muss ein neuer Antrag gestellt und die Situation neu geprüft werden. Die Finanzierung erfolgt aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds. Zugleich wird versucht, diesen Vorschuss beim säumigen Zahler wieder einzutreiben.

In den späten 90er Jahren wurden in Österreich für ca. 23.000 Kinder Unterhaltsvorschüsse ausbezahlt. Die Aufwendungen dafür haben sich in den letzten Jahren deutlich gesteigert und betragen 1997 rund eine Mrd. Schilling.

2.4.7 Familienhärteausgleich

Unverschuldet in Not geratene Familien sowie Alleinerzieher/innen und Schwangere können auf Antrag direkte Geldzuwendungen und Hilfen zur Rückzahlung von Krediten erhalten, wenn sie entweder die österreichische

Abbildung 2.2: Karenzgeld- und Sondernotstandshilfebezieher/innen seit 1990



Quellen: siehe Tabelle 2.2

Staatsbürgerschaft besitzen oder Staatenlose bzw. anerkannte Flüchtlinge sind. Für diesen Posten wurden in den letzten Jahren regelmäßig 25 Mio. Schilling budgetiert. Das "kleine Familienpaket" sieht ab dem Jahr 2000 eine Dotierung in Höhe von 40 Mio. Schilling pro Jahr vor.

2.4.8 Kleinkindbeihilfe

Mütter bzw. Väter, die weder Wochen- noch Karenzgeld beziehen, haben während des ersten Lebensjahres des Kindes Anspruch auf eine Kleinkindbeihilfe von 1.000.- Schilling pro Monat. Voraussetzung ist, dass sie das Kind selbst betreuen und ihr Familieneinkommen unterhalb einer bestimmten Höhe liegt.

2.5 Steuerliche Berücksichtigung

2.5.1 Kinderabsetzbetrag, Unterhaltsabsetzbetrag

Wichtigste familienpolitisch motivierte Steuerbegünstigung sind die Kinderabsetzbeträge. Steuerpflichtige, die Familienbeihilfe beziehen, bekommen monatlich zusätzlich einen fixen Betrag ausbezahlt, der mit zunehmender Kinderzahl höher wird. Für diesen Absetzbetrag ist kein Antrag notwendig. Wer für ein nicht im eigenen Haushalt lebendes Kind nachweislich Unterhalt leistet, für dieses Kind aber keine Familienbeihilfe bezieht, hat Anspruch auf einen Unterhaltsabsetzbetrag in Höhe des Kinderabsetzbetrags. Im Unterschied zum Kinderabsetzbetrag werden die Unterhaltsabsetzbeträge nicht monatlich, sondern erst im nachhinein berücksichtigt. Analoges gilt für Sonderausgaben für im Haushalt lebende behinderte Kinder.

Aufgrund eines Erkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes, das die steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen an Kinder trotz der bestehenden familienpolitischen Leistungen unter dem Aspekt des verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes als unzureichend einstufte, wurde die Familienbesteuerung mit 1.1.1999 neu geregelt. Dabei wird durch eine Erhöhung des Kinderabsetzbetrags und der Familienbeihilfe um insgesamt öS 500.- pro Kind und Monat ab dem Jahr 2000, entsprechend der verfassungsgerichtlichen Vorgabe, zumindest die Hälfte der gesetzlichen Unterhaltungspflicht für alle Eltern unabhängig von ihrem Einkommen steuerfrei gestellt. In der ersten Etappe beträgt die steuerliche Entlastung seit 1999 monatlich öS 250.- pro Kind. Der Kinderabsetzbetrag (bis 1999 öS 350.- bis 700.- je nach Anzahl der Kinder) beträgt

ab dem Jahr 2000 einheitlich öS 700.- für jedes Kind. Die bisher im Kinderabsetzbetrag enthaltene und der Anzahl der Kinder entsprechende Mehrkinderstaffelung (öS 175.- für das zweite Kind, öS 350.- für das dritte und jedes weitere Kind) ist ab dem Jahr 2000 in der Familienbeihilfe berücksichtigt. Der für Unterhaltsleistungen an nicht im selben Haushalt lebende Kinder vorgesehene Unterhaltsabsetzbetrag wurde nicht erhöht. Zur finanziellen Entlastung von Familien mit mehreren Kindern wurde ein neuer Mehrkinderzuschlag eingeführt, der ab dem dritten Kind und einem steuerpflichtigen Familieneinkommen bis zu öS 42.000.- (1999) monatlich öS 400.- pro Kind beträgt.

2.5.2 Alleinverdienerabsetzbetrag, Alleinerzieherabsetzbetrag

Bei Familien, in denen einer der beiden Elternteile den Unterhalt überwiegend oder ganz allein bestreitet, der andere also nur ein geringfügiges oder gar kein Einkommen hat, verringert sich die Steuerschuld um einen (weiteren) Fixbetrag (öS 5.000.- jährlich). Gleiches gilt für alleinerziehende Mütter und Väter (d.s. Steuerpflichtige mit mindestens einem Kind, die nicht in einer Lebensgemeinschaft mit einem Partner leben). Dieser Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag reduziert die Lohn- oder Einkommensteuer. Falls dies infolge eines geringen Einkommens, nur geringer oder gar keiner Steuerleistung nicht möglich ist, wird der Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag in seiner vollen Höhe als Negativsteuer direkt ausbezahlt.

2.6 Monetäre Transfers mit indirekter familienpolitischer Relevanz

Zu den wichtigsten, wenngleich auf den ersten Blick weniger sichtbaren Leistungen der öffentlichen Hand für Familien gehört der unentgeltliche Versicherungsschutz für nicht erwerbstätige Familienangehörige. Anspruch auf Leistungen der Krankenversicherung haben: der/die Versicherte selbst, seine/ihre Familienangehörigen (Ehepartner, Kinder), sofern sie in Österreich leben und nicht selbst krankenversichert sind. Nach ihrem 18. Lebensjahr können Kinder maximal bis zum 27. Geburtstag mitversichert sein, wenn sie noch zur Schule gehen, studieren oder sonst in Berufsausbildung stehen. Wenn der/die Familienerhalter/in stirbt, besteht für Angehörige ein Anspruch auf Hinterbliebenenpension (Witwen- bzw. Witwerpen-

sion, Waisenspension) und weiteren Krankenversicherungsschutz. Familienfördernden Charakter haben überdies die unentgeltliche Unfallversicherung für Schüler/innen und Studenten/innen, die Berücksichtigung von Zeiten der Kindererziehung bei der Pensionsbegründung (Zuerkennung) und der Pensionsbemessung für Frauen und die Berücksichtigung der familiären Situation bei einer Reihe von Transferzahlungen (z.B. Notstandshilfe, Ausgleichszulage).

Eine genaue Berechnung aller indirekt familienfördernden Leistungen der Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung und Beamtenversorgung erfolgte im Rahmen des "multidisziplinären Familienbarometers". 1995 betrug das Gesamtvolumen dieser Leistungen rund 112 Mrd. Schilling (Badelt/Österle 1998). Dieser Betrag ist deutlich höher als das gesamte Volumen des Familienlastenausgleichsfonds. Sozialrechtliche Ansprüche, die in ihrer Höhe von der Familiengröße oder von der Zahl der unterhaltsberechtigten Personen in einem Haushalt abhängen, existieren darüber hinaus bei den Sozialhilferichtsätzen der Länder, bei den Mietzinsbeihilfen und Wohnbauförderungsdarlehen. Der Bereich der den Familien direkt oder indirekt zugute kommenden Leistungen ist damit weit größer, als dies aus einem Blick in die budgetäre Gebarung des FLAF zu entnehmen ist.

2.7 Arbeitsrechtliche Ansprüche bei Schwangerschaft

2.7.1 Mutterschutz

Wird eine erwerbstätige Frau schwanger, so fällt sie unter die Bestimmungen des Mutterschutzgesetzes. Während dieser Zeit besteht Kündigungs- und Entlassungsschutz. Dies gilt bis zum Ablauf von vier Monaten nach der Entbindung. Geht die Mutter in Karenz, dann erstreckt sich der Kündigungsschutz bis zum Ablauf von vier Wochen nach Ende der Karenz. Während der Schwangerschaft dürfen unselbständig erwerbstätige Frauen bestimmte Tätigkeiten, die ihre Gesundheit oder die Gesundheit des Ungeborenen gefährden könnten, nicht ausüben. Auch ist für Schwangere die Leistung von Überstunden, Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit verboten, Ausnahmen sind – außer beim absoluten Verbot der Ausübung von Überstunden – möglich. Vor und nach der Geburt besteht ein absolutes Beschäftigungsverbot. Die Schutzfrist (absolutes Beschäftigungsverbot) beginnt acht Wochen vor der voraussichtlichen Geburt. In Einzelfällen – wenn durch die Weiterbeschäftigung Leben oder Gesundheit von Mutter oder Kind gefährdet wären (Risi-

koschwangerschaft) – gilt dieses Beschäftigungsverbot ab dem Zeitpunkt der ärztlichen Feststellung des Risikos. Die Schutzfrist nach der Entbindung beträgt mindestens acht Wochen, bei Früh- bzw. Mehrlingsgeburten und nach Kaiserschnittentbindung bis zwölf Wochen. Falls das Kind früher zur Welt kommt als erwartet und sich dadurch die 8-Wochen-Frist vor der Geburt verkürzt, verlängert sich die individuelle Schutzfrist nach der Geburt im selben Ausmaß, allerdings maximal auf 16 Wochen. Der Arbeitgeber muss Müttern Zeit zum Stillen des Kindes gewähren, wenn sie noch in der Stillperiode wieder berufstätig werden und länger als 4,5 Stunden pro Tag arbeiten.

2.7.2 Karenzzeit, Betriebshilfe

Die Karenzzeit ist eine familien- und sozialpolitische Maßnahme, die getroffen wurde, um Frauen (und später auch Männern) die Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung zu erleichtern. Mit der Erlassung des Mutterschutzgesetzes 1957 war für Frauen in Österreich erstmals die Möglichkeit geschaffen worden, im Anschluss an die Mutterschutzfrist eine sechsmonatige Karenzzeit zu nehmen. 1961 wurden der "Karenzurlaub" auf ein Jahr ausgedehnt und ein Karenzgeld eingeführt. Seit 1974 können alleinerziehende Mütter nach Ende der Karenzzeit auch Sondernotstandshilfe beziehen und sich somit bis zum dritten Geburtstag des Kindes selbst um die Erziehung kümmern. Bäuerinnen und andere Selbständige erhalten seit 1982 eine Betriebshilfe. Seit 1997 wird diese familienpolitische Leistung nicht mehr Karenzurlaub genannt, sondern Karenzzeit. Damit soll unterstrichen werden, dass die Betreuung eines Kindes Arbeit bedeutet und nicht mit einem Urlaub gleichzusetzen ist. Karenzgeld kann nach geltender Gesetzeslage von Vätern nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die unselbständig erwerbstätige Mutter auf einen Teil oder zur Gänze auf Karenzzeit verzichtet hat oder die selbständig erwerbstätige Mutter keinen Anspruch auf Karenzzeit hat, jedoch durch ihre selbständige Erwerbstätigkeit an der Betreuung des Kindes verhindert ist. Väter haben jedoch ab dem Jahr 2000 einen eigenen Anspruch auf Karenz. Der Kündigungsschutz des Vaters beginnt mit der Bekanntgabe des Karenzurlaubs und endet grundsätzlich vier Wochen nach dem Ende der Karenz. Die Karenzzeit kann zwischen Vater und Mutter geteilt werden, wobei ein Teil mindestens drei Monate dauern muss. Das Karenzgeld entfällt, wenn daneben ein Einkommen über der monatlichen Geringfügigkeitsgrenze zur Sozialversicherung (1998: öS 3.830.-) bezogen wird. Bei Aufnahme einer regelmäßigen Teilzeitbeschäftigung kann ein Teilkarenzgeld beantragt werden. Die Höhe des Teilkarenzgeldes orientiert sich

an der Reduktion der Arbeitszeit, kann aber für Anspruchsberechtigte maximal die Hälfte des regulären Karenzgeldes ausmachen.

Anlässlich der Geburt kann die Mutter oder der Vater zwecks intensiverer Kinderbetreuung Teilzeitbeschäftigung bis zur Vollendung des vierten Lebensjahres des Kindes verlangen, vorausgesetzt, dass im ersten und zweiten Lebensjahr keine Karenzzeit konsumiert wird. Wenn gleichzeitig auch der andere Elternteil eine Teilzeitbeschäftigung beansprucht, kann eine Teilzeitbeschäftigung nur bis zum Ablauf des zweiten Lebensjahres des Kindes in Anspruch genommen werden. Wird nur im ersten Lebensjahr des Kindes eine Karenzzeit beansprucht, besteht ein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung bis zum zweiten Geburtstag des Kindes, wenn gleichzeitig der andere Elternteil Teilzeitbeschäftigung in Anspruch nimmt. Machen jedoch nur Mutter oder Vater Teilzeitbeschäftigung geltend oder beanspruchen die Eltern abwechselnd Teilzeitbeschäftigung, dann besteht der Anspruch bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes. Die Teilzeitbeschäftigung ist mit dem Arbeitgeber zu vereinbaren. Ein Rechtsanspruch besteht nicht. Eine Teilzeitbeschäftigung kann zwischen den Eltern nur einmal geteilt werden und muss mindestens drei Monate dauern.

2.7.3 Pflegefreistellung

Der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie dient auch die 1975 gesetzlich verankerte und 1993 neu geregelte Pflegefreistellung. Seit 1975 können sich unselbständig erwerbstätige Frauen und Männer zur Pflege erkrankter, im Haushalt lebender naher Angehöriger (Kinder, Ehepartner, Lebensgefährtin/e, eigene Eltern) eine Woche pro Jahr vom Dienst freistellen lassen. Entsprechendes gilt für den Fall der Erkrankung der Betreuungsperson des Kindes. Anspruch auf eine weitere Woche besteht seit 1993 für die Pflege erkrankter Kinder im Alter bis zu zwölf Jahren. Während der Freistellung von einer bis maximal zwei Wochen pro Jahr wird der Lohn in voller Höhe weiter bezahlt. Seit 1.1.1998 kann zwischen dem Arbeitgeber und einem Arbeitnehmer mit nicht nur vorübergehenden Betreuungspflichten von nahen Angehörigen die Herabsetzung der Normalarbeitszeit vereinbart werden, ohne dass dadurch wesentliche Nachteile hinsichtlich des Abfertigungsanspruchs bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses während der reduzierten Arbeitszeit entstehen. Als nahe Angehörige gelten hierbei Ehegatten und Personen, die mit dem Arbeitnehmer in gerader Linie verwandt sind, ferner Wahl- und Pflegekinder sowie die Personen, mit der der Arbeitnehmer in Lebensgemeinschaft lebt. Ein gemeinsamer Haushalt muss hierbei nicht gegeben sein.

2.8 Förderungsmaßnahmen für Aus- und Weiterbildung der Kinder

2.8.1 Kostenloser Schulbesuch, Schulbücher, Schulbeihilfen

Der Besuch von Pflichtschulen, weiterführenden Schulen und Berufsschulen ist in Österreich in der Regel unentgeltlich. Auch die Ausbildung an Schulen für den medizinisch-technischen Fachdienst ist kostenlos. Dies bedeutet eine erhebliche finanzielle Entlastung für Eltern, deren Kinder zur Schule gehen. Für den Besuch weiterführender Schulen wird bei überdurchschnittlichem Schulerfolg eine nach dem Einkommen der Eltern gestaffelte Schulbeihilfe (Stipendium ab der 10. Schulstufe) gewährt, welche ab dem Schuljahr 1999 erheblich erhöht wurde. Schüler/innen ab der 9. Schulstufe können bei Unterkunft außerhalb ihres Wohnorts Heimbeihilfe beantragen. Allerdings muss auch hier ein guter Schulerfolg gegeben sein. Lehrlinge, bei denen das Familieneinkommen der Eltern gering ist, können über das Arbeitsamt eine Ausbildungsbeihilfe beziehen. Die Schulfahrtbeihilfe bzw. Schülerfreifahrt existiert seit 1971 bzw. 1972. Für Fahrten zu und von der Schule bzw. Ausbildungsstätte wird für Schüler/innen und Lehrlinge die Schülerfreifahrt bereitgestellt, wobei ein Selbstbehalt für die Eltern verbleibt. Die für den Unterricht notwendigen Schulbücher werden den Schülern unentgeltlich zur Verfügung gestellt, wobei seit dem Schuljahr 1995/96 ein Selbstbehalt von 10% zu leisten ist. Mit dem Schuljahr 1998/99 (Schulbuchreform 1998) wurde die gesetzliche Möglichkeit der Wiederverwendung von Schulbüchern geschaffen. Die durch die Wiederverwendung eingesparten Beiträge kann die Schule für Unterrichtsmittel eigener Wahl verwenden.

2.8.2 Unterstützungen an höheren Schulen

Der Besuch inländischer Universitäten ist für österreichische Studierende in der Regel kostenlos. Von der Entrichtung von Studiengebühren sind auch bestimmte ausländische Studierende befreit. Dazu gehören Studierende aus Entwicklungsländern, aus anderen EU-Staaten, anerkannte Flüchtlinge u.a. Ebenso gibt es – mit Ausnahme der Universitäten der Künste und der Fachhochschulen – keine Zugangsbeschränkungen, also keine Aufnahmeprüfungen und keinen Numerus clausus. Für den Besuch von Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege, medizinisch-technischen Akademien und Hebammenakademien bestehen keine gesetzlichen Kostentragungsregelungen. Bisher wurden in vielen Fällen die Kosten von den Trägern dieser Aus-

bildungsstätten übernommen, so dass für Schüler/innen und Studierende keine Kosten entstanden.

Studierende aus einkommenschwächeren Familien haben bei Nachweis eines günstigen Studienerfolgs Anspruch auf Studienbeihilfe, bei Studienaufenthalten im Ausland auch Anspruch auf Beihilfe für ein Auslandsstudium. Die Höhe der Studienbeihilfe hängt von der Einkommenssituation der Eltern und der Familiengröße ab. Die Förderung besteht – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – aus einem nicht rückzahlbaren Zuschuss. Derzeit beziehen ca. 14% der an österreichischen Universitäten Studierenden eine Studienbeihilfe. Neben dieser Form der direkten Studienförderung bestehen auch indirekte Studienförderungsmaßnahmen, wie die Familienbeihilfe bis zum 26. Lebensjahr bei günstigem Studienfortgang, die begünstigte Kranken- und Unfallversicherung für Studierende, Steuerbegünstigungen, öffentliche Förderungen von Studentenheimen und -mensen sowie bestimmte Tarifbegünstigungen für Leistungen von Telekom, Rundfunk und öffentlichen Verkehrsmitteln.

2.9 Familienfördernde Serviceleistungen

Neben der materiellen Unterstützung der Familien bietet die österreichische Familienpolitik zahlreiche Service-, Informations- und Beratungsangebote, die die Familien im Alltag und bei speziellen Problemstellungen unterstützen sollen. Zur familien- und frauenpolitisch relevanten Infrastruktur gehören zudem die unentgeltliche medizinische Versorgung für Schwangere, Mütter und Kleinkinder (Mutter-Kind-Pass, unentgeltliche Entbindung) sowie eine Reihe von Beratungsdiensten (Schwangeren- und Mütterfürsorge, Familienberatung, Frauenberatung, Erziehungsberatung, Sexualberatung).

2.9.1 Gesundheit von Schwangeren, Müttern und Kleinkindern, Mutter-Kind-Pass

Der Gesundheit und der psychosozialen Betreuung von Schwangeren, Müttern und Kleinkindern wird im Rahmen der Gesundheits- und Familienpolitik besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Seit der Einführung des Mutter-Kind-Passes und des damit verbundenen medizinischen Untersuchungsprogramms im Jahr 1974 ist eine deutliche Reduzierung der Säuglings- und Müttersterblichkeit festzustellen.

Der Mutter-Kind-Pass dient der Dokumentation der ärztlichen Betreuung von Müttern, Säuglingen und

Kleinkindern. Vorgesehen sind fünf Schwangerenuntersuchungen und acht Kindesuntersuchungen bis Ende des vierten Lebensjahres, die für die (werdende) Mutter und das Kind kostenlos sind. Die Durchführung der Untersuchungen in der Schwangerschaft und bis Ende des ersten Lebensjahres des Kindes ist Voraussetzung für die Auszahlung eines Mutter-Kind-Pass-Bonusses. Bis zum Jahr 1996 hatte es als Anreiz zur Durchführung aller Untersuchungen eine in vier Teilbeträgen ausgezahlte Geburtenbeihilfe/Sonderzahlung gegeben. Der Betrag von öS 15.000.- wurde 1997 auf den Bonus in Höhe von öS 2.000.- herabgesetzt. Dabei zeigte sich, dass diese Abnahme einen Rückgang der Untersuchungsfrequenz bewirkte. Die Häufigkeit der tatsächlichen Arztbesuche sank 1997 gegenüber 1996 österreichweit um 9,1% (BMUJF 1998). Neben den Leistungen des Mutter-Kind-Passes gibt es auf Gemeindeebene weitergehende Beratungsangebote, z.B. Mutter- und Elternberatung.

2.9.2 Familienberatung und Frauenberatung

Um die Zahl der ungeplanten Schwangerschaften zu reduzieren und individuelle Familienplanung zu fördern, wurde 1974 in Österreich ein Netz von Familienberatungsstellen installiert. Diese haben sowohl öffentliche als auch private Träger. Viele dieser Stellen führen auch Beratungsgespräche vor Schwangerschaftsabbrüchen durch. Seit Mitte der 70er Jahre wurde auch die Sexualerziehung an Schulen ausgebaut. Mittlerweile haben sich die über 300 Familienberatungsstellen in Österreich zu anerkannten Beratungseinrichtungen für alle familienrelevanten Themen entwickelt. Die zentralen Themen der Beratungen haben sich in den letzten Jahren von Fragen der Familienplanung und von sozialen und wirtschaftlichen Aspekten der Mutterschaft hin zu familiären Angelegenheiten rechtlicher und sozialer Natur (z.B. Scheidungen) sowie zu Partnerschaftskonflikten verlagert. Die öffentliche Hand übernimmt einen Teil der Kosten (Personalkosten bis zu einem bestimmten Höchstbetrag). Personelle Mindestausstattung sind ein Arzt oder eine Ärztin sowie ein/e Sozialarbeiter/in oder ein/e Ehe- und Familienberater/in. Weiters dürfen Juristen/innen, Psychologen/innen, Pädagogen/innen, Soziologen/innen, Psychiater/innen und speziell ausgebildete Familienplanungsberater/innen tätig werden. Ab dem Jahr 2000 stehen zusätzliche Mittel in der Höhe von 40 Mio. Schilling für Familienberatung und weitere 30 Mio. für Elternbildungsmaßnahmen zur Verfügung.

Im Jahr 1991 wurde damit begonnen, ein bundesweites Netz von Frauenservicestellen aufzubauen. Die Beratungen betreffen sowohl juristische Fragen als

auch psychologische, gesundheitliche und soziokulturelle Bereiche. Derzeit sind, unabhängig von verschiedenen anderen Frauenberatungseinrichtungen, österreichweit ca. 30 dieser Frauenservicestellen tätig, wobei die Versorgungsdichte zwischen den einzelnen Bundesländern stark variiert.

2.9.3 Institutionelle Kinderbetreuung

Frauen- und familienpolitisch relevant ist in jedem Fall die institutionelle Kinderbetreuung (subventionierte Kindergärten, Krippen, professionelle Tagesmütter, Schülerbetreuung am Nachmittag), die vor allem in den 70er und 90er Jahren ausgebaut wurde. Die Berufsorientierung von Müttern, die sich mit steigendem Qualifikationsniveau verstärkt, aber auch die für viele Frauen bestehende Notwendigkeit, den eigenen Lebensunterhalt zu verdienen, wirft nach wie vor die Frage auf: Wohin mit den Kindern, wenn beide Eltern oder der alleinerziehende Elternteil außer Haus berufstätig sind? Beruf und Familie lassen sich für Frauen in den meisten Industriegesellschaften nur unzureichend vereinbaren. Dies hat in erster Linie mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung im Haushalt und bei der Kindererziehung zu tun. Frauen, die hauptverantwortlich für die Betreuung und Erziehung von Kindern sind, stehen daher vielfach vor der Alternative: Kinder oder Karriere. Für Männer stellt sich diese Alternative in der Regel nicht. Denn für sie bedeuten Kinder in der Regel keinen Karriereafterteil.

Kinderkrippen sind in Österreich selten. Diese sind v.a. auf den städtischen Raum konzentriert. Als institutionalisierte Form der Kinderbetreuung dominieren in Österreich Kindergärten von öffentlichen und gemeinnützigen privaten Trägern. Im Regelfall gibt es Zuschüsse der öffentlichen Hand für Errichtung und Betrieb von Kindergärten. Dennoch existiert in Österreich ein Defizit an Betreuungskapazität. Dieses manifestiert sich sowohl in einem Mangel an Kindergartenplätzen als auch in zu knapp bemessenen Öffnungszeiten und großzügigen Urlaubsregelungen, die vielfach nicht auf Arbeitszeiten und Arbeitsrhythmen der Eltern Rücksicht nehmen.

Laut Statistik (ÖSTAT 1998b) wurden im Kindergartenjahr 1997/98 ca. 237.000 Kinder im Alter bis zu sechs Jahren zumindest an einem Tag pro Woche in einer Kinderkrippe, in einem Kindergarten oder von einer Tagesmutter betreut. Davon besuchten 8.600

Kinder eine Krippe, 219.000 einen Kindergarten, weitere 6.500 wurden von Tagesmüttern und rund 2.500 Kinder in Kindergruppen betreut.¹⁵⁾

Da Kinder in Österreich in der Regel nur vormittags zur Schule gehen, gibt es auch in der Altersgruppe der über Sechsjährigen einen Betreuungsbedarf. Für einen relativ kleinen Teil der Kinder dieser Altersgruppe gibt es Platz in einem Schülerhort. Im Berichtsjahr 1997/98 stand für ca. 30.000 Kinder diese Form der Nachmittagsbetreuung zur Verfügung. Anzunehmen ist, dass der Bedarf an institutionellen Betreuungseinrichtungen in näherer Zukunft noch steigen wird. Zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, eine steigende Zahl von Alleinerzieherinnen, Änderungen der Familiensituation, der Zwang zu räumlicher Mobilität, der Wunsch von Eltern, neben Kindern noch etwas Zeit für sich selbst zu haben: All das wird den Bedarf nach institutionellen Arrangements weiter erhöhen.

Da die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen in Österreich Aufgabe der Länder ist, sind Angebot und zeitliches Ausmaß der Betreuung auch Resultat der jeweiligen Landespolitik. Hierbei ergibt sich in Österreich ein erkennbares Ost-West-Gefälle: Die westlichen Bundesländer stellen tendenziell weniger Kindergarten- und Krippenplätze zur Verfügung. Zudem werden im Westen die Öffnungszeiten restriktiver gehandhabt als im Osten des Landes. Um einen Impuls zur Verbesserung des Angebots zu geben, gewährte der Bund den Ländern 1997 und 1998 Zuschüsse in der Höhe von 600 Mio. Schilling für Ausbau und Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen. In den Jahren 1997-2000 wird der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen mit Bundesmitteln in der Höhe von insgesamt 1,2 Mrd. Schilling gefördert. Statistische Berechnungen ergaben für das Jahr 1995 rund 41.000 zusätzlich benötigte Plätze für Kinder unter sechs Jahren. Mit den bereits gewährten Zuschüssen konnte ein Teil davon – 18.800 Betreuungsplätze in Kindergärten, Krippen und Kindergruppen – zusätzlich geschaffen werden. Bisher nicht berücksichtigt werden konnte das Defizit bei der Nachmittagsbetreuung von Schülerinnen und Schülern. Derartige Projekte sollen ab dem Jahr 2000 schwerpunktmäßig Bundeszuschüsse erhalten. Die Kostenbeteiligung des Bundes dient sowohl der Erweiterung des Angebots durch öffentliche und private Träger einschließlich Tagesmutterorganisationen als auch einer Verbesserung der Öffnungszeiten und einer intensiveren Integration behinderter Kinder.

¹⁵⁾ Angaben zu den Versorgungsquoten der 0- bis 6-Jährigen finden sich im Beitrag von G. Neyer im Frauenbericht 1995.

3. Frauenpolitische Aspekte

Seit Beginn der 70er Jahre gilt es als erklärtes Ziel österreichischer Politik, die Gleichstellung von Frauen in Gesellschaft, Bildung und Erwerbsleben zu forcieren. Auch wenn dieser Anspruch keineswegs zur Gänze eingelöst ist, hat er doch die ausschließliche Festlegung von Frauen auf den Familienbereich erheblich verringert. Österreich folgt damit dem europäischen Trend, wobei das zu Beginn des 20. Jahrhunderts propagierte Ideal der Hausfrauen-Ehe zunehmend zugunsten eines Leitbildes abgelöst wird, das Wahlfreiheit propagiert, wobei sich weibliche Berufstätigkeit und Mutterschaft vereinbaren lassen sollen. Durch die – trotz Einführung der Möglichkeit des Karenzurlaubes für Väter – weiterhin überwiegend bei den Müttern liegende Verantwortung für Kinderbetreuung und Erziehung sind jedoch die Berufschancen von Müttern im Regelfall eingeschränkt. Die politischen Strategien zur Veränderung des Status von Frauen sind vielfältig. Ihre politische Durchsetzbarkeit stieg mit dem höheren Anteil von Frauen in der Politik sowie in Spitzenpositionen von Wirtschaft und Gesellschaft. Dennoch besteht auf diesem Gebiet in Österreich – insbesondere im Vergleich zu den skandinavischen Industriestaaten und zu den USA – ein Nachholbedarf.

Die zahlreichen Forderungen des Aktionsprogramms zur Gleichstellung von Frauen, die in Kairo formuliert worden waren, mündeten in Österreich nicht in einem Aktionsplan. Der Umstand, dass lediglich einzelne Themen berücksichtigt werden konnten, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Ressourcen des zuständigen Ministeriums im Vergleich zu denen anderer Ressorts stärker begrenzt sind. Die Aktivitäten der österreichischen Frauenpolitik zielen vor allem darauf ab, die Bemühungen von Frauen zu unterstützen, sich den öffentlichen Raum zu erschließen. Die wichtigsten Ziele der 90er Jahre galten neben der Gleichstellung in der Arbeitswelt der Erweiterung des politischen Einflusses durch Besetzung von Mandaten, Funktionen und Positionen im politisch-administrativen System (Gleichbehandlungsgesetzgebung, Frauenförderungsprogramme, Quotenregelungen, Einsetzung von Frauenbeauftragten). Problembereiche, die Frauen in spezifischer Weise betreffen – z.B. Gewalt gegen Frauen, Sicherung der Altersversorgung – wurden stärker thematisiert.

Frauenpolitisch relevante Themen finden sich im vorliegenden Bericht in den meisten Abschnitten. An dieser Stelle werden daher lediglich ausgewählte Problembereiche sowie politische Strategien zur Gleich-

stellung von Frauen skizziert. Zudem sei darauf verwiesen, dass eine wesentlich umfangreichere Darstellung der gesellschaftlichen Strukturen, die das Ungleichgewicht im Geschlechterverhältnis reflektieren, sowie der politischen Reformen zur Erhöhung der persönlichen Unabhängigkeit und der individuellen Chancen von Frauen im Frauenbericht 1995 dokumentiert ist.

3.1 Gleichheitspostulat

Das grundlegende Gleichheitspostulat der österreichischen Rechtsordnung ist im Gleichheitsgrundsatz des Artikels 2 des Staatsgrundgesetzes von 1867 und im Artikel 7 der Bundesverfassung von 1920/1927 verankert. Überdies trat im Jahr 1998 ein eigenes Bundesverfassungsgesetz in Kraft, in dem sich der Gesetzgeber mit qualifizierter Mehrheit explizit zur Gleichstellung von Mann und Frau bekennt und die Förderung der faktischen Gleichstellung der Geschlechter durch die Beseitigung bestehender Ungleichheiten für zulässig erklärt.

Zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt wurde seit den späten 70er Jahren eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen beschlossen. 1979 trat das Gleichbehandlungsgesetz in Kraft, das die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft regeln soll. Die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Pensionsalters von Frauen machte zudem verschiedene Maßnahmen notwendig, um einen Ausgleich für eventuelle negative Auswirkungen zu schaffen. Daher wurde im Jahre 1992 eine Reihe von Regelungen zum Abbau der Diskriminierungen von Frauen in der Arbeitswelt (sogenanntes "Gleichbehandlungspaket") beschlossen. Mit dem am 1. März 1993 in Kraft getretenen Bundes-Gleichbehandlungsgesetz wurde ein umfassendes Diskriminierungsverbot im Zusammenhang mit Dienst- oder Ausbildungsverhältnissen in der Bundesverwaltung sowie für den Bereich der Privatwirtschaft erlassen. Dieses Diskriminierungsverbot erstreckt sich insbesondere auf die Begründung und Beendigung eines Dienst- oder Ausbildungsverhältnisses, auf Fragen der Entgeltfestsetzung und der Gewährung freiwilliger Sozialleistungen, auf Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung, auf den beruflichen Aufstieg sowie auf sexuelle Belästi-

gung am Arbeitsplatz. Für privatwirtschaftliche Dienstverhältnisse wurde 1991 die Anwaltschaft für Gleichbehandlungsfragen eingerichtet. Darüber hinaus enthält das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz ein Frauenförderungsgebot. Danach ist die Chancengleichheit der Frauen in der öffentlichen Verwaltung aktiv zu fördern. Diesem Gesetz entsprechend wurden für alle Zweige der Bundesverwaltung Frauenförderpläne erstellt.

Mit 1. März 1993 wurde beim Bundeskanzleramt aufgrund des Bundesgleichbehandlungsgesetzes die Gleichbehandlungskommission eingerichtet. Zu ihren Aufgaben gehören die Begutachtung der Entwürfe von Gesetzen und Verordnungen des Bundes sowie die Gutachtenerstellung in allen die Gleichbehandlung betreffenden Fragen. In den Jahren 1994 bis 1997 haben auch die österreichischen Bundesländer eigene Landes-Gleichbehandlungsgesetze beschlossen sowie Kontroll- und Konsultationsmechanismen zur Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen eingerichtet.

Im Zuge der Angleichung an EU-Recht wurde im Jahr 1997 ein Beschluss zur Regelung der Umkehr der Beweislast in Fällen geschlechtsbedingter Diskriminierung erreicht. Hierbei muss der Beklagte (Arbeitgeber) im Anlassfall den Beweis erbringen, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht verletzt wurde. Bei Verdacht auf geschlechtsspezifische Diskriminierungen im Fall von Beförderungen oder Kündigungen kann auf Rücknahme und Schadenersatz geklagt werden.

1997 wurden in Wien auf einer Enquete zum Thema "Öffentliche Auftragsvergabe als Instrument der Frauenförderung" jene EU-, bundes- und landesrechtlichen Rahmenbedingungen abgeklärt, die eine Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand bevorzugt an jene Unternehmen erlauben würden, die eine aktive betriebliche Frauenförderungs politik betreiben.

Aus Anlass der österreichischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1998 wurde die Gleichstellungspolitik durch das österreichische Frauenministerium in einen europäischen Kontext gestellt. Genannt wurden in diesem Zusammenhang folgende Bereiche:

- Chancengleichheit und Beschäftigungspolitik,
- Frauen und neue Informations- und Kommunikationstechnologien,
- Kampf gegen Frauenhandel und gegen Gewalt gegen Frauen,
- Frauenförderung im öffentlichen Dienst,
- betriebliche Frauenförderung durch gezielte öffentliche Auftragsvergabe,
- Gleichberechtigung von Frauen im Rahmen der geplanten Erweiterung der Europäischen Union.

3.2 Bildung

Die Bildungsexpansion der 60er und 70er Jahre sollte Frauen den Zugang zu höherer Bildung ebnen. Dabei ging es auch um die Beseitigung ökonomischer Barrieren. So ist der allgemeine Schul- und Universitätsbesuch im Regelfall gebührenfrei. Stipendien und Schulbeihilfen bieten einen zusätzlichen sozialen Ausgleich. Im Endergebnis profitierten von der Bildungsexpansion seit den 60er Jahren junge Frauen stärker als junge Männer.

Das Bildungsniveau der österreichischen Bevölkerung ist in den letzten Jahrzehnten insgesamt gestiegen, das der Frauen jedoch deutlich stärker als das der Männer (siehe Tab. 3.1). Unter den 18- bis 20-Jährigen ist der Anteil der Frauen mit Matura (1995: 38%) bereits größer als jener der Männer mit Matura (1995: 28%). Frauen beginnen auch etwas häufiger als Männer ein Hochschulstudium. Nur bei den Studienabschlüssen gibt es nach wie vor einen kleinen Vorsprung der Männer. Trotzdem zeigt sich für die Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen ein eindrucksvoller Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede des Akademikeranteils: Während er bei Männern zwischen 1976 und 1995 von 6,5% auf 8,1% (plus 1,6 Prozentpunkte) stieg, erhöhte er sich bei Frauen im selben Zeitraum von 2,8% auf 7,1% (plus 4,3 Prozentpunkte). Für das Jahr 2000 zeichnet sich bei den 25- bis 29-Jährigen ein Gleichstand zwischen den Geschlechtern bei einem Akademikeranteil von über 9% ab.

Die Bildungs- und Berufswahl von Mädchen und jungen Frauen wird noch häufig von geschlechtsspezifischen Vorstellungen bestimmt: Obwohl ihnen der Zugang zu allen Lehrberufen offen steht, konzentrieren sich knapp 60% aller weiblichen Lehrlinge auf nur drei Lehrberufe (Einzelhandelskauffrau, Friseurin, Bürokauffrau). Ähnliches zeigt sich bei der Präferenz für Allgemeinbildende Höhere Schulen sowie für geistes- und sozialwissenschaftliche Studienrichtungen an Universitäten. An den Universitäten stellten Frauen (1997) 53% aller Erstinskribierenden. Knapp 45% aller Universitätsabsolventen/innen waren 1997 weiblichen Geschlechts. Graduiert wurde vor allem in "traditionellen Frauenbereichen". Auch an den Pädagogischen Akademien überwiegen die weiblichen Studierenden. Im Gegensatz dazu betrug der Frauenanteil in den technisch orientierten Richtungen der Fachhochschul-Studiengänge im Studienjahr 1996/97 knapp 8%. Der Anteil der weiblichen Studierenden an allen Fachhochschul-Studiengängen lag bei 27%.

Traditionelle Bildungsorientierungen führen auch bei deutlich gesteigener Bildungsbeteiligung zu geschlechtsspezifischen Arbeitsmärkten. Um dieser Entwicklung gegenzusteuern, existiert eine Vielzahl von

Tabelle 3.1: Bildungsbeteiligung von Männern und Frauen im Vergleich der Jahre 1976 und 1995

Bildungsindikator	Frauen		Männer		insgesamt	
	1976	1995	1976	1995	1976	1995
Maturanten/innen (in % der 18- bis 20-Jährigen)	18,0	38,4	19,9	28,2	19,0	33,0
Erstinskribierende (in % der 18- bis 21-Jährigen)	10,4	25,2	13,3	20,4	11,8	22,7
(Erst-)Studienabschlüsse (in % der 25- bis 29-Jährigen)	2,8	7,1	6,5	8,1	4,7	7,6

Quelle: Landler 1997

Initiativen, durch die Mädchen und ihre Eltern auf Bildungs- und Berufswege außerhalb üblicher "Frauenberufe" aufmerksam gemacht und Mädchen zum Erlernen derartiger Berufe ermutigt werden sollen. Das Arbeitsmarktservice bietet hierzu Mädchenspezifische Beratung an. Auch auf europäischer Ebene nimmt Österreich aktiv an einschlägigen Programmen und Projekten zur Kooperation und Vernetzung von Akteurinnen auf den Gebieten einer gleichstellungsorientierten Bildungsarbeit, Berufsorientierung und -beratung teil.

Besondere Aufmerksamkeit wird der Förderung von Mädchen im Schul- und Unterrichtswesen sowie der Koedukation gewidmet. Seitens des Unterrichtsministeriums wird mit einer Reihe von Maßnahmen versucht, Mädchen verstärkt in das Unterrichtsgeschehen einzubeziehen und entsprechende Identifikationsmöglichkeiten zu schaffen. Darüber hinaus werden in mehreren laufenden Schulversuchen neue Wege einer Koedukation beschritten, die in besonderem Maße den Bedürfnissen und dem Entwicklungspotential der Mädchen Rechnung tragen sollen.

Im Rahmen des Europäischen Jahres des lebenslangen Lernens (1996) setzte Österreich für spezifische Zielgruppen eine Reihe von Initiativen. Die Maßnahmen dienten insbesondere der Motivierung von Frauen und Jugendlichen zur Teilnahme an Programmen lebensbegleitenden Lernens. Ferner ging es um eine Sensibilisierung für die Bedeutung von allgemeiner und beruflicher Erstaus- und Weiterbildung für die eigene Wettbewerbsfähigkeit. Schließlich zielten die Initiativen auf eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen.

3.3 Frauenpolitik im Rahmen der Europäischen Union

Im Anschluss an das Aktionsprogramm der Pekinger Weltfrauenkonferenz 1995 wurde die Europäische Kommission durch Ratsbeschluss mit der Durchführung des Vierten Aktionsprogramms der Union für die Chancengleichheit von Frauen und Männern beauftragt, das unter anderem auf eine Stärkung der Chancengleichheit abzielt. Österreich hat sich zur Teilnahme an Projekten entschlossen, die im Rahmen dieses Programms laufen. Hierbei wurde das Projekt "Preparing Women To Lead" entwickelt.

Es hat zum Ziel, junge hoch qualifizierte Frauen durch das Vorbild und den persönlichen Kontakt mit erfolgreichen weiblichen Führungskräften aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung zur Übernahme von Führungsverantwortung zu ermutigen und vorzubereiten.

Ein weiteres Projekt ist "Managing E-Quality". Dabei geht es um die Sensibilisierung von Organisationen für Fragen der Gleichstellung, insbesondere in Richtung einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie – auch für Männer – und die Entwicklung entsprechender innerbetrieblicher Programme. Diese Initiative richtet sich vor allem an Führungskräfte, Personalvertreter/innen und andere Entscheidungsträger/innen auf dem Gebiet der Personalentwicklung.

4. Wohlfahrtsstaatliche Sozialpolitik

Österreich ist ein Wohlfahrtsstaat. Die Anfänge moderner Sozialpolitik reichen in Österreich bis in die beiden letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts zurück, als neben der traditionellen "Armenpolitik" damit begonnen wurde, für Erwerbstätige und deren Familienangehörige eine Absicherung gegen Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Invalidität etc. aufzubauen. Der Ausbau des heutigen Wohlfahrtsstaats erfolgte vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg. Zu seiner Ausgestaltung trug das österreichische Modell konsensualer Politik zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmerorganisationen und Regierung ("Sozialpartnerschaft") entscheidend bei. In der internationalen Literatur zur vergleichenden Sozialpolitik wird Österreich daher dem korporatistischen Modell sowie dem Sozialversicherungstypus zugeordnet. Die Sozialpartnerschaft gestattete es in der Vergangenheit, Lohnentwicklung, Wirtschafts- und Sozialpolitik aufeinander abzustimmen. Insgesamt operiert staatliche Sozialpolitik auf drei Ebenen:

- mit den Mitteln der Einkommenssicherung und der intertemporalen Umverteilung im Rahmen des Generationenvertrags,
- über Beschränkungen und Schutzbestimmungen,
- durch die Bereitstellung sozialer Infrastruktur.

Tabelle 4.1: Entwicklung der Sozialausgaben und der Sozialquote (1980-1996)

Jahr	Sozialausgaben in Mrd. öS	reale jährliche Veränderung in %	Anteil am BIP in %
1980	270	–	27,1
1985	375	+1,9 ¹⁾	27,8
1990	485	+3,0 ²⁾	26,7
1991	525	+5,0	27,0
1992	569	+4,2	27,6
1993	615	+4,3	29,0
1994	665	+4,9	29,7
1995	694	+2,1	29,7
1996	714	+1,0	29,5

¹⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in der Periode 1980/85.

²⁾ Durchschnittliche jährliche Veränderung in der Periode 1985/90.

Quellen: Badelt/Österle 1998; BMAGS 1998a

Die Hauptziele heutiger erwerbszentrierter Sozialpolitik sind die Einkommens- und Statussicherung und die Absicherung gegen spezifische Lebensrisiken. Erst in zweiter Linie geht es im Rahmen dieser Umverteilung um mehr Verteilungsgerechtigkeit.

Nach dem Volumen der Umverteilung ist die gesetzliche Sozialversicherung der bedeutendste Träger von Sozialpolitik in Österreich. Darunter fallen Pensions-, Kranken- und Unfallversicherung. Für unselbstständig Erwerbstätige besteht daneben die gesetzliche Arbeitslosenversicherung. Weiters von Bedeutung sind der Familienlastenausgleich, der soziale Wohnbau und die von Ländern und Gemeinden finanzierte Sozialhilfe.

4.1 Sozialquote, Finanzierung des Sozialstaats

Der Anteil der Sozialausgaben (einschließlich familienpolitischer Transfers, aber ohne Bildungsaufwand) an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung (BIP) beträgt in Österreich knapp unter 30%. Zu Beginn der 90er Jahre stieg die Sozialquote von unter 27% auf 29% und stabilisierte sich seit 1994. 1996 betrug sie 29,5% (siehe Tab. 4.1).

Der Anteil von Österreichs Sozialausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung liegt im Mittelfeld der Länder mit ähnlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur. Die Gliederung der Sozialausgaben unterscheidet sich in Österreich allerdings insofern beträchtlich vom EU-Durchschnitt, als die Ausgaben für Altersversorgung (Österreich: 48%; EU: 44%) und Familie (Österreich: 11%; EU: 8%) eine viel größere Rolle spielen. Die Ausgaben für Arbeitslosigkeit (Österreich: 6%; EU: 8%) sowie Krankheit und Invalidität (Österreich: 33%; EU: 36%) sind dagegen in Österreich niedriger.

Anders als die Familienförderung sind die wichtigsten sozialen Sicherungssysteme (Pensionsversicherung, Krankenversicherung, Arbeitslosen-

versicherung, Unfallversicherung) in Österreich primär über Sozialversicherungen mit Pflichtmitgliedschaft organisiert. Sie orientieren sich vorrangig an der Erwerbsbeteiligung. Das heißt: Ansprüche gegenüber dem System der sozialen Sicherheit werden in erster Linie von selbständig und unselbständig Erwerbstätigen erworben, die in die Sozialversicherung einzahlen bzw. eingezahlt haben. Familienmitglieder haben in der Kranken- und Pensionsversicherung abgeleitete Ansprüche. Knapp über 60% der Gesamtausgaben für soziale Sicherung konnten Mitte der 90er Jahre aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden. 36% der Ausgaben mussten aus allgemeinen Steuermitteln bedeckt werden. Kleinere Anteile entfielen auf Beiträge der Pensionisten und auf sonstige Einnahmen wie Vermögenserträge u.ä. (siehe Tab. 4.1).

Zwischen 1980 und 1995 (siehe Tab 4.2) kam es zu einer leichten Verschiebung der Finanzierungsanteile von den Beiträgen der privaten Unternehmungen zu den Arbeitnehmerbeiträgen. Im Vergleich mit dem EU-Durchschnitt ist in Österreich der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber, der Selbständigen und der

Tabelle 4.2: Finanzierung der Sozialausgaben¹⁾ im Vergleich der Jahre 1980 und 1995 (Prozentwerte)

Finanzierungsquelle	1980	1995
Sozialbeiträge privater Unternehmungen als Arbeitgeber	34	31
Sozialbeiträge des Staates als Arbeitgeber ²⁾	4	6
Arbeitnehmerbeiträge	19	22
Beiträge der Selbständigen ³⁾	2	2
Beiträge der Pensionisten	2	2
Allgemeine Steuermittel	37	36
Andere Einnahmen	2	1
Gesamt	100	100

¹⁾ Ohne intergovernmentale Transfers.

²⁾ Vor allem die fiktiven Pensionsbeiträge des Staates für die Beamten (analog zu den Arbeitgeberbeiträgen für unselbständig Beschäftigte im Rahmen des ASVG).

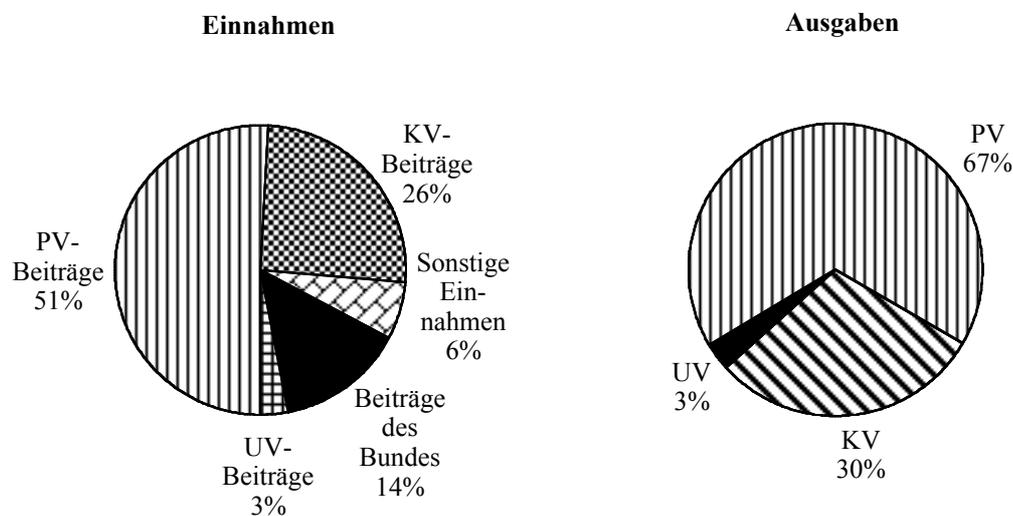
³⁾ Beiträge von Bauern, sonstigen Selbständigen und Freiberuflern.

Quelle: WISO 1998

Pensionisten/innen geringer und jener der Arbeitnehmer/innen höher.

Nach Versicherungszweigen betrachtet (siehe Abb. 4.1), entfielen 1997 rund 67% der Ausgaben der Sozialversicherung auf die Pensionsversicherung, 30% auf die Krankenversicherung und die restlichen 3% auf die Unfallversicherung. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt betragen die Ausgaben der Sozialversicherung 16,2%.

Abbildung 4.1: Einnahmen (409 Mrd. öS) und Ausgaben (408 Mrd. öS) der Sozialversicherung nach Versicherungszweigen (1997)



PV – Pensionsversicherung; KV – Krankenversicherung; UV – Unfallversicherung

Quelle: BMAGS 1998b

Sowohl aus demographischen Gründen als auch aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung wird die Finanzierung des Wohlfahrtsstaats in Zukunft schwieriger werden. Durch beides verschiebt sich die Relation zwischen erwerbstätiger und pensionsberechtigter Bevölkerung: Zahl und Anteil der Alten werden wachsen. Andererseits bewirken längere Ausbildungszeiten und früherer Ruhestand, dass in Zukunft möglicherweise weniger Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren tatsächlich erwerbstätig sein werden. Beide Entwicklungen bewirken, dass eine zukünftig stagnierende oder sogar schrumpfende Gruppe der Beitragszahler die Transfers an eine wachsende Zahl von Pensionisten/innen finanzieren muss.

4.2 Leistungen des Sozialstaats und Sozialpolitik

Sowohl auf Beitrags- wie auf Leistungsseite besteht in der Sozialversicherung ein starker Bezug zur jeweiligen Erwerbstätigkeit und zum erzielten Einkommen. Allerdings wurde im Laufe der Zeit in den Bereichen Gesundheit, Unfall und Pension der Konnex zwischen Erwerbsbeteiligung, Beitragsleistung und Leistungsbezug etwas gelockert. Vor allem bei der Pensionsbemessung spielen seit den 80er Jahren auch Zeiten der Kinderbetreuung eine Rolle. Durch die Einbeziehung der selbständig Erwerbstätigen und zuletzt auch fast aller mit Werkvertrag Tätigen in die Sozialversicherung, aber auch durch die unentgeltliche Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienangehöriger bekam dieses System quasi universellen Charakter. Beim Arbeitslosengeld oder bei der Pension wird auf die vorherige Erwerbstätigkeit vor allem dadurch Bezug genommen, dass die Höhe der gewährten Leistung vom früheren Erwerbseinkommen und der vorherigen Versicherungsdauer abhängt. Neben der Sozialversicherung existieren Bereiche, die nach dem Bedarfs- und Versorgungsprinzip organisiert sind. Universelle, einkommensunabhängige Geldleistungen sind insbesondere die Familienbeihilfe und das 1993 eingeführte Pflegegeld.

In allen Teilsystemen des österreichischen Wohlfahrtsstaats kann grundsätzlich von einem hohen Niveau an materieller Absicherung gesprochen werden. Können Betroffene durch dieses System trotzdem nicht erreicht werden, kommt das sogenannte "zweite Netz" der öffentlichen Sicherung – insbesondere die Sozialhilfe – zum Tragen. Dabei wird jedoch nicht die Sicherung des bisherigen Lebensstandards, sondern nur die Erfüllung grundlegender Bedürfnisse garantiert.

4.3 Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

4.3.1 Erwerbstätigkeit

Die allgemeine Erwerbsquote der Bevölkerung im Erwerbsalter lag 1997 bei 69,2 % (1985: 68,4%). 76,1% aller 15- bis 65-jährigen Männer und 61,6% aller 15- bis 60-jährigen Frauen waren erwerbstätig (oder arbeitslos). Formal wird die Zahl der Erwerbspersonen, also die Summe der selbständig und unselbständig Beschäftigten sowie der vorgemerkten Arbeitslosen, von zwei Komponenten beeinflusst: von der Größe der im erwerbsfähigen Alter stehenden Wohnbevölkerung und von der Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppen.

Materiell wird die Erwerbsquote vor allem durch drei-erlei beeinflusst:

- durch die Dauer von Schulbesuch und Berufsausbildung unter den Jüngeren,
- durch das durchschnittliche Pensionsantrittsalter,
- durch die Erwerbsquote von Frauen, die sowohl von deren Kinderzahl als auch von institutionellen Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf abhängt.

Darüber hinaus bestimmen Einkommensniveau und allgemeine Wirtschaftsentwicklung das Ausmaß der Erwerbstätigkeit.

Während sich in der Land- und Forstwirtschaft der Trend zur Abnahme bei den Beschäftigten fortsetzt (1997: 128.000), kommt es im Bereich Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen zu einem Zuwachs bei den selbständig Erwerbstätigen (1997: 241.000; siehe Tab. 4.3). Die Zahl der unselbständig Beschäftigten (einschließlich Arbeitslosen) betrug im Jahr 1997 fast genau 3,289.000. Betrachtet man die Entwicklung der unselbständigen Beschäftigung nach Wirtschaftssektoren, so wird ein auch langfristig zu beobachtender Strukturwandel sichtbar. Im Saldo entstanden im Zeitraum 1987 und 1997 etwa 275.000 neue Arbeitsplätze. Den Beschäftigungsverlusten im Primär- und Sekundärsektor standen Beschäftigungsgewinne im Dienstleistungssektor gegenüber. Insgesamt waren somit zu diesem Zeitpunkt 3,658.000 Personen erwerbstätig oder arbeitslos (1980: 3,378.000). Dies war bislang die höchste im 20. Jahrhundert erreichte Zahl an Erwerbstätigen in Österreich.

Tabelle 4.3: Selbständig und unselbständig Erwerbstätige 1987 bis 1997 (absolut in 1.000)

Jahr	Selbständig Erwerbstätige						Unselbständig Erwerbstätige		
	Landwirtschaft			Gewerbliche Wirtschaft ¹⁾			Männer	Frauen	Insges.
	Männer	Frauen	Insges.	Männer	Frauen	Insges.			
1987	112,7	103,1	215,8	136,8	76,0	212,8	1.735,4	1.214,3	2.949,8
1988	109,2	99,1	208,3	137,5	77,3	214,8	1.745,2	1.223,8	2.969,1
1989	104,8	94,6	199,4	142,7	77,4	220,1	1.763,0	1.248,4	3.011,4
1990	101,0	90,3	191,3	149,6	75,0	224,6	1.807,8	1.286,6	3.094,4
1991	96,4	86,0	182,4	151,0	76,3	227,3	1.851,1	1.331,2	3.182,3
1992	90,3	79,7	170,0	153,7	77,5	231,2	1.874,0	1.374,8	3.248,9
1993	84,8	74,0	158,8	155,5	76,8	232,3	1.882,9	1.394,2	3.277,1
1994	79,9	69,1	149,0	155,7	76,4	232,1	1.882,1	1.403,5	3.285,6
1995	75,3	64,4	139,7	156,7	74,9	231,6	1.877,3	1.406,5	3.283,9
1996	70,1	61,9	132,0	161,5	74,9	236,4	1.866,7	1.410,9	3.277,7
1997	69,0	58,5	127,5	161,7	79,7	241,4	1.868,1	1.420,7	3.288,9

¹⁾ Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen

Quelle: BMAGS 1998b

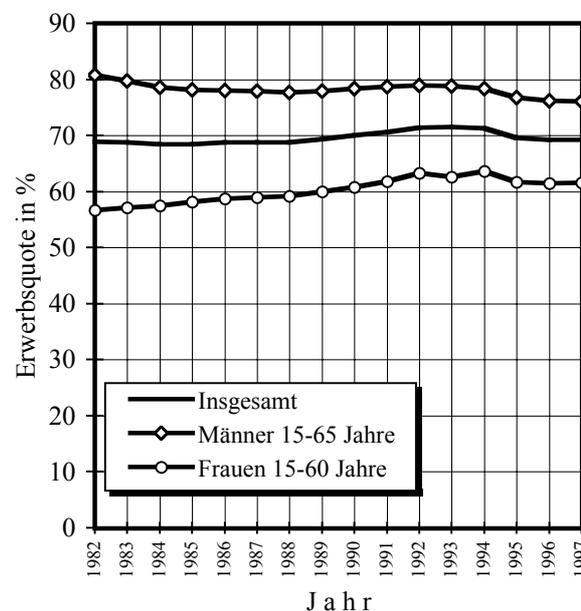
4.3.1.1 Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern

1993 wurde in Österreich für den Bundesbereich ein Frauenförderungsgebot festgelegt. Österreich bemüht sich, wie andere europäische Länder, speziell um die "Frauenförderung im öffentlichen Dienst". Diese Anstrengungen der öffentlichen Dienstgeber sollen dabei zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten und Karriereverläufe von Frauen insgesamt beitragen. Solche Signale sind notwendig, denn in den privatwirtschaftlich geführten Unternehmungen beruht betriebliche Frauenförderung ausschließlich auf Freiwilligkeit. Nur wenige Betriebe verfügen über Frauenförderungspläne.

In den 90er Jahren waren die allgemeinen Erwerbsquoten der Frauen zwischen 1993 und 1996 rückläufig. Im Jahr 1997 stieg die Frauenerwerbsquote allerdings wieder leicht an (1997: 61,6%; siehe Abb. 4.2). Die Erwerbsquote der 15- bis 65-jährigen Männer war seit dem Jahr 1992 rückläufig, wobei die Rückgänge stärker ausfielen als bei den Frauen. Die Männererwerbsquote lag im Jahr 1997 bei 76,1%, 1982 hatte die Quote bei Männern noch 80,7% betragen.

Art der Tätigkeit und Entlohnung

Wichtigste Veränderungen der letzten beiden Jahrzehnte sind die deutlich gestiegene Bildungsbeteiligung, die höhere Erwerbsquote im Haupterwerbsalter und die größere ökonomische Unabhängigkeit von Frau-

Abbildung 4.2: Erwerbsquoten 1982 bis 1997 nach Geschlecht

Quelle: BMAGS 1998b

en. Frauen sind jedoch weiterhin zu einem großen Teil in Wirtschaftsbranchen und auf Arbeitsplätzen tätig, die hinsichtlich Hierarchie und Entlohnung nicht jenen von Männern entsprechen. Frauen in Österreich sind mit einem auf horizontaler Ebene wie in vertikaler

ler Schichtung geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarkt konfrontiert. Der Schwerpunkt der Beschäftigung von Frauen liegt weiterhin in den Büro-, Dienstleistungs-, Handels- und Reinigungsberufen, auch wenn der Anteil von Frauen in technischen Berufen im Steigen begriffen ist. Zwar steigt die Erwerbsquote von Frauen (15 bis unter 60 Jahre) kontinuierlich an. Stark angestiegen sind in den letzten Jahren sowohl der Anteil der Frauen, die einer Teilzeitbeschäftigung (zwölf bis 35 Wochenstunden) nachgingen (1997 waren 30% aller berufstätigen Frauen teilzeitbeschäftigt), als auch die sogenannten "geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse" (bis elf Wochenstunden) mit einem monatlichen Einkommen bis zu öS 3.740.-. Diese betreffen 173.000 Personen (Juni 1998, BMAGS), darunter zwei Drittel Frauen. Bis Ende 1997 gab es für geringfügig beschäftigte Personen keine bzw. nur eine ungenügende sozialversicherungsrechtliche Absicherung. Das Pensionsreformpaket hat hier Abhilfe geschaffen.

Nach den neuesten Daten (1997) verdienen Männer (unter Einbeziehung der Teilzeitbeschäftigten) gemessen am mittleren Einkommen um 45% mehr als Frauen. Auch bei Betrachtung der jeweils gleichen Berufsschicht erzielen Arbeiterinnen und weibliche Angestellte deutlich niedrigere Verdienste als ihre männlichen Kollegen: Ohne Miteinbezug der weiblichen Teilzeitbeschäftigten liegt der Lohnunterschied bei den Arbeiterinnen bei 40%, bei den Angestellten bei 48%. In den Jahren 1994 bis 1996 stiegen die Einkommensvorteile der männlichen Arbeiter und Angestellten, während sich der Einkommensvorteil der männlichen Beamten um 1,2% reduzierte.

Die Einkommensunterschiede zwischen Männern

und Frauen sind zum einen Teil auf Unterschiede in der Struktur (verschiedene Verteilung von Männern und Frauen in der betrieblichen Hierarchie, unterschiedliche Schulbildung usw.) sowie auf die ungleiche tägliche bzw. wöchentliche Arbeitszeit (höhere Teilzeitquote von Frauen, häufigere Überstunden von Männern) zurückzuführen. Selbst bei gleicher Schulbildung verdienen Frauen weniger als Männer. Die mittleren Netto-Personeneinkommen der Frauen liegen derzeit zwischen 15% (Hochschul- und Universitätsabsolventinnen) und 24% (bei Absolventinnen von berufsbildenden höheren Schulen) unter jenen der Männer. Insgesamt haben die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede in den 80er Jahren deutlich abgenommen und in der ersten Hälfte der 90er Jahre geringfügig zugenommen. Die Einkommensunterschiede sind im Laufe dieser Zeit um etwa zehn Prozentpunkte gesunken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einkommensvorteile der männlichen Arbeiter und der männlichen öffentlich Bediensteten im Laufe der Jahre deutlich abgenommen haben.

Im Haupterwerbsalter (20 bis 39 Jahre) zeigt sich eine deutliche Minderung der Beteiligung am Erwerbsleben bei jenen Frauen, die Kinder haben (siehe Tab. 4.4). Während 30- bis 34-jährige kinderlose Frauen zu 88% erwerbstätig sind, üben gleichaltrige Mütter nur zu 69% einen Beruf aus, wobei die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren entscheidend ist. 25- bis 34-jährige Frauen mit einem Kind sind zu 80%, jene mit zwei Kindern nur noch zu rund 63% erwerbstätig. Von jenen mit drei und mehr Kindern bleibt fast die Hälfte der Frauen zu Hause. Etwas anders ist die Situation der Alleinerzieherinnen. Ihre Erwerbsquote liegt bei rund 90% und damit weit über dem Durchschnitt.

Tabelle 4.4: Erwerbsquoten von Frauen (1997) nach Alter und Kinderzahl (Lebensunterhaltkonzept)¹⁾

Kinderzahl	Erwerbsquote (in %)			
	20-24 Jahre	25-29 Jahre	30-34 Jahre	35-39 Jahre
Frauen insgesamt	69,7	78,0	74,4	74,1
Frauen ohne Kinder	67,9	83,1	88,2	89,0
Frauen mit Kindern	78,4	72,4	68,7	70,1
Zahl der Kinder unter 15 Jahre				
1 Kind	80,9	80,3	80,2	74,6
2 Kinder	75,5	63,5	63,3	64,0
3 Kinder und mehr	50,0	65,9	57,3	51,4
Alleinstehende Mütter mit Kindern unter 15 Jahren	89,7	85,6	90,3	91,5

¹⁾ Beschäftigungsausmaß von mindestens 12 Stunden wöchentlich.

Frauen haben aufgrund ihrer stärkeren Belastung durch Haushalt und Familie eine höhere Teilzeitquote als Männer. 27% aller erwerbstätigen Frauen arbeiten weniger als 30 Stunden pro Woche. Bei den erwerbstätigen Müttern beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten sogar 46% (AK 1998).

Die Repräsentanz von Frauen in der Arbeitswelt und im öffentlichen Leben ist ein Gradmesser für die Einbindung der Frauen in das gesellschaftliche Leben. Unter den insgesamt 16 Regierungsmitgliedern sind zur Zeit (1999) vier Frauen, drei davon im Rang einer Bundesministerin und eine Staatssekretärin. Von den 21 Abgeordneten Österreichs zum Europäischen Parlament sind 14 Männer und sieben Frauen (= Frauenanteil 33%). Im Parlament (Nationalrat) beträgt der Frauenanteil rund 26%. Alle fünf im Parlament vertretenen Parteien bekennen sich, allerdings in unterschiedlichem Maße, zur forcierten Einbindung von Frauen in die Politik. Die Sozialdemokratische Partei hat eine Frauenquote von 40% festgelegt, die Österreichische Volkspartei bekennt sich zu einer Quote von 33%. 1994 wurde erstmals eine Frau und 1997 eine weitere Juristin zur Richterin an den Verfassungsgerichtshof berufen. In der Justiz beträgt der Anteil der Frauen auf Richterstellen knapp 30%. Ein Fünftel aller Staatsanwaltschaften sowie ein Sechstel aller Führungspositionen in der Justiz sind mit Frauen besetzt. Die Anliegen und Interessen der Frauen in Österreich werden auf Regierungsebene seit 1991 von einer dem Bundeskanzleramt zugeordneten Bundesministerin vertreten.

4.3.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Parallel zum Anstieg der Erwerbstätigkeit vergrößerte sich seit Beginn der 80er Jahre auch die Arbeitslosigkeit. Nach der in Österreich gängigen Berechnungsmethode betrug die Arbeitslosenrate 1997 im Jahresschnitt 7,1% (1980/81: 2,7%). Jene der Männer betrug 6,9%, jene der Frauen 7,4% (siehe Tab. 4.5). Die Arbeitslosenquote der Inländer/innen lag im Jahresdurchschnitt 1997 mit 6,9% unter jener der Ausländer/innen (8,4%). Das deutlich höhere Niveau der Arbeitslosigkeit bei Ausländern/innen liegt am hohen Anteil der Ausländerbeschäftigung in Saisonbranchen wie Bau und Fremdenverkehr, aber auch generell am höheren Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse von Ausländern.

Vom Anstieg der Arbeitslosigkeit waren in den 70er und frühen 80er Jahren vor allem Männer betroffen. Dies hatte mit der Krise insbesondere in der Eisen- und Stahlindustrie sowie in anderen industriellen Kernbereichen zu tun. Ab Mitte der 80er Jahre verlagerte sich der Zuwachs stärker zu den Frauen sowie generell zu den Dienstleistungsberufen. Die ungünstigere Entwicklung bei den Frauen wurde zu Beginn der 90er Jahre zunächst gestoppt, setzte sich aber in den Jahren 1994 und 1995 wieder fort. Erkennbar ist eine Tendenz zum immer früheren Ausscheiden älterer Arbeitnehmer/innen aus dem Erwerbsleben. Dabei spielen auch Verdrängungsprozesse eine Rolle. 1997 hat sich das "Arbeitsplatzrisiko" in den mittleren Altersgruppen (25- bis 49-Jährige) gegenüber 1994/95 verringert, bei über 50-Jährigen hingegen erhöht (siehe Abb. 4.3). 1997 waren in Österreich rund ein Drittel der Arbeitslosen über einen Zeitraum von mehr als zwölf Monaten ohne Beschäftigung. Im Vergleich dazu ist im EU-Durchschnitt jeder/jede zweite Arbeitslose seit mehr als einem Jahr arbeitslos.

4.3.3 Arbeitsmarktpolitik

Allgemeine Ziele der Beschäftigungspolitik sind:

- neue, zusätzliche Arbeit schaffen,
- das Niveau der Arbeitslosigkeit deutlich verringern,
- zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern beizutragen
- und das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem im Interesse dynamischer Strukturanpassung flexibel, innovativ und durchlässig zu gestalten.

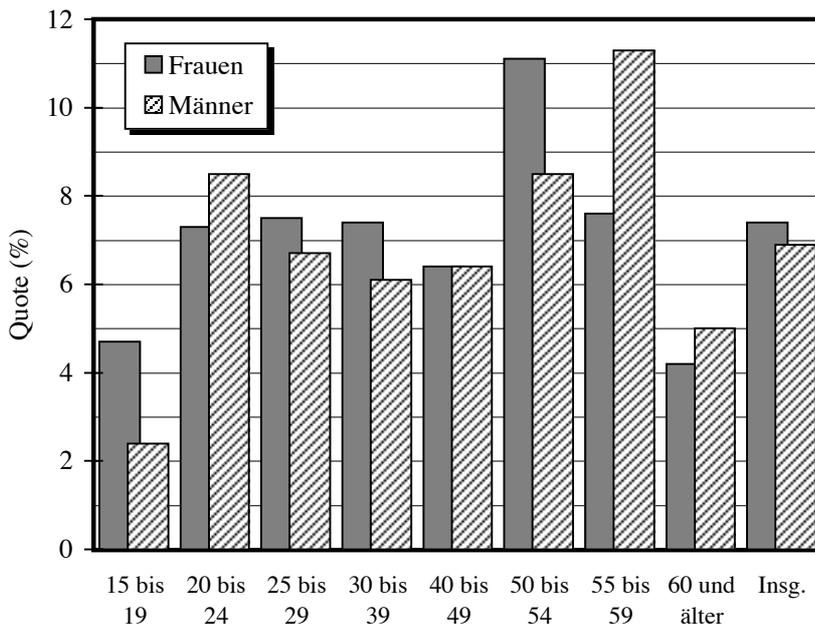
Tabelle 4.5: Jahresdurchschnitt an Arbeitslosen und Arbeitslosenquote (1990-1997)

Jahr	Jahresdurchschnitt (in 1.000)			Arbeitslosenquote (in %)		
	Insg.	Männer	Frauen	Insg.	Männer	Frauen
1990	166	89	77	5,4	4,9	6,0
1991	185	99	86	5,8	5,3	6,5
1992	193	107	86	5,9	5,7	6,2
1993	222	127	96	6,8	6,7	6,9
1994	215	121	94	6,5	6,4	6,7
1995	216	120	96	6,6	6,4	6,8
1996	231	128	102	7,1	6,9	7,3
1997	233	129	105	7,0	6,9	7,4

Anmerkung: Arbeitslosenquoten nach der österreichischen Berechnungsmethode.

Quelle: WISO 1998

Abbildung 4.3: Arbeitslosenquote nach Geschlecht und Alter 1997



Anmerkung: Arbeitslosenquoten nach der österreichischen Berechnungsmethode.

Quelle: WISO 1998

Im Rahmen staatlicher Arbeitsmarktpolitik wird durch Umschulungsprogramme, Arbeitsstiftungen, Ausbildungsinitiativen und Förderung von beschäftigungssichernden und -schaffenden unternehmerischen Maßnahmen das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus verfolgt. 1994 wurde das Arbeitsmarktservice (AMS) als eigenständige Körperschaft aus der Bundesverwaltung ausgegliedert und mit der Durchführung der Arbeitsmarktpolitik des Bundes beauftragt. Dabei wurde das AMS verpflichtet, im Rahmen der Vollbeschäftigungspolitik der Bundesregierung zur Verhütung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit auf ein nachhaltiges Zusammenführen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hinzuwirken.

Ergänzt wird die traditionelle Arbeitsmarktpolitik um experimentelle Maßnahmen. So werden z.B. seit 1998 drei Arbeitszeitmodelle zur Unterstützung der betrieblichen Flexibilisierung und beschäftigungswirksamen Umverteilung der Arbeit zugunsten Arbeitsloser ermöglicht (Bildungskarenz, Freistellung, Solidaritätsprämie). Insgesamt standen im Jahr 1998 für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik rund 7,5 Mrd. Schilling zur Verfügung. Für 1999 waren rund 9,5 Mrd. Schilling budgetiert.

Die Fragen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erhielten in der Europäischen Gemeinschaft durch die Beschlüsse des Europäischen Rates 1997 in Amsterdam einen höheren Stellenwert. Zugleich wurden beschäftigungspolitische Leitlinien formuliert. Jeder Mitgliedstaat verpflichtete sich, auf der Grundlage von

19 Leitlinien einen nationalen Aktionsplan zu erstellen, der auf mehrere Jahre angelegt ist. Bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien in Österreich wird ein breiter Ansatz verfolgt. Im Mittelpunkt des nationalen Aktionsplans stehen folgende Ziele: höhere Vermittelbarkeit, Aufwertung des Unternehmertums, höhere Anpassungsfähigkeit und mehr Chancengleichheit. Darüber hinaus sollen aber auch Investitionen in die Infrastruktur, technologiepolitische und andere Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage beitragen.

4.3.3.1 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen

Frauen sind von Arbeitslosigkeit etwas stärker betroffen als Männer. Auch die durchschnittliche Verweildauer der Frauen in der Arbeitslosigkeit liegt über der der Männer. Seit 1989 besteht zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen ein arbeitsmarktpolitisches Frauenprogramm, das der speziellen Situation von Frauen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt Rechnung trägt. Zudem werden Entwicklungen und Tendenzen der Arbeitswelt und ihre Auswirkungen auf die Frauenbeschäftigung zunehmend diskutiert. 1995 wurde etwa auf Initiative des Sozialministeriums in Wien eine "Frauenqualifikationswerkstatt" eingerichtet, die in Anlehnung an ein niederländisches Modell der Frauenberufsschule neue Ausbildungen für Frauen entwickelt. Zur Förderung von Frauen, die sich nach längerer – meist familial bedingter – Abwesenheit wieder in den Arbeitsmarkt integrieren wollen, wurde seitens des Arbeitsmarktservice im Jahr 1996 ein Sonderprogramm für Wiedereinsteigerinnen initiiert, das auch 1997 mit einem Budget von 100 Mio. Schilling fortgesetzt wurde. Neben individuellen Maßnahmen sieht dieses insbesondere Maßnahmen zur Unterstützung von Betrieben, die Frauen (wieder)einstellen, oder die Förderung betrieblicher Einrichtungen, die Frauen zugute kommen, vor. Hinzu kommt der Ausbau von Beschäftigungsprojekten und die Entwicklung neuer Ausbildungsbereiche.

Es existieren in Österreich weiterhin Beschäftigungsverbote und Beschränkungen für weibliche Arbeitnehmer, die grundsätzlich dem Schutz der Frau dienen sollten. Das Gesetz bezüglich des Nachtarbeitsverbots von Frauen wurde allerdings 1993 durch eine Reihe von Ausnahmebestimmungen gelockert. Im Zuge einer Anpassung an die Rechtslage der Europäischen Union wird das geltende Nachtarbeitsverbot für Frauen in Österreich bis längstens 2001 durch eine neue, EU-konforme Regelung ersetzt. Schon seit Jänner 1998 besteht die Möglichkeit, Ausnahmen vom Nachtarbeitsverbot per Kollektivvertrag zuzulassen.

4.4 Altersversorgung und Generationenvertrag

Das österreichische Pensionsversicherungssystem beruht primär auf dem Sozialversicherungsprinzip, wobei der Eigenfinanzierungsanteil deutlich geringer ist als bei der Kranken- und Unfallversicherung. Daher sind beträchtliche Bundeszuschüsse erforderlich, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Besonders gering ist die Ausgabendeckung durch Beiträge der Versicherten in der bäuerlichen und der gewerblichen Pensionsversicherung. Im Bereich des ASVG beträgt der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitrag zur Pensionsversicherung derzeit 22,8% des Bruttolohnes, und zwar bis zu einer bestimmten Höchstbeitragsgrundlage. Für selbständig Erwerbstätige gelten reduzierte Sätze. 1996 lag der Anteil der Bundesbeiträge bei 21% der Gesamtleistung der Pensionsversicherung. Da sich für die kommenden Jahrzehnte potentiell weiter steigende Bundesbeiträge zur Defizitabdeckung abzeichnen, wird eine Reihe von Maßnahmen diskutiert, die eine Erhöhung der Deckung der Ausgaben durch die Beiträge der Versicherten und eine verringerte Ausgabendynamik zum Ziel haben.

In den 80er und 90er Jahren stieg die Zahl der Pensionistinnen und Pensionisten in Österreich. Ungeachtet der gegenwärtig relativ günstigen demographischen Entwicklung führt eine Reihe von Faktoren zu einer stetig steigenden Zahl von Pensionen. Dazu gehören: der Anstieg der Lebenserwartung, das Sinken des Pensionsantrittsalters auf ein niedriges Niveau und die Tatsache, dass immer mehr Personen die Anspruchsvoraussetzungen für eine Pension erfüllen. Gegenwärtig befindet sich ein Fünftel der Wohnbevölkerung im Pensionsalter. Im Jahr 2015 wird es bereits ein Viertel und im Jahr 2030 voraussichtlich ein Drittel sein. Während in Österreich die Kinderquote von derzeit 280 auf 253 unter 15-Jährige pro 1.000 Erwerbsfähige im Jahr 2030 sinken wird, steigt die Quote der älte-

ren Menschen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung. Kommen im Jahr 2005 erst 353 Personen im Pensionsalter auf 1.000 Erwerbsfähige, so wird diese Quote bis zum Jahr 2030 auf 616 über 60-Jährige pro 1.000 Erwerbsfähige ansteigen (BMAGS 1999). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre beschloss das Parlament eine Reihe von kurzfristig (restriktivere Fassung der Anspruchsvoraussetzungen) und langfristig ausgabenseitig wirksamen Maßnahmen (Pensionsreform 2000). Zugleich wurde durch die Ausdehnung der Sozialversicherungspflicht auf Werkverträge und freie Dienstverträge die Einnahmenseite verbreitert.

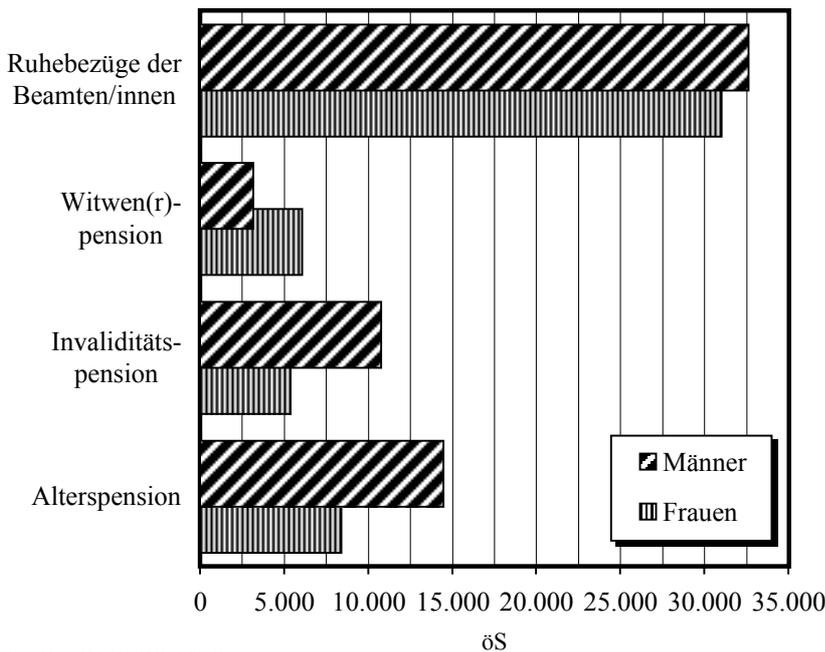
1998 zahlten über drei Mio. Menschen in Österreich in der gesetzlichen Pensionsversicherung ein. Beamte sind hiervon ausgenommen. Im gleichen Jahr wurden über 1,9 Mio. Pensionen ausbezahlt. Davon entfielen 52% auf Alterspensionen und 20% auf Invaliditätspensionen; darunter vor allem Frühpensionen wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. 28% waren Leistungen an Hinterbliebene (Witwen, Witwer und Waisen). Ende 1998 wurde erstmals die Millionengrenze bei den Alterspensionen erreicht. Beinahe zwei Drittel dieser Pensionen wurden an Frauen ausbezahlt. 255.000 Pensionistinnen und Pensionisten lagen mit ihrer Pension und den sonstigen anrechenbaren Einkünften unterhalb der vom Familienstand abhängigen Minimalgrenze und erhielten deshalb eine Ausgleichszulage. Diese Leistung der Pensionsversicherung wird zur Gänze aus allgemeinen Steuermitteln finanziert.

Der Großteil der Pensionen, nämlich rund 80%, liegt unter öS 14.500.- brutto, 15% der Pensionen liegen im Bereich von öS 14.500.- bis öS 21.000.-, und nur 5% erreichten 1997 eine höhere Stufe bis zur Höchstpension von ca. öS 29.000.-. Die Durchschnittspension ehemals Unselbständiger liegt bei Männern bei ca. öS 14.500.- und bei Frauen bei rund öS 8.400.-. Somit haben Frauen im Ruhestand halb so hohe Eigenpensionen wie Männer (siehe Abb. 4.4). Im Gegensatz dazu sind die Witwenpensionen höher als die Witwerpensionen. Deutlich über dem Niveau der ASVG-Pensionen bewegen sich die Altersbezüge der Beamten: im Durchschnitt bei öS 31.000.- (Frauen) bzw. öS 32.000.- (Männer) pro Monat.

Wie ein Vergleich über die 80er und 90er Jahre zeigt, wurden die Ausgleichszulagenrichtsätze (bedarfsorientierte Mindestpension) in dieser Periode (1980-1999: +132,2%) deutlich stärker angehoben als die Pensionen insgesamt (1980-1999: +84,2%). Durch das 1993 eingeführte Prinzip der Nettoanpassung entspricht die durchschnittliche Steigerung der Pensionen jener der Durchschnittseinkommen der Aktiven.

Die Zahl der Pensionsneuzuerkennungen (siehe Tab. 4.6) betrug im Jahr 1997 108.000. Davon entfielen 56% auf Alters-, 13% auf Invaliditäts- und 31% auf Hinterbliebenenpensionen (HSV 1998).

Abbildung 4.4: Durchschnittshöhe der Alters-, Invaliden- und Witwenpension sowie Ruhebezüge der Beamten/innen (in öS) 1997



Quelle: BMAGS 1998a

Anspruch auf eine Alterspension hat, wer mindestens 15 Jahre lang pensionsversichert war und das gesetzliche Regelpensionsalter erreicht hat. Derzeit liegt das gesetzliche Pensionseintrittsalter für Frauen bei 60, für Männer bei 65 Jahren. Bei Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen (v.a. längerer Versicherungs-

zeiten) besteht jedoch die Möglichkeit, schon um fünf Jahre früher, also mit 55 bzw. 60 Jahren, in Pension zu gehen. Überdies kann bei verminderter Erwerbsfähigkeit ein vorzeitiger Pensionsanspruch zuerkannt werden. Analoge Sonderregelungen gibt es überdies für Nachtschicht- und Schwerarbeiter. Seit der Pensionsreform 1993 gibt es die Möglichkeit, eine Gleitpension in Anspruch zu nehmen, für deren Gewährung u.a. eine entsprechende, mit dem Arbeitgeber vereinbarte Reduktion der Arbeitszeit Voraussetzung ist. Ebenfalls seit 1993 werden Kindererziehungszeiten als beitragsfreie Versicherungszeiten angerechnet (vgl. Kap. 4.4.1). Das tatsächliche Alter, in dem Erwerbstätige in Österreich in den Ruhestand treten, betrug im Jahr 1997 bei Frauen 56,8 und bei Männern 58,4 Jahre. Bei Österreicherinnen und Österreichern liegt das tatsächliche Pensionsantrittsalter noch unter diesen Werten, bei ehemaligen Gastarbeitern hingegen darüber.

Tabelle 4.6: Entwicklung der erstmaligen Neuzuerkennungen der Direktpensionen von Unselbständigen

Jahr	Invaliditätspensionen ¹⁾		Alterspensionen ²⁾		alle Direktpensionen		Invaliditätspens. in % aller Direktpensionen	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1990	16.711	6.669	18.398	18.743	35.109	25.412	47,6	26,2
1991	16.920	6.709	18.469	18.841	35.389	25.550	47,8	26,3
1992	17.479	6.755	18.270	17.637	35.749	24.392	48,9	27,7
1993	16.566	6.422	17.094	18.817	33.660	25.239	49,2	25,4
1994	16.960	7.087	17.203	27.836	34.163	34.923	49,6	20,3
1995	20.024	7.312	16.777	30.131	36.801	37.443	54,4	19,5
1996	21.188	6.940	16.289	29.064	37.477	36.004	56,5	19,3
1997	17.245	6.715	15.317	26.364	32.562	33.079	53,0	20,3
1998	17.032	6.518	15.027	24.608	32.059	31.126	53,1	20,9

1) Ab 1993 inkl. vorzeitige Alterspensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit.

2) Ohne vorzeitige Alterspensionen wegen geminderter Arbeitsfähigkeit.

Quelle: BMAGS 1998a

Für die Zukunft ist vorgesehen, das unterschiedliche gesetzliche Pensionsalter für Frauen und Männer in Halbjahresschritten anzugleichen und das tatsächliche Pensionsalter zu erhöhen.

Wenn die Problematik der Alterung der Bevölkerung lediglich unter dem Blickwinkel des Pensionssystems betrachtet wird, bleiben andere Aspekte des Alters ausgeblendet. So spielen Großeltern eine wesentliche Rolle bei der Entlastung von Eltern bei der Kindererziehung. Nach einer Erhebung aus dem Jahr 1994 leisten in 60% der österreichischen Familien die Großeltern – mehrheitlich die Großmütter – wesentliche Hilfe bei der Betreuung von Kindern, wobei 10% der Befragten täglich und 19% wöchentlich Aufgaben der Kinderbetreuung übernehmen (BMUJF 1998). Zudem werden jüngere Familienmitglieder häufig durch finanzielle Zuwendungen der älteren Generation unterstützt. Die österreichische Familienpolitik verfolgt daher als ein wesentliches Ziel die Stärkung der Generationensolidarität. Nicht nur die Leistungen der Jüngeren an die Älteren (z.B. im Rahmen des Pensionssystems und bei der Pflege von Angehörigen) müssen gesellschaftlich sichtbar und anerkannt werden. Auch die Leistungen der Älteren für die Jüngeren (z.B. Familienarbeit, materielle Zuwendungen) sind zu würdigen. Als konkretes Ziel verfolgt das Familienministerium in diesem Zusammenhang die Aufwertung des Ehrenamtes im Rahmen einer generationsübergreifenden Bürgergesellschaft. 1997 wurde im Familienministerium eine eigene Organisationseinheit für Senioren- und Bevölkerungspolitik eingerichtet. Damit wird auch den internationalen Bemühungen um die Entwicklung einer Seniorenpolitik Rechnung getragen. Dieses "Kompetenzzentrum" nimmt sich folgender Themen an:

- Förderung der Solidarität und des Dialogs der Generationen,
- gesellschaftliche und politische Teilhabe der älteren Menschen,
- Unterstützung älterer Menschen und pflegender Angehörigen,
- Alter und Gesundheit,
- Kultur des Alterns,
- Wohnen und Alter.

1999 wurde das Internationale Jahr des älteren Menschen dazu genutzt, um die öffentliche Bewusstseinsbildung sowie den Diskussionsprozess über Fragen des Alterns voranzutreiben.

4.4.1 Alterssicherung von Frauen

Das österreichische Sozialversicherungssystem ist durch seine hohe Erwerbs- bzw. Ehezentriertheit ge-

kennzeichnet. Weibliche Erwerbsbiographien weisen jedoch aufgrund der Mehrfachbelastung von Frauen durch Beruf und Versorgungsarbeit häufig Brüche auf, und unselbständig erwerbstätige Frauen erzielen darüber hinaus im Schnitt deutlich niedrigere Erwerbseinkommen als Männer. Von daher erklärt sich, dass für Frauen nur beschränkte Möglichkeiten für eine ausreichende Eigenpension im Alter bestehen. 1995 verfügten nur 37% der Frauen über 60 Jahre, dafür aber 90% der Männer desselben Alters über eine Eigenpension, 24% der Frauen hatten abgeleitete Pensionsansprüche. Dabei hatten knapp 40% der über 60-jährigen Frauen einen Pensionsanspruch von unter öS 7.500.-. 17% der Frauen über 60 Jahre bezogen gar keine Pension.

Das 1997 seitens der Bundesregierung beschlossene Pensionsreformpaket berücksichtigt zumindest zum Teil die spezifischen Lebensverläufe von Frauen. Ziel ist die Verbesserung der Ansprüche von Frauen auf Pensionsleistungen. Zum einen werden Kindererziehungszeiten (maximal vier Jahre für jedes Kind) angerechnet, was Frauen einen früheren Pensionsantritt sowie eine erhöhte Pension ermöglicht. Für Frauen, die Pflegeleistungen für Angehörige übernehmen, besteht die Möglichkeit einer begünstigten Weiterversicherung. Kindererziehungszeiten gelten als "Ersatzzeiten", Familienmitgliedern, die aufgrund von Pflegeleistungen ihre Berufstätigkeit aufgeben, wird aus Bundesmitteln der Arbeitgeberanteil an die Pensionsversicherung finanziert. Zusätzlich wurden nun "geringfügige Beschäftigungsverhältnisse" von der gesetzlichen Sozialversicherung erfasst. Zur Diskussion stehen weiters neue Modelle, um allen Frauen eine Alterssicherung zukommen zu lassen. Diese gehen von einem Pensionskonto für alle Bürgerinnen und Bürger aus, wobei der Staat im Falle des Entfalls von Erwerbsleistungen wegen Kindererziehung und Pflege von Angehörigen für die Betroffenen die Beitragszahlungen übernehmen könnte.

4.5 Pflegevorsorge und Altenbetreuung

Die Alterung der österreichischen Bevölkerung (siehe Kap.1) wird auch die Nachfrage nach Pflege und Sorge für ältere Menschen, von denen ein beträchtlicher Teil pflegebedürftig ist, vergrößern. Denn am größten sind die Bevölkerungszuwächse in der Gruppe der über 85-Jährigen. Zur Zeit kann die überwiegende Anzahl älterer Menschen damit rechnen, von Familienangehörigen gepflegt zu werden. Rund 80-85% der pflegebedürftigen Menschen werden zu Hause

und von ihren Angehörigen oder im Rahmen der Nachbarschaftshilfe gepflegt. Rund 5% werden zu Hause ausschließlich von sozialen Diensten betreut, und ca. 10% der Pflegebedürftigen leben in einem Heim (BMAGS 1998). Zum 1.1.1998 wurden in Österreich 715 Alten- und Pflegeheime gezählt. In diesen Heimen standen ca. 23.000 Wohn-, 30.000 Pflege- und 12.000 Wohnplätze mit Pflegemöglichkeit zur Verfügung. Mit 12,5 Plätzen pro 1.000 Einwohner liegt Österreich im europäischen Mittelfeld (BMAGS 1998).

Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen, die steigende Zahl der Singlehaushalte und nicht zuletzt die wachsende Mobilität und Flexibilität der jüngeren Generation, die eine immer größere räumliche Distanz zwischen Eltern und Kindern schafft, machen es zunehmend wahrscheinlicher, dass sich diese Prozentsätze verändern werden. Dabei wird es vor allem bei der größten "Pflegeinstitution" Familie zu nachhaltigen Strukturveränderungen kommen.

Derzeit rechnet man mit etwa 350.000 hilfs- und pflegebedürftigen älteren Menschen in Österreich (1996: 19,7% der Bevölkerung über 60 Jahre). Die Hilfs- und Pflegebedürftigkeit hängt in hohem Maße mit dem sozialen Umfeld zusammen: So sind ehemalige Arbeiter/innen und Bauern/Bäuerinnen am stärksten von Hilfs- und Pflegebedürftigkeit betroffen. 16% aller älteren Menschen leben in Ein-Personen-Haushalten und gleichzeitig nicht in der Nähe der eigenen Kinder bzw. sind kinderlos. 36% leben zwar alleine, haben aber (Schwieger-)Kinder in erreichbarer Nähe. Am häufigsten sind es allein lebende Frauen, die keine Hilfe von Angehörigen in Anspruch nehmen können (BMAGS 1998).

Das wachsende Risiko der Pflegebedürftigkeit wurde in Österreich nicht nur frühzeitig erkannt, sondern im System der sozialen Sicherheit berücksichtigt. Folgende Ziele spielten dabei eine Rolle: Zum einen mussten die Betroffenen (einschließlich der Angehörigen von Pflegebedürftigen) spürbar entlastet werden. Zum anderen galt es, eine Finanzierung sicherzustellen, die den Bundeshaushalt nicht übermäßig belastet. Drittens sollte eine Lösung zustande kommen, die sich in ganz Österreich an gleichen Grundsätzen orientierte. Schließlich musste die neue Lösung in ein historisch gewachsenes System sozialer Absicherung mit ihren Zuständigkeiten und sehr unterschiedlichen Geldleistungen eingepasst werden.

Mit der Neuregelung der Pflegevorsorge wurde eine Lücke im System der sozialen Sicherung geschlossen. Das Bundespflegegeldgesetz und die entsprechenden Landespflegegeldgesetze traten 1993 in Kraft. Ziel des Gesetzes und des Pflegegeldes war es, pflegebedürftigen Personen so weit wie möglich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern und es ihnen

gleichzeitig zu ermöglichen, ein weitgehend selbstbestimmtes Leben zu führen. Mit dem Pflegegeld, bei dem es sich lediglich um einen Beitrag zu den pflegebedingten Mehraufwendungen handelt, sollen Pflegeleistungen eingekauft werden können, wobei es den Betroffenen unbenommen bleibt (Wahlfreiheit), ob sie zu Hause durch Angehörige oder soziale Dienste betreut werden wollen oder ob sie lieber einen Heimplatz in Anspruch nehmen. Bei der neuen Regelung handelt es sich um ein eigenständiges System, wobei die Leistungen durch eine Ausfallhaftung des Bundes garantiert werden. Das Pflegegeld wird in sieben Stufen ausbezahlt, in denen sich die Bedarfsorientierung des Systems ausdrückt. Maßgeblich für die Höhe bei den Stufen 1 bis 4 ist ausschließlich der notwendige Betreuungs- und Hilfsbedarf, der durch eine durchschnittliche Stundenzahl pro Monat gekennzeichnet ist. Das Pflegegeld, das – gestaffelt nach Bedürftigkeit (von öS 2.000.- bis öS 21.000.- monatlich) – ausbezahlt wird, dient aber nicht nur der Pflege älterer, sondern auch jüngerer behinderter oder pflegebedürftiger Menschen. Anspruch auf Leistungen des Bundes hat, wer schon bisher Leistungen nach bundesgesetzlichen Vorschriften bezog. Zudem muss die Behinderung Pflege für mindestens sechs Monate erfordern; mehr als 50 Stunden Pflegebedarf monatlich, vollendetes drittes Lebensjahr und gewöhnlicher Aufenthalt in Österreich sind weitere Voraussetzungen. Von den rund 265.000 (1998) Pflegegeldbezieher/innen befinden sich ca. 80% in den Stufen 1, 2 und 3.

Das System der Pflegevorsorge ist eine Kombination von Geld- und Sachleistungen, wobei der Schwerpunkt im Geldleistungsbereich liegt. Da eine Geldleistung zwar die Finanzierung einer Pflegeleistung sicherstellt bzw. erleichtert, aber die Pflegeproblematik allein nicht lösen kann, enthält die Neuregelung als zweiten Hauptpunkt auch den Ausbau der sozialen Dienste, der in die Verantwortlichkeit der Länder fällt. Die Bundesländer haben daher in einer Vereinbarung mit dem Bund über gemeinsame Maßnahmen für pflegebedürftige Personen die Verpflichtung übernommen, für einen flächendeckenden Auf- und Ausbau der ambulanten, teilstationären und stationären Dienste zu sorgen.

Da die Pflege in der Familie nach wie vor das "Rückgrat" der Pflegevorsorge bildet, wurde 1998 der Schwerpunkt im Rahmen der Weiterentwicklung der Pflegevorsorge nicht nur auf die Pflegebedürftigen selbst gelegt, sondern auch auf die Bedürfnisse deren informeller – überwiegend weiblicher – Pflegepersonen. Die ersten beiden Schritte erfolgten 1998 mit der Einführung einer begünstigten Weiterversicherung für pflegende Angehörige und der Einführung einer Beratung für Pflegenden beim Sozialservice des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Mit

Tabelle 4.7: Pflegegeldbezieher/innen (Okt.1998)

Pflegestufe	Pflegegeld in öS (gerundet)	Bezieher/ innen
Stufe 1	2.000	38.651
Stufe 2	3.700	115.760
Stufe 3	5.700	57.512
Stufe 4	8.500	25.170
Stufe 5	11.600	19.814
Stufe 6	15.800	4.475
Stufe 7	21.000	2.948
Insgesamt	17,9 Mrd.*)	264.330

*) Gesamtaufwand 1998 für die vom Bund finanzierten Fälle.

Anmerkung: Die Aufgliederung betrifft lediglich die vom Bund finanzierten Fälle.

Quelle: BMAGS 1998a

der in Kraft getretenen begünstigten Weiterversicherung soll verhindert werden, dass aufgrund der Pflegegetätigkeit später nötige Pensionszeiten fehlen. Pflegepersonen, die einen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung pflegen und aufgrund der Übernahme der Pflege die Erwerbstätigkeit aufgeben mussten, weil ihre Arbeitskraft zur Gänze durch die Pflege beansprucht wird, können sich begünstigt weiterversichern lassen, sofern der/die nahe Angehörige ein/e Pflegegeldbezieher/in einer hohen Stufe ist. Da bei Pflegepersonen häufig ein großes Informationsdefizit herrscht, wurde eine Art "Pflege-Hotline" ins Leben gerufen, unter der sich alle privaten Pflegepersonen und jene, die von Problemen der Pflege betroffen sind, umfassend beraten lassen können. Den bisherigen Erfahrungen nach ist der Zufriedenheitsgrad der betroffenen Personen mit ihrem Pflegegeld sehr hoch. Durch die Einführung des Bundespflegegeldes konnte die Lebenssituation der pflegebedürftigen Personen nachhaltig verbessert werden.

5. Gesundheit und Gesundheitspolitik

Österreich verfügt nach internationalem Standard über ein hoch entwickeltes öffentliches Gesundheitssystem, zu dem fast die gesamte Bevölkerung Zugang hat. Denn der größte Teil der Wohnbevölkerung ist entweder selbst krankenversichert oder bei einem Familienmitglied kostenlos mitversichert. Finanziert wird dieses System zum größeren Teil im Umlageverfahren über eine gesetzliche, mit der Erwerbstätigkeit verpflichtend gekoppelte Krankenversicherung. Außerhalb der Basisversorgung gibt es einen wachsenden Sektor privater Krankenversicherungen. Die österreichische Gesundheitspolitik zielte in der Vergangenheit vor allem darauf ab, jedem/r Einzelnen eine qualitativ hochwertige Versorgung – unabhängig vom jeweiligen Einkommen – zu sichern. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales strebt an, jeder Bürgerin und jedem Bürger einen möglichst großen Teil des Leistungsangebots – von den Spitzenleistungen der Medizin bis zur Sicherung eines Lebensabends in Würde – zu garantieren.

Im März 1996 einigten sich Bund und Länder auf eine Gesundheitsreform, die eine grundlegende Richtungsänderung in der Entwicklung des Gesundheitswesens einleitet. Ziel dieser Reform ist es, die Steigerung der Kosten einzudämmen sowie Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung zu forcieren. Zur Erreichung dieses Ziels werden die Leistungen der verschiedenen Gesundheitseinrichtungen klar voneinander abgegrenzt und die Zusammenarbeit aller beteiligten Stellen und Einrichtungen gefördert. Die zur Durchführung dieser Reform erforderlichen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen traten mit 1.1.1997 in Kraft. Mit dem neuen Modell der leistungsorientierten Krankenhausfinanzierung (LKF) geht eine Finanzierung einher, die sich nicht mehr an der Dauer des Krankenhausaufenthalts der Patienten orientiert, sondern an den tatsächlich erbrachten Leistungen. Neben dem bundesweit einheitlichen LKF-Schlüssel finden unter Bedachtnahme auf die länderspezifischen Erfordernisse zusätzliche Kriterien wie der Personalfaktor, die apparative Ausstattung u.ä. Berücksichtigung.

Chronisch-degenerative Krankheiten bestimmen das Morbiditäts- und Todesursachenspektrum der Bevölkerung. Die Gesundheitspolitik konzentrierte sich daher in den letzten Jahren vor allem auf die Beeinflussung von Lebensgewohnheiten und Risikofaktoren wie Stress, Rauchen, falsche Ernährung, Mangel an körperlicher Bewegung oder Drogenmissbrauch.

Darüber hinaus gab es breit angelegte Kampagnen, die Einrichtungen der Vorsorgemedizin propagierten. Trotz der auf einzelne Ursachen und Symptome zielenden Gesundheitsprogramme muss berücksichtigt werden, dass Gesundheit nicht losgelöst von sozialen und psychischen Voraussetzungen bzw. Problemen gefördert werden kann.

Deutlich spürbare Auswirkungen auf das Gesundheitssystem wird in Zukunft die steigende Lebenserwartung haben. Der wachsende Anteil älterer Menschen wird aller Voraussicht nach nicht nur die Finanzierung des Gesundheitssystems erschweren, sondern auch die Anforderungen an das Gesundheits-, Medizin- und Betreuungssystem verändern. Ökologische Veränderungen können zu neuen Risiken führen. Hohe Ozonkonzentration in Bodennähe, die Schadstoffbelastung der Luft durch Kfz-Abgase (Partikelemissionen von Diesel-Kfz), die vermehrte UV-Strahlung durch Verringerung der Ozonschicht in großer Höhe sowie die Eingriffe in das Erbgut von Saatgut verursachen mögliche neue Risiken für die Gesundheit. Schadstoffmessungen, Warnsysteme und gesetzliche Auflagen versuchen dem abzuwehren oder zumindest auf mögliche Gefahren hinzuweisen.

Zunehmend breiten Raum nehmen Diskussionen zur ethischen Seite des medizinisch-technischen Fortschritts ein. Kontroversiell diskutiert wird das Recht auf humanes Sterben, die Problematik der Organentnahmen und -spenden sowie die rasanten Entwicklungen auf dem Gebiet der Gen- und Reproduktionstechnologien. Hierbei besteht das Problem u.a. darin, dass die politisch angestrebte gesetzliche Regelung dieser Bereiche kaum mit dem Tempo der biomedizinischen Forschung Schritt halten kann.

5.1 Gesundheitsausgaben und Gesundheitsversorgung

5.1.1 Quantitative Indikatoren

1996 wurden insgesamt 193 Mrd. Schilling für das österreichische Gesundheitswesen aufgewendet. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt betrug somit 8%.¹⁶⁾ Verglichen mit anderen OECD-Ländern liegt Österreich bei den Gesundheitsausgaben im Durchschnitt (siehe Tab. 5.1). Deutlich

höhere Ausgaben haben die USA. Etwas höher als in Österreich sind die Gesundheitsausgaben pro Kopf z.B. in Deutschland, der Schweiz und in Frankreich (BMAGS 1997).

Die gesetzliche Krankenversicherung kommt für etwa 60% der Gesundheitsausgaben auf. Jeweils rund 20% entfallen auf die Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden) sowie auf die Patienten selbst, wobei ein Großteil davon durch private Krankenversicherungen gedeckt ist. Die Krankenversicherung trägt somit die Hauptlast der Finanzierung des Gesundheitswesens. Mit diesen Anteilen liegt Österreich etwa im EU-Durchschnitt. Bedeutend höher ist der Anteil der Krankenkassen in Dänemark und Schweden. Höhere Selbstfinanzierungsanteile gibt es innerhalb der EU hingegen in Italien und Portugal, außerdem in zahlreichen Nicht-EU-Ländern wie den USA, der Schweiz oder Kanada. In diesen Ländern spielen private Krankenversicherungen eine größere Rolle.

Die gesetzliche Krankenversicherung ist ein Teil der Sozialversicherung. Sie ist eine Pflichtversicherung, die sich aus lohn- bzw. einkommensabhängigen Beiträgen finanziert. Für Arbeiter beträgt der Beitragsatz 9,1%, für Angestellte 6,9% des Bruttolohns (bis zu einer bestimmten Höchstbeitragsgrundlage). Aus Mitteln der Krankenversicherung werden Spitalsaufenthalte, Beiträge zu Arzneimitteln, ärztliche Hilfe, Mutterschaftsleistungen und Vorsorgeuntersuchungen

finanziert. Daneben gibt es eine eigene Unfallversicherung. Sie wird aus Dienstgeberbeiträgen in der Höhe von 1,4% der Bruttolöhne finanziert. Die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung sind grundsätzlich beitragsunabhängig. Allerdings existiert eine Reihe verschiedener Selbstbehalte, d.h. Kostenbeteiligungen der Patienten/innen, von denen Personen mit geringem Einkommen befreit sind.

Die Gesamteinnahmen der sozialen Krankenversicherung betragen 1996 114,3 Mrd. Schilling, die Ausgaben 114,7 Mrd. Schilling. Die größte Summe, nämlich 35 Mrd. Schilling, diente der Finanzierung der Krankenanstalten (31% aller Ausgaben). 29 Mrd. wurden für ärztliche Hilfe ausgegeben und 16 Mrd. für Medikamente und andere Heilmittel. In Relation dazu wendete die soziale Krankenversicherung für die Gesundheitsvorsorge, für medizinische Rehabilitation und Kuren lediglich rund 3,5 Mrd. Schilling auf. Der Anteil der Gesundheitsförderung an den Gesamtausgaben betrug 1996 1,5% (Badelt/Österle 1998).

Im stationären Bereich sichern insgesamt 330 Krankenanstalten (Stand 1995; ÖSTAT 1998a) mit insgesamt rund 76.000 systemisierten Betten die Gesundheitsversorgung der österreichischen Bevölkerung. Dies entspricht einem Bundesdurchschnitt von 9,5 Betten pro 1.000 Einwohner. Etwa die Hälfte dieser Krankenanstalten mit rund 80% aller Betten werden als öffentliche oder gemeinnützige Krankenanstalten

Tabelle 5.1: Ausgewählte Indikatoren des Gesundheitswesens im internationalen Vergleich (1980/1995)

Staaten	Ausgaben für Gesundheit pro Kopf ¹⁾		Ausgaben für Gesundheit in % des BIP ²⁾		Ärztebesuchshäufigkeit pro Person		Krankenhaustage pro Person	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Österreich	697	1.634	7,9	7,9	5,4	6,3	3,5	2,7
Schweiz	850	2.412	7,3	9,8	5,6	k.A.	3,0	2,7
Deutschland	860	2.134	8,1	10,4	11,4	6,4	3,6	2,9
Dänemark	595	1.368	6,8	6,4	5,0	4,8 ³⁾	2,3	1,8
Spanien	332	1.075	5,7	7,6	4,7	k.A.	1,4	1,2
Frankreich	716	1.972	7,6	9,9	4,0	6,3 ⁴⁾	3,6	2,6
Niederlande	693	1.728	7,9	8,8	4,9	5,7	4,1	3,6
Schweden	867	1.360	9,4	7,2	2,6	3,0	4,7	1,4
Vereinigtes Königreich	453	1.246	5,6	6,9	5,1	5,8 ⁴⁾	2,4	1,7
USA	1.051	3.644	9,1	14,2	4,8	6,0 ³⁾	1,7	1,1

1) Kaufkraftbereinigte Ausgaben in US-\$.

2) Werte aus neuer Berechnung.

3) DK, USA: Werte für 1994.

4) F, UK: Werte für 1993.

Quelle: OECD-Data-Base 1997 (zit. n. Badelt/Österle 1998)

¹⁶⁾ Im Jahr 1997 wurde die Berechnung der Ausgaben aufgrund von EU-Rechtsakten harmonisiert, wodurch sich für die Statistik eine wesentliche Senkung der bisherigen Gesundheitsausgaben ergab.

geführt und auch aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Betriebskosten dieser Krankenanstalten stiegen zwischen 1983 und 1997 von 34 auf 79 Mrd. Schilling. Sie haben sich damit in 13 Jahren nominell mehr als verdoppelt. 1996 betragen die durchschnittlichen Kosten pro Pflage-tag öS 5.000.-. Die meisten Krankenanstalten (38%) sind allgemeine Krankenhäuser; 31% sind Sonderkrankenanstalten, 12% Sanatorien, 12% Pflageanstalten, 3% Genesungs- und Entbindungsheime sowie 4% Spitalsabteilungen in Pflageheimen der Stadt Wien.

Die Zahl der berufsberechtigten Ärzte – im Jahr 1998 rund 34.000 – hat sich in Österreich seit 1975 nahezu verdoppelt, wobei der Trend eindeutig in Richtung Facharzt geht. Dies entspricht einer Versorgungsdichte von einem Arzt auf 245 Einwohner. Die ambulante medizinische Versorgung der österreichischen Bevölkerung liegt in den Händen von 17.000 (1997) niedergelassenen Allgemeinmedizinern und Fachärzten. 1996 übten 42.000 Personen – zumeist weiblichen Geschlechts – einen Krankenpflageberuf aus. Die in den österreichischen Krankenanstalten dokumentierten Beschäftigungszahlen wiesen zwischen 1984 und 1994 deutliche Anstiege auf. Diese Personalentwicklung führte in Verbindung mit einem im stationären Akutbereich erfolgten Bettenabbau zu einer Erhöhung der Personaldichte und somit zu einem höheren Versorgungsniveau im pflagerischen und therapeutischen Bereich.

Bei der Betreuung im ambulanten Bereich liegt Österreich mit einer Häufigkeit von 6,3 Arztbesuchen pro Kopf und Jahr international im Mittelfeld (siehe Tab. 5.1). Leistungen in Krankenanstalten wurden im Jahr 1995 statistisch im Ausmaß von 2,7 Tagen pro Einwohner in Anspruch genommen. Damit liegt Österreich im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld.

5.2 Krankheit und Gesundheitsvorsorge

5.2.1 Vorsorgeuntersuchungen, Impfungen

Seit 1974 hat jede/r Staatsbürger/in das Recht auf eine kostenlose Vorsorgeuntersuchung pro Jahr. Sie besteht aus einer für Männer und Frauen gleichen Basisuntersuchung und zusätzlich einer gynäkologischen Untersuchung für Frauen. Regelmäßige schulärztliche Untersuchungen sehen zudem eine standardisierte Befundung von Kindern und Jugendlichen vor. Im Mittelpunkt steht vor allem eine Überprüfung des Seh- und Hörvermögens sowie des Bewegungs- und Stütz-

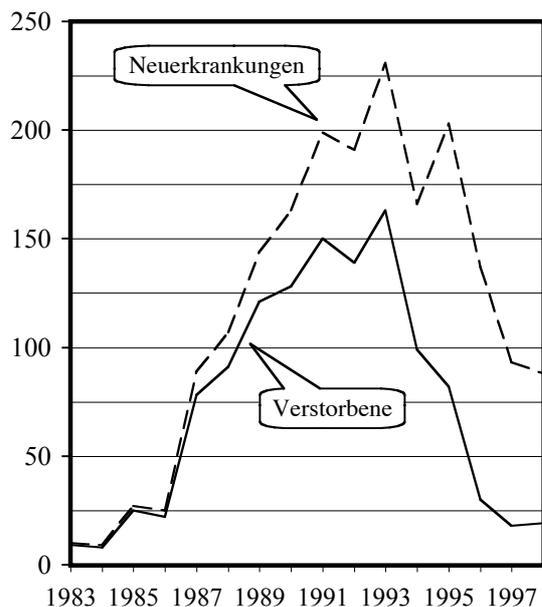
apparates. Zudem kommen den Schulärzten mehr Aufgaben im Sinne einer Beratung im psychosozialen Bereich zu, vor allem hinsichtlich der Suchtprävention. Ergänzt wird das System der Gesundheitsvorsorge durch Untersuchungen für bereits im Erwerbsleben stehende Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren.

Impfungen sind in Österreich freiwillig und werden nach jährlichen Empfehlungen des Obersten Sanitätsrats sowohl bei Ärzten als auch in Gesundheitsämtern oder in Spitalsambulanzen durchgeführt. Zur Prävention von durch Impfungen verhinderbaren Krankheiten wird in Österreich im Sinne des erweiterten Impfprogramms der WHO eine flächendeckende Versorgung der Kinder erzielt. Durch die seit Herbst 1998 laufende Informationskampagne soll ein möglichst hoher Impfungsgrad erzielt werden, wobei auch angestrebt wird, die im Mutter-Kind-Pass vorgesehenen Impfungen genau einzuhalten. Diese Praxis hat dazu geführt, dass einige Infektionskrankheiten ganz verschwunden sind und andere nur noch ganz selten auftreten. Ein zunehmendes Risiko stellen ansteckende Krankheiten dar, mit denen sich Österreicherinnen und Österreicher bei Auslandsaufenthalten anstecken.

5.2.2 Prävention von AIDS

Wie in den meisten EU-Staaten ist auch in Österreich die AIDS-Inzidenz in den letzten drei Jahren zurückgegangen. Nach Schätzungen gibt es derzeit in Österreich zwischen 8.000 und 14.000 HIV-Infizierte (BMAGS 1998). Von 1983, dem Beginn der (anonymen) Registrierung, bis November 1998 sind 1.800 Personen an der Immunschwächekrankheit AIDS erkrankt und 1.200 von ihnen gestorben. 81% der seit 1983 gemeldeten Erkrankungen betreffen Männer, 19% Frauen. Wie sich zeigt, verbreitete sich das Virus nicht nur in den für Westeuropa typischen Risikogruppen (Drogenabhängige, Homosexuelle), sondern in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmend auch in der Gruppe der Heterosexuellen. Dadurch stieg der Anteil der Frauen bei den Aids-Kranken und HIV-Infizierten. Dennoch darf man nicht übersehen: Sowohl die Zahl der Neu-Infizierten als auch der AIDS-Toten ist seit den frühen 90er Jahren rückläufig. Gemessen an den Neuerkrankungsraten von AIDS in Europa liegt Österreich mit 1,10 Fällen pro 100.000 Einwohner (1997) deutlich unter dem Mittel der EU (3,96). Diese Entwicklung bestätigt den Erfolg der in den vergangenen Jahren getätigten zahlreichen Initiativen, wobei die Einrichtung von Beratungs- und Betreuungszentren, Änderungen der Drogenpolitik, vor allem aber die intensiviertere Propagierung der Verwendung von Kondomen im Mittelpunkt standen.

Abbildung 5.1: Zahl der AIDS-Neuerkrankungen und der AIDS-Verstorbenen: Österreich 1983 bis 1998



Quellen: BMAGS 1998b; ÖSTAT

Weltweit waren Ende 1998 über 33 Mio. Personen HIV-positiv. Pro Jahr kommen derzeit fast sechs Mio. Neu-Infizierte dazu. Zwei Drittel der Erkrankten leben im subsaharischen Afrika, ein Fünftel in Südostasien. Nur 7% der HIV-Positiven sind Bürger eines der Industriestaaten. Im Gegensatz zu Europa ist die Immunschwäche in der Dritten Welt vor allem unter Heterosexuellen verbreitet. Dadurch gibt es einen wesentlich höheren Anteil HIV-positiver Frauen.

Seit Beginn der Dokumentation dieser Krankheit sind (bis Ende 1998) insgesamt fast 14 Mio. Personen an AIDS verstorben; davon allein 2,5 Mio. im Jahr 1998. Dramatische Folgen hat dies vor allem in Afrika, wo es bis zum Jahr 2005 mindestens vier Mio. AIDS-Waisen geben wird, die beide Eltern durch diese Krankheit verloren.

5.2.3 Herz- und Kreislauferkrankungen, Krebs

Die häufigste Todesursache sind heute Herz- und Kreislauferkrankungen (54%) als Resultat spezifischer Lebensweisen. Rund ein Viertel der Sterbefälle entfällt auf bösartige Neubildungen (ÖSTAT 1998c). Gleichzeitig sind Herzkrankheiten seit Mitte der 80er Jahre rückläufig, wobei der Trend bei Männern wesentlich deutlicher ist als bei Frauen. Zur Herz-Kreislauf-Prävention gehört die Bekämpfung der Risikofaktoren Übergewicht, Hypertonie, falsche Ernährung und Rauchen. Deshalb gilt hier das Hauptaugenmerk der Veränderung des Lebensstils. Der Fonds "Gesundes

Österreich" widmet sich speziell der Gesundheitsförderung durch Beeinflussung des Lebensstils. Informationsbroschüren, entsprechende Gesetze (z.B. Rauchen) und zielgruppenspezifische Aktionen sollen das Schlaganfallrisiko senken. Insbesondere im Bereich Bewegung und Ernährung gibt es eine Vielzahl an Aktivitäten.

Bei einigen Krebsarten ist in den letzten zehn Jahren ein Rückgang als Todesursache festzustellen. Dazu gehören Magen-, Gebärmutterhals- und Knochenkrebs. Gleichzeitig sind bei Gehirntumoren, Leber- und Prostatakrebs Anstiege zu verzeichnen. Epidemiologische Kennzahlen belegen, dass Krebserkrankungen einen immer höheren Anteil der Bevölkerung betreffen und somit ein zunehmendes Versorgungsproblem darstellen. Einen besonderen Stellenwert im Rahmen des Gesundheitswesens nimmt daher die Versorgung von Krebskranken ein. Zur Krebsvorsorge werden vor allem die Prävention und Maßnahmen zur Früherkennung propagiert. Aber auch Krebsbehandlung und Nachsorge bilden einen Arbeitsschwerpunkt. Beschlossen wurde daher der Ausbau von koordinierten und integrierten Versorgungssystemen.

5.2.4 Unfälle, Berufskrankheiten

Die österreichische Sozialgesetzgebung kennt 49 Berufskrankheiten, die als gesundheitsschädliche Folgen langdauernder Einflüsse aus beruflicher Tätigkeit anerkannt werden können. Die häufigsten Formen der Schädigung sind Schwerhörigkeit in Folge von Lärmwirkung (35%), Hauterkrankungen und Hautallergien (ebenfalls 35%) – großteils bei weiblichen Beschäftigten im Reinigungsbereich und bei Berufen der Körperpflege – sowie bronchiales Asthma (9%) vornehmlich bei Beschäftigten in Berufen, die mit chemischen Substanzen oder Industriestaub zu tun haben (BMAGS 1998b). Bei den Arbeitsunfällen wurde in den vergangenen Jahren ein kontinuierlicher Rückgang festgestellt. So ereigneten sich 1996 172.000 Arbeits- und Wegunfälle (1995: 182.000), von denen 352 (1995: 440) tödliche Folgen hatten. Bezogen auf die stark gewachsene Zahl der Erwerbstätigen bedeutet dies eine deutliche Verbesserung. Hier wird insbesondere durch das Arbeitsschutzrecht und durch Kontrollen der Arbeitsinspektorate vorbeugend agiert.

Belastungen wie starker Zeitdruck, schwere körperliche Arbeit sowie Doppelbelastungen durch Beruf und Verpflichtungen des Alltags (Haushalt, Kindererziehung etc.), die insbesondere Frauen betreffen, sind zwar nicht den klassischen Risikofaktoren zuzurechnen. Sie können jedoch eine ursächliche Wirkung bei der Auslösung psychosomatischer Störungen haben.

Arbeitnehmervertretungen sind laufend an den Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, der Vorsorge und Früherkennung beteiligt. Gesetzlich ist der Arbeitnehmer/innenschutz in Österreich seit 1995 im Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit geregelt. Inhalt dieser Bestimmungen ist u.a. die erweiterte Verantwortung der Arbeitgeber, z.B. durch die Verpflichtung, für alle Arbeitnehmer/innen Gefahrenermittlung und -beurteilung vorzunehmen und geeignete Maßnahmen zur Gefahrenverhütung festzulegen.

5.2.5 Drogenmissbrauch

Der Schwerpunkt der drogenpolitischen Maßnahmen des Gesundheitsressorts liegt auf der Primärprävention des Drogenkonsums bzw. der Drogenabhängigkeit. Auf europäischer Ebene wird mit der von der EU geschaffenen Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht kooperiert.

Der Missbrauch von Drogen ist im Steigen begriffen. Nach wie vor sind auch Alkoholkonsum und Alkoholmissbrauch sowie Nikotinkonsum stark verbreitet. Schätzungen zufolge gibt es derzeit in Österreich rund 300.000 Alkohol- und 100.000 Medikamentenabhängige sowie 10.000 bis 15.000 Drogensüchtige (BMAGS 1998b). Ein hoher Anstieg des Alkoholkonsums fand hierzulande in den 70er Jahren statt. Österreich liegt bei den durch Leberzirrhose bedingten Todesraten bei beiden Geschlechtern im europäischen Spitzenfeld. 3% aller Sterbefälle sind auf diese Krankheitskategorie zurückzuführen. Im Bereich des Alkoholmissbrauchs wurden insbesondere Aktivitäten gegen das Autofahren in alkoholisiertem Zustand ("Alkohol am Steuer") gesetzt. 1998 wurde im Führerscheingesetz die zulässige Höchstgrenze von 0,8 auf 0,5 Promille Alkohol gesenkt.

Zwar befindet sich Österreich mit dem Gesamtraucheranteil im europäischen Mittel. Der Anteil der Jugendlichen – insbesondere der männlichen – unter den Rauchern/innen ist hierzulande jedoch höher als in den meisten anderen europäischen Ländern. Beinahe ein Drittel aller männlichen 16- und 17-Jährigen gab in einer Erhebung von 1997 an zu rauchen (Langgaßner 1999). Bei den 18- und 19-jährigen Männern betrug dieser Anteil sogar 45%. Während der Anteil der Männer an allen Rauchern/innen seit 1972 abnimmt, ist bei den Frauen eine kontinuierliche Zunahme des Raucheranteils zu verzeichnen. Eine besondere Zielgruppe für Aufklärungsaktionen sind daher nach wie vor Jugendliche. In den letzten Jahren wurde eine Reihe von Maßnahmen gesetzt, um eine Einschränkung des Rauchens zu erzielen. Seit 1995 ist das Tabakgesetz in Kraft, das Rauchen in allgemein öffentlich zugäng-

lichen Gebäuden wie Krankenanstalten, Banken, Bahnhöfen oder Haltestellen verbietet. Es wird jedoch kaum etwas getan, diesem Gesetz durch Strafsanktionen Geltung zu verleihen.

Ziel der österreichischen Drogenpolitik sind eine klare Unterscheidung zwischen Drogenhandel und Drogenabhängigkeit sowie entsprechend differenzierende Lösungsstrategien. Der Grundsatz "Therapie statt Strafe" war der Leitgedanke des Suchtmittelgesetzes. Im Rahmen der Drogenbekämpfung operieren einerseits Entzugskliniken und Rehabilitationszentren, andererseits werden seit 1987 Süchtige (auch ambulant) mit Substitutionsmitteln behandelt. 1997 standen 3.000 Personen in Substitutionsbehandlung (ein Plus von 400 Personen gegenüber 1996). Die Zahl der Drogenopfer zeigt nach leichten Rückgängen in den Jahren 1995 und 1996 im Jahr 1997 einen erheblichen Rückgang um ein Viertel. Insgesamt verstarben im Jahr 1997 nur 170 Personen direkt oder indirekt an den Folgen ihres Drogenkonsums (BMAGS 1998). Personen, die an den Folgen von Alkohol- oder Nikotinkonsum verstarben, sind in dieser Zahl allerdings nicht enthalten.

5.2.6 Psychosoziale Versorgung

Das Problem der Einschränkung der Bewegungsfreiheit von psychisch Kranken wurde in den letzten Jahren gesetzlich neu geregelt und der Schutz der persönlichen Freiheit in den Vordergrund gestellt. Die Bereitstellung eines Netzes einander ergänzender Berufsgruppen, Dienste und Einrichtungen, die an den Prinzipien der wohn- und lebenskontextnahen Betreuung psychisch kranker Personen orientiert sind, ist ein bereits seit längerem angestrebtes Ziel der Gesundheitspolitik. Dieses wurde in der 1996 zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens neuerlich festgehalten. Derzeit besteht kein flächendeckendes Angebot. Im Bereich der psychotherapeutischen Versorgung (gesetzliche Verordnungen von 1991 und 1992) hat sich die Anzahl der berufsberechtigten Personen erhöht, die Versorgungssituation zeigt jedoch eine Reihe von Defiziten, etwa die regionale Ungleichverteilung.

5.3 Gesundheitsförderung

Seit Jahren ist es eines der wesentlichsten Ziele der österreichischen Gesundheitspolitik, durch den Aufbau eines umfassenden Systems der Vorsorge die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern sowie durch

Aufklärung und Information das Gesundheitsbewusstsein zu fördern. Seit 1994 hat die österreichische Bundesregierung in ihrem Arbeitsübereinkommen die Bedeutung präventiver Gesundheitsarbeit betont. Dabei wird die Gesundheitsförderung der letzten Zeit in Anlehnung an das 1986 von der WHO in der Ottawa-Charta definierte Konzept nicht nur themenbezogen (hinsichtlich bestimmter Krankheiten oder Risikofaktoren), sondern immer mehr in Bezug auf Lebensstil und Lebenswelt jedes Einzelnen betrieben. Die Grenzen sind dabei fließend. Viele themenbezogene Vorsorgeprogramme, etwa jene zur Verringerung des Zigaretten- oder Alkoholkonsums, werden in bestimmten Lebensbereichen wie der Schule oder der Arbeitsstätte verwirklicht. Verschiedene Vorsorgeuntersuchungs- und Gesundheitsförderungsprogramme wurden in den Leistungskatalog der Sozialversicherung aufgenommen.

1998 trat das Bundesgesetz über Maßnahmen und Initiativen zur Gesundheitsförderung, -aufklärung und -information (Gesundheitsförderungsgesetz) in Kraft, mit dem zusätzliche Mittel von jährlich 100 Mio. Schilling zur Umsetzung der "Initiative Gesundheitsförderung" zur Verfügung gestellt wurden. Diese zusätzlichen Mittel sollen in Ergänzung der bereits bestehenden Vorsorgemaßnahmen der Förderung und Durchführung praktischer Aktivitäten und flankierender wissenschaftlicher Studien in der Gesundheitsförderung dienen und gleichzeitig die Schaffung einer nachhaltigen unterstützenden Struktur ermöglichen. Trotzdem sind die finanziellen Mittel für Gesundheitsförderung im Vergleich zu den jährlichen Kosten für die Behandlung von Krankheiten relativ gering.

Studien (z.B. Wimmer-Puchinger et al. 1995) haben ergeben, dass Frauen mit dem Thema Gesundheit anders umgehen und häufig andere gesundheitliche Probleme haben als Männer. Frauen konsultieren Ärzte häufiger als Männer und beurteilen ihren Gesundheitszustand öfter negativ. Im Widerspruch zu ihrer Selbsteinschätzung steht die Tatsache, dass Frauen sowohl hinsichtlich der Zahl als auch der Dauer weniger Krankenstände haben als Männer. Frauen, die im Erwerb stehen, stufen ihr physisches und psychisches Wohlbefinden generell besser ein als ausschließlich im Haushalt tätige Personen. Die positive Auswirkung bezahlter Erwerbstätigkeit und die damit einhergehende Verfügung über eigenes Geld, die vermehrte Entscheidungsbefugnis, zunehmende Unabhängigkeit vom Partner u.a. wird allerdings durch die Mehrfachbelastung berufstätiger Frauen zum Teil kompensiert. Als häufigste Belastungen gelten gesundheitliche Probleme, finanzielle Schwierigkeiten, Einsamkeit, Mehrfachbelastung durch Familie und Beruf sowie Schlafstörungen. Bei der Planung und Umsetzung von Maßnahmen und Programmen zur Gesundheitsförderung

wird daher vermehrt auf die besondere Lebenssituation und die geschlechtsspezifischen Lebensverläufe von Frauen Bedacht genommen, sowie der Auf- und Ausbau und die Vernetzung von Gesundheitsdiensten mit frauenspezifischer Ausrichtung gefördert. Im Gesundheitssystem wurden in den letzten Jahren durch Fraueninitiativen und aufgrund der Übernahme von internationalen gesundheitspolitischen Leitlinien vermehrt frauenspezifische Dienstleistungen (z.B. Frauengesundheitszentren, Wechsel- und Hormonambulanzen) angeboten, sodass Belastungen, denen speziell Frauen ausgesetzt sind, und die Bedürfnisse bestimmter Gruppen (Mädchen, Frauen in den Wechseljahren, Ausländerinnen) verstärkt berücksichtigt werden konnten.

5.4 Förderungsmaßnahmen im Rahmen der WHO

Schwerpunkte im Rahmen der Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind die internationalen Vorhaben "Gesunde Städte", "Gesunde Schule" (gemeinsam mit EU und Europarat), "Gesundheitsförderndes Krankenhaus" und "Gesunder Arbeitsplatz". Zudem ist nach wie vor die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Infektionskrankheiten ein äußerst wichtiger Bereich.

- Die derzeit 24 Mitgliedsstädte des österreichischen "Gesunde Städte"-Netzwerks haben sich zum Ziel gesetzt, durch die aktive Beteiligung der Bewohner das Leben in den Städten gesünder zu gestalten. Die Themen reichen dabei von kommunaler Drogenpolitik über Gesundheitsförderung für Frauen bis zur Unfallverhütung.
- Das Netzwerk "Gesundheitsfördernde Schulen" will die persönliche Kompetenz der Schüler/innen zu gesundheitsbewusstem Handeln unterstützen und fördern, aber auch die Gesundheit der Lehrer/innen thematisieren. Die Projekte werden dabei von einem Team unter Mitwirkung von Vertretern/innen der gesamten Schulgemeinschaft (Lehrer/innen, Eltern, Schüler/innen) getragen.
- Ziel der Initiative in Krankenhäusern ist es, den Patienten/innen ein gesundheitsförderndes Umfeld und den Mitarbeitern/innen eine gesundheitsfördernde Arbeitswelt zu bieten sowie Qualitätssicherung zu gewährleisten. Darüber hinaus wird angestrebt, eine verbesserte Zusammenarbeit mit anderen Teilen des Gesundheitswesens zu ermöglichen und österreichische Erfahrungen in das internationale Netzwerk der WHO und EU einzubringen.
- Zur Unterstützung der Arbeitgeber/innen bei Maßnahmen der Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz

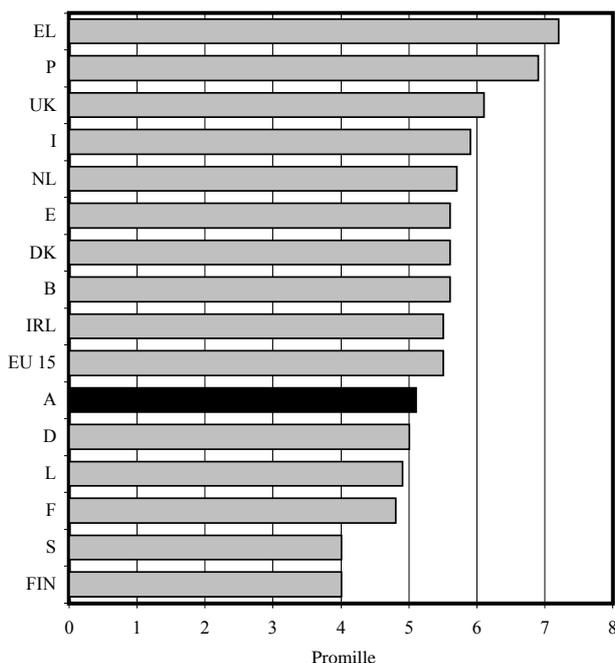
wurde im Herbst 1996 eine österreichische Kontaktstelle des "Europäischen Netzwerkes für betriebliche Gesundheitsförderung" eingerichtet.

5.5 Mütter- und Säuglingssterblichkeit

Säuglingssterblichkeit spielt in Österreich kaum noch eine Rolle (siehe Abschnitt 1.1.3). Von 1.000 Lebendgeborenen starben 1998 im Schnitt nur 4,8 in den ersten zwölf Lebensmonaten. Damit liegt Österreich noch unter dem EU-Schnitt. Nur in Schweden und Finnland sterben derzeit weniger Neugeborene (4,0 auf 1.000). Vor 20 Jahren lag die Säuglingssterblichkeit in Österreich immerhin noch dreimal so hoch wie heute (1978: 15 Verstorbene pro 1.000 Lebendgeborene). Damit sank sie schneller als im Durchschnitt der heutigen 15 EU-Staaten. Wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hatten der Mutter-Kind-Pass und die mit ihm verbundenen Untersuchungen.

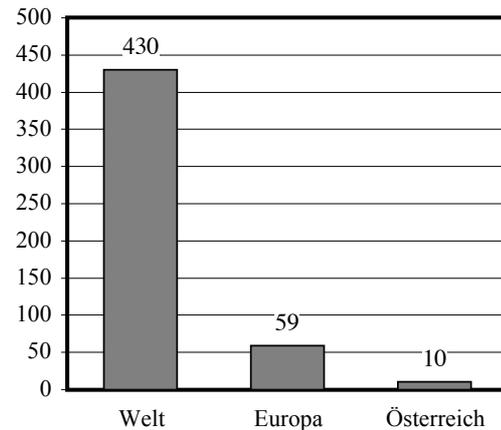
Erheblich höher als in Westeuropa ist die Säuglingssterblichkeit in vielen Ländern der Dritten Welt. In einigen Ländern Asiens und des subsaharischen Afrikas sterben nach wie vor über 100 von 1.000 Neugeborenen im ersten Lebensjahr. Weltweit beträgt die Säuglingssterblichkeit derzeit 57 pro 1.000 Neugeborene. Während der letzten 20 Jahre ging die Mortalität

Abbildung 5.2: Säuglingssterblichkeit 1996 im internationalen Vergleich



Quelle: EUROSTAT 1997

Abbildung 5.3: Müttersterblichkeit (Müttersterbefälle pro 100.000 Lebendgeborene) um 1990



Quelle: WHO

in dieser ersten Lebensphase immerhin um ein Drittel zurück (1978: 87 Verstorbene auf 1.000 Neugeborene).

Bei der Müttersterblichkeit (Sterbefälle bezogen auf 100.000 gebärende Frauen) sind die Unterschiede zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern noch ausgeprägter als bei der Säuglingssterblichkeit. Während vor allem in den EU-Ländern der Tod von Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt in den vergangenen 50 Jahren zu einem statistisch äußerst seltenen Ereignis wurde, kommen in einigen Ländern Afrikas immer noch mehr als 1.000 Sterbefälle auf 100.000 gebärende Frauen. Weltweit wird die Müttersterberate auf rund 400 pro 100.000 gebärende Frauen geschätzt. In Österreich verstarben im Durchschnitt der 90er Jahre nur vier Mütter pro Jahr. Das entspricht einer Müttersterberate von weniger als fünf auf 100.000 gebärende Frauen. Österreich liegt damit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.

5.6 Empfängnisverhütung, Schwangerschaftsabbruch, In-vitro-Fertilisation

Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, Aufklärung über und Zugang zu Verhütungsmitteln und Methoden der Familienplanung zu ermöglichen. Initiativen, die die Verbreitung von Familienplanung forcieren, dienen der Förderung verantworteter Elternschaft und der Durchsetzung des Rechts, die Zahl der eigenen Kinder selbst zu bestimmen. Zugleich geht es um das Ziel, die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche zu senken und zu frühe Elternschaft bei Teenagern nach Möglichkeit zu vermeiden. In Österreich sind alle For-

men der Verhütungsmittel über Ärzte und Apotheken zugänglich. Kondome und Sprays sind rezeptfrei erhältlich. Hormonelle Kontrazeptiva (Pille) und Intrauterin-Pessare sind an eine ärztliche Untersuchung gebunden und rezeptpflichtig. Die Kosten der Verhütungsmittel haben in den meisten Fällen der Anwender bzw. die Anwenderin selbst zu tragen. Zugänglichkeit und Anwendung moderner und wirksamer Verhütungsmittel stehen in Österreich weitgehend außer Streit.

Jüngste Untersuchungen (Kytir et al. 1997) zeigen: Frauen im fertilen Alter, die verhüten, verwenden hauptsächlich die Pille. Mit großem Abstand folgen an zweiter Stelle das Kondom sowie die Spirale. Alle anderen Methoden der Empfängnisverhütung, einschließlich der "natürlichen Methoden" (Zeitwahl- und Temperaturmethoden), finden nur bei einer kleinen Minderheit aller Frauen Verwendung. Die Kontrazeption ändert sich mit dem Lebensalter. Jüngere Frauen benutzen nahezu ausschließlich orale Kontrazeptiva und das Kondom. Mit zunehmendem Alter verlieren diese Methoden relativ an Bedeutung, während andere Formen der Empfängnisverhütung, insbesondere die Spirale, häufiger Verwendung finden.

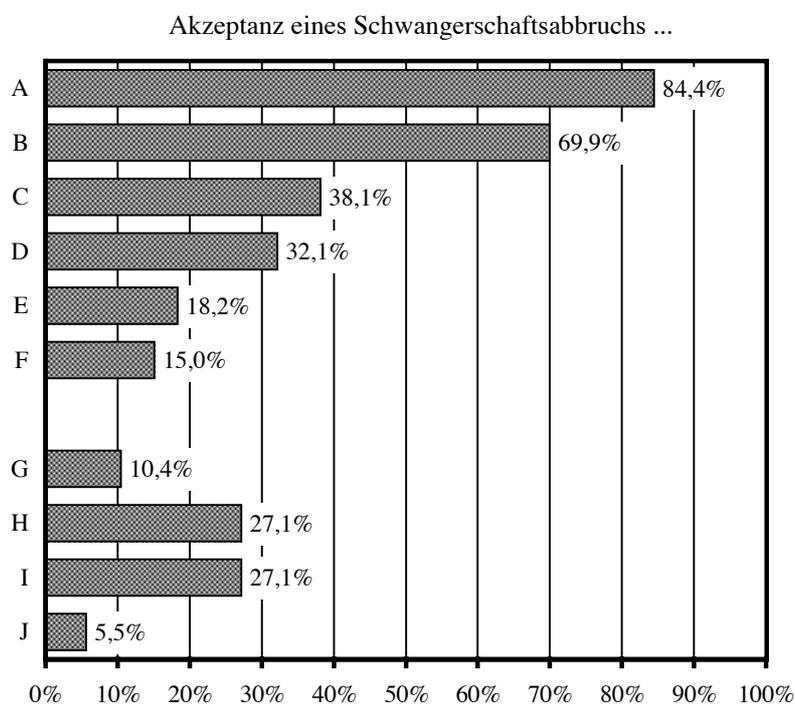
Die Sterilisation ist in Österreich im Strafgesetzbuch geregelt. Nach dem Gesetz ist eine von einem Arzt/einer Ärztin mit ausdrücklicher Einwilligung vorgenommene Sterilisation nur dann nicht rechtswidrig, wenn entweder eine medizinische Indikation vorliegt, die Person das 25. Lebensjahr vollendet hat oder die Sterilisation aus anderen Gründen nicht gegen die guten Sitten verstößt. Obwohl Sterilisationen beim Mann wesentlich komplikationsloser durchzuführen sind als bei der Frau, zeigen die vorhandenen Zahlen, dass sich in Österreich Frauen häufiger sterilisieren lassen. Im Jahr 1996 taten dies 260 Männer, aber 2.560 Frauen.

Seit 1975 ist der Schwangerschaftsabbruch in Österreich im Rahmen der sogenannten Fristenregelung unter bestimmten Bedingungen nicht strafbar. Der Abbruch ist dann außer Strafe gestellt, wenn er innerhalb der ersten zwölf Schwangerschaftswochen nach vorhergehender ärztlicher Beratung und auf ausdrücklichen Wunsch der betrof-

fenen Frau von einem Arzt bzw. einer Ärztin durchgeführt wird. Nach der zwölften Woche ist ein Abbruch nur mehr bei Vorliegen einer medizinischen oder eugenischen Indikation bzw. einer Indikation wegen Unmündigkeit von der Strafverfolgung ausgeschlossen. Angestrebt wurde die Änderung der Rechtslage in den frühen 70er Jahren vor allem, um das besondere Gesundheitsrisiko eines illegalen Schwangerschaftsabbruchs zu vermeiden und Frauen in ausweglosen oder sehr schwierigen Situationen die Möglichkeit einer legalen Beendigung der Schwangerschaft nicht zu versperren. Die Rechtslage ist liberal. Innerhalb der Regierung besteht jedoch Konsens, dass der Schwangerschaftsabbruch weder eine gesellschaftlich wünschenswerte noch eine medizinisch empfehlenswerte Methode der Geburtenkontrolle oder der Familienplanung darstellt.

Meinungsumfragen, die seit Einführung der Fristenlösung regelmäßig durchgeführt wurden, zeigen Folgendes (siehe Abb. 5.1): Weitgehend akzeptiert werden Schwangerschaftsabbrüche, wenn die Gesund-

Abbildung 5.4: Akzeptanz des Schwangerschaftsabbruchs nach Umständen/Motiven bzw. Motivgruppen: 20- bis 54-jährige Bevölkerung (Prozentwerte)



- A ... wenn die Gesundheit der Mutter durch die Schwangerschaft gefährdet ist.
- B ... wenn das Kind wahrscheinlich behindert zur Welt kommen würde.
- C ... wenn die Frau entschieden erklärt, daß sie kein Kind (mehr) will.
- D ... wenn ein verheiratetes Paar keine weiteren Kinder (mehr) möchte.
- E ... wenn die Frau nicht verheiratet ist bzw. keine feste Partnerschaft hat.
- F ... wenn der Mann entschieden erklärt, daß er kein Kind (mehr) will.
- G ... bei keinem der erfragten Motive/Umwstände.
- H ... nur bei Gefährdung der Gesundheit der Mutter und bei Behinderung des Kindes.
- I ... wenn ein Paar und eine Frau oder ein Mann erklärt, kein weiteres Kind zu wollen.
- J ... bei allen erfragten Motiven/Umwständen.

Quelle: Kytir et al. 1997

heit der Mutter durch die Schwangerschaft gefährdet ist oder wenn mit der Geburt eines behinderten Kindes zu rechnen ist. Geringere Zustimmung besteht gegenüber Schwangerschaftsunterbrechungen als Mittel der Geburtenbeschränkung.

Schwangerschaftsabbrüche im Rahmen der Fristenregelung werden in Österreich derzeit in einigen privaten und einigen öffentlichen Krankenanstalten sowie in ärztlichen Privatpraxen durchgeführt. Aktuell gibt es Kontroversen darüber, ob die sog. "Abtreibungspille" (Mifegyne) zugelassen werden soll oder nicht. Statistiken über die Zahl der Abbrüche sind nicht verfügbar, da nur die in Spitälern durchgeführten Schwangerschaftsabbrüche registriert werden (1996: 2.500 Fälle). Die geltende Rechtslage enthält eine ausdrückliche Gewissensklausel und ein Diskriminierungsverbot sowohl für jene, die sich weigern, an einem straflosen Schwangerschaftsabbruch mitzuwirken, als auch für jene, die einen solchen Abbruch durchführen. Grundsätzlich sind die Kosten eines Schwangerschaftsabbruchs privat zu tragen. Sozial gestaffelte Tarife gibt es nur in seltenen Fällen. Medizinisch oder eugenisch indizierte Schwangerschaftsabbrüche werden von den Krankenkassen bezahlt.

Die im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Ländern vergleichsweise liberalen gesetzlichen Regelungen des Schwangerschaftsabbruchs waren auch in den 90er Jahren gelegentlich Gegenstand politischer Diskussionen. Dennoch besteht zumindest unter den

im Parlament vertretenen Parteien Konsens darüber, die derzeitige Rechtslage nicht zu verändern. Konsens ist auch, durch Verbesserung der sozialen Absicherung von Müttern und Familien sowie durch Aufklärung und Beratung über Verhütung die Zahl der Schwangerschaftsabbrüche so gering wie möglich zu halten. Vor allem kirchliche Organisationen sprechen jedoch von der Notwendigkeit eines verstärkten "Schutzes des ungeborenen Lebens" und wenden sich deutlich gegen die bestehende Fristenregelung.

Seit dem 1. Juli 1992 ist in Österreich die medizinisch unterstützte Fortpflanzung gesetzlich geregelt. Diese ist nur in einer Ehe oder eheähnlichen Lebensgemeinschaft zulässig; und zwar nur dann, wenn nach dem Stand der Wissenschaft und Erfahrung alle anderen möglichen und zumutbaren Behandlungen zur Herbeiführung einer Schwangerschaft auf natürlichem Wege erfolglos waren oder aussichtslos sind. Die Methoden, die angewendet werden dürfen, sind im Gesetz ausdrücklich genannt. Dabei soll einerseits dem Wunsch kinderlos gebliebener Paare nach eigenen Kindern Rechnung getragen werden; und zwar unter Berücksichtigung aller medizinischen, ethischen und familienrechtlichen Aspekte. Andererseits ist in Österreich aus ethischen Überlegungen und unter Beachtung der Menschenwürde der Frau die Vornahme bestimmter Formen einer medizinisch unterstützten Fortpflanzung, beispielsweise Leihmutterchaft und Eizellenspende, unzulässig.

6. Migrationspolitik

6.1 Zuwanderung und Aufenthalt von Ausländern in Österreich

Ab den 60er Jahren wurden in Österreich aufgrund bilateraler Abkommen ausländische Arbeitskräfte angeworben: zuerst in kleinerem Umfang aus Spanien, später in größerer Zahl aus Jugoslawien und der Türkei. Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt bestand für diese Gastarbeiter nicht. Zugleich war damals keinerlei permanente Immigration beabsichtigt. Dieses Problem stellte sich erst nach dem Anwerbestopp von 1974. Neben beschäftigungspolitischen Überlegungen spielten nun auch Familiennachzug und Familiengründung von Ausländern eine Rolle. Folglich war Österreich ab Mitte der 70er Jahre mit Problemen der Einschulung, Ausbildung und Integration nachgeholter oder bereits im Land geborener Kinder ausländischer Herkunft konfrontiert.

Aus der bis 1974 forcierten temporären Arbeitsmigration wurde eine tolerierte, aber eigentlich nicht gewollte Einwanderung. Vereinzelt wurde allerdings auf den kompensatorischen Charakter von Zuwanderung angesichts niedriger Geburtenraten und einer alternden inländischen Bevölkerung hingewiesen. Erst seit Beginn der 90er Jahre geht es zunehmend um die politische Steuerung von Migration, aber auch um symbolische Politik mit Blick auf eine öffentliche und veröffentlichte Meinung, die weiterer Zuwanderung aus dem Ausland zunehmend skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Die politische und legislative Antwort auf die vorübergehend starke Zuwanderung der späten 80er und frühen 90er Jahre war die Verabschiedung bzw. Novellierung mehrerer migrationspolitisch relevanter Gesetze. Neben der zentralen Regelung der Zuwanderung durch das seit 1993 geltende Aufenthaltsgesetz wird der Aufenthalt von Ausländern in Österreich durch das Fremden-gesetz, das Asylgesetz, das Bundesbetreuungsgesetz und das Ausländerbeschäftigungsgesetz geregelt. Weiters bestehen Maßnahmen gegen illegale Zuwanderung, illegalen Aufenthalt und illegale Beschäftigung.

6.1.1 Das Fremden-gesetz

Als eines der ersten europäischen Länder entschloss sich Österreich 1992 zu einer neuen Migrationspolitik, die zukünftige Zuwanderung mittels eines eigen-

nen Gesetzes regeln sollte. Rechtsgrundlage für die Zuwanderung ist seit dem 1.1.1998 das Fremden-gesetz 1997, das das 1993 erlassene Aufenthaltsgesetz ablöste. Die politische Intention des Fremden-gesetzes 1997 war, den Zuzug nach Österreich einzuschränken und die Rechtssicherheit nicht integrierter Fremder auszubauen. Dies wurde mit der Herabsetzung der Höchstzahl der zu erteilenden Bewilligungen in der Niederlassungsverordnung einerseits und einer Beschränkung von fremdenpolizeilichen Maßnahmen je nach Dauer und Integration der Ausländer andererseits umgesetzt. Das Fremden-gesetz regelt die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern. Ergänzend wurden bislang die Fremden-gesetz-durchführungsverordnung und speziell für den Bereich der Zuwanderung die Niederlassungsverordnung für 1998 erlassen.

In der Niederlassungsverordnung legt die Bundesregierung alljährlich neue Höchstzahlen für Zuwanderer aus Nicht-EU-Staaten und für ausländische Studenten fest. Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Neugeborene in Österreich fallen seit 1995 nicht mehr unter die Quote der Zuwanderer. Für das Jahr 1998 wurden 8.664, für das Jahr 1999 insgesamt 8.770 Bewilligungen als Höchstzahl für das gesamte Bundesgebiet festgesetzt. Eine Ausnahme besteht für EWR-Bürger und deren Angehörige, die im Gebiet der Republik Österreich grundsätzlich Sichtvermerks- und Niederlassungsfreiheit genießen.

Grundsätzlich wird zwischen Visa, die für höchstens sechs Monate ausgestellt werden können und keine Erwerbstätigkeit zulassen, und Aufenthaltstiteln unterschieden. Bei den Aufenthaltstiteln ist je nach Zweck und Dauer des Aufenthalts zwischen Arbeitserlaubnis und Niederlassungsbewilligung zu unterscheiden. Die Niederlassungsbewilligung ist jener Aufenthaltstitel, der auf eine beabsichtigte Integration (Einwanderung) abzielt und einer Quotenbeschränkung unterworfen ist.

Erstanträge auf Erteilung von Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungsbewilligung müssen grundsätzlich vom Ausland aus gestellt werden. Sofern Bewilligungswerber beabsichtigen, einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen, bedarf es zur Erlangung eines Aufenthaltstitels einer entsprechenden Bewilligung nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz. Priorität genießen daher Personen, deren Qualifikation verstärkt auf dem österreichischen Arbeitsmarkt nachgefragt wird. Für die Einreise und den Aufenthalt von

Asylbewerbern und Flüchtlingen, aber auch von Vertriebenen gelten Sonderregelungen.

In jedem Fall sind bereits bei der Antragstellung die materiellen Voraussetzungen für den beabsichtigten Aufenthaltswitz nachzuweisen. Jedenfalls sind bei Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels ein Unterkunftsnachweis sowie der Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts und einer alle Risiken abdeckenden Krankenversicherung beizubringen. Separate Quoten gibt es für ausländische Manager, für Studenten sowie für Ausländer, die nach der Heirat mit einem Inländer bzw. einer Inländerin nach Österreich ziehen wollen. Zudem gibt es eine Reihe von Ausnahmebestimmungen, die ausländische Wissenschaftler und Lehrende an Hochschulen, reproduzierende Künstler, Korrespondenten ausländischer Medien und ausländische Militärexperten im Dienste Österreichs von der Quotierung nach dem Fremden-gesetz entbinden. Auch ausländische Saisonarbeitskräfte fallen nicht unter die quotierte Zuwanderung, sind aber limitiert.

Die Obergrenzen der Bruttozuwanderung¹⁷⁾ werden mit Rücksicht auf die demographische und ökonomische Entwicklung Österreichs sowie auf den Zustrom an Flüchtlingen festgelegt. Deshalb wird die Zahl der anerkannten Vertriebenen eines Jahres auf die Zahl der Bruttozuwanderer des darauf folgenden Jahres angerechnet. Da auch die Zahl der nachziehenden Familienmitglieder ein Teil der Quote ist, entfällt der Rest der festgelegten Gesamtzahl auf neu zuwandernde Arbeitsmigranten.

Mit den Regelungen des Fremden-gesetzes wird intendiert, die Neuzuwanderung zu beschränken, aber bereits im Bundesgebiet lebende Ausländer besser zu integrieren. Erhebliche Härtefälle, die sich dann ergeben, wenn ein zugewandeter Nicht-EU-Ausländer den Arbeitsplatz, den Lebensunterhalt oder die Unterkunft verliert und damit seine Aufenthaltsgenehmigung sowie die seiner Angehörigen erlischt, haben jedoch in den letzten Jahren zu Kritik an den Konsequenzen des Fremdenrechts geführt.

6.1.2 Das Aufenthaltsgesetz

Erstmals erlassen wurde das österreichische Aufenthaltsgesetz im Jahr 1992. Österreich entschied sich damals zu einer Quotierung von Zuwanderern unterschiedlicher Kategorien. Am 1.1.1998 trat ein novelliertes Aufenthaltsgesetz in Kraft. Bei diesem handelt es sich de facto um ein Einwanderungsgesetz, das jedoch mit Rücksicht auf das öffentliche Meinungskli-

ma nicht so genannt wurde. Auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes wird unter Bedachtnahme der Entwicklung des Arbeits- und Wohnungsmarktes jeweils für ein Jahr im voraus eine Höchstzahl der zu erteilenden Aufenthaltsbewilligungen festgelegt, wobei die Gesamtzahl sowohl auf einzelne Teilquoten als auch auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt wird. Die Quoten stellen Höchstzahlen dar, die nicht ausgeschöpft werden müssen. Zudem sind bestimmte Personen von der Quotenbeschränkung ausgenommen. Dazu gehören in Österreich geborene Kinder von Ausländern sowie ausländische Ehepartner von österreichischen Staatsbürgern. Letztere haben einen Rechtsanspruch auf Zuzug. Für den Familiennachzug zu legal in Österreich lebenden Ausländern (ausländische Ehepartner, Kinder), für ausländische Führungskräfte und für ausländische Studierende¹⁸⁾ können besondere Quoten festgelegt werden. Sobald die festgelegten Kontingente erschöpft sind, dürfen im laufenden Kalenderjahr im Prinzip keine weiteren Bewilligungen mehr erteilt werden. Bei kurzfristig auftretenden Engpässen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt können jedoch vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch außerhalb der Einwanderungsquote befristete Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden ("Saisonarbeiter"). Keine Zuzugsbewilligung und keine Arbeitserlaubnis benötigen seit dem Jahr 1994 die Bürger der Europäischen Union und der anderen Staaten des EWR.¹⁹⁾ Voraussetzung ist allerdings, dass sie für ihren Lebensunterhalt selbst sorgen können.

Nach dem Aufenthaltsgesetz benötigen alle Ausländer aus Nicht-EU-Staaten eine Aufenthaltsbewilligung, die bei der Erstantragstellung grundsätzlich im Herkunftsland beantragt werden muss. Die Erlaubnis zur Zuwanderung und zum Aufenthalt in Österreich erfolgt einerseits unter Berücksichtigung der genannten Prioritäten. Sie ist andererseits vom Nachweis einer Wohnmöglichkeit und eines gesicherten Lebensunterhalts in Österreich abhängig (eigenes Erwerbseinkommen oder Nachzug zum Familienerhalter). Fällt eines dieser Kriterien weg, kann die Aufenthaltsbewilligung wieder entzogen oder nicht verlängert werden. Eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung wird erst nach fünf Jahren und viermaliger Verlängerung der einjährigen Aufenthaltsbewilligung erteilt. Die Aufenthaltsbewilligung für Ausländer in Österreich setzt einen gesicherten Lebensunterhalt voraus, sie ist jedoch nicht automatisch mit einer Beschäftigungsbewilligung verbunden.

¹⁷⁾ Bruttozuwanderung: Zahl der innerhalb eines bestimmten Zeitraums zugewanderten Personen ohne Berücksichtigung der Abwanderung.

¹⁸⁾ Ausländische Studierende aus Nicht-EU-Ländern sind seit 1998 nicht mehr durch eine Quote reguliert.

¹⁹⁾ Seit der letzten Erweiterung der EU gehören nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein als Nicht-EU-Staaten dem EWR an.

6.1.3 Quotenregelung

Jährlich wird eine Niederlassungsverordnung der Bundesregierung erlassen, in der für jedes Bundesland die entsprechende Höchstzahl der zu erteilenden Bewilligungen für die jeweiligen Personengruppen festgelegt wird. Folgende Personen sind nach den Niederlassungsbestimmungen quotenpflichtig:

- Führungs- und Spezialkräfte sowie deren Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder;
- andere Erwerbstätige (Unselbständige wie auch Selbständige) sowie deren Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder;
- Ehegatten und minderjährige Kinder bis zum 14. Lebensjahr, die zu legal ansässigen Fremden nachziehen;
- Privatpersonen, die sich selbst erhalten können.

Die Quotenregelung betrifft alle Erstanträge auf Zuwanderung nach Österreich sowie Anträge von Personen, die bereits einen quotenfreien Aufenthaltstitel in Österreich hatten, aber zukünftig eine quotenpflichtige Tätigkeit ausüben möchten. Separate Obergrenzen gibt es für Pendler aus Nicht-EU-Staaten (Höchstzahl innerhalb der Niederlassungsverordnung) und für Saisonarbeitskräfte.

Bis 1995 wurden alle Anträge, für die kein Quotenplatz im jeweiligen Bundesland und der entsprechenden Kategorie verfügbar war, generell abgewiesen. Seit Mai 1995 sieht das Aufenthaltsgesetz vor, dass die Entscheidungsfrist bei bewilligungstauglichen Anträgen im Verwaltungsverfahren bei Ausschöpfung der jährlichen Quote erstreckt und das Bewilligungsverfahren nach Erlassung der höchstjährigen Quotenverordnung positiv abgeschlossen werden kann, wenn für diesen Antrag dann ein Quotenplatz zur Verfügung steht (siehe Tab. 6.2).

6.1.4 Familiennachzug

Das prinzipiell bestehende Recht auf Familienzusammenführung ist im Aufenthaltsgesetz bzw. Fremdenengesetz berücksichtigt. Ehegatten und Kinder bis zum Alter von 14 Jahren genießen bei der Erteilung neuer Aufenthaltsgenehmigungen Priorität. Diese sind jeweils gleich lang befristet wie die der bereits im Inland lebenden Bezugsperson, zu der die Angehörigen nachziehen. Ein Anspruch auf Familiennachzug besteht allerdings erst, wenn sich der ausländische Familienerhalter länger als zwei Jahre legal in Österreich aufhält und wenn die Betroffenen bereits länger als

Tabelle 6.1: Quotenpflichtige Niederlassungsbewilligungen 1998 und 1999

Bundesland	Quote 1998	davon Familienzusammenführung ¹⁾	Quote 1999	davon Familienzusammenführung ¹⁾
Burgenland	350	43%	850	53%
Kärnten	380	53%	1.150	57%
Niederösterreich	1.380	58%	1.900	63%
Oberösterreich	750	53%	1.350	87%
Salzburg	530	57%	1.800	57%
Steiermark	1.020	59%	4.000	62%
Tirol	530	57%	1.500	60%
Vorarlberg	350	57%	450	63%
Wien	2.700	59%	5.400	62%
Österreich²⁾	8.540	53%	8.670	60%

1) Niederlassungsbewilligungen für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die sich vor dem 1.1.1998 in Österreich niedergelassen haben. Die restlichen Bewilligungen entfallen auf ausländische Schlüsselkräfte, sonstige Erwerbstätige und privat Aufhältige.

2) Aufgrund von Verordnungen des BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales können zusätzliche Beschäftigungsbewilligungen für Saisonarbeitskräfte erteilt werden (1998: 4.500 Personen; 1999: 5.500 Personen).

Tabelle 6.2: Voraussetzung zur Aufnahme oder Änderung des Aufenthalts in Österreich¹⁾

Aufenthaltstitel	Fremdengesetz	Ausländerbeschäftigungsgesetz
Niederlassungsbewilligung für EU/EWR-Bürger	keine Quote	keine Beschränkung
Niederlassungsbewilligung für Angehörige aus Drittstaaten für jeglichen Zweck	Quote	AuslBG-Quote
Niederlassungsbewilligung für Angehörige aus Drittstaaten für private Zwecke	Quote	keine Erwerbstätigkeit zulässig
Niederlassungsbewilligung für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen	Quote	keine Erwerbstätigkeit zulässig
Niederlassungsbewilligung für Familienangehörige von Österreichern oder EU/EWR-Bürgern (sofern diese keine EU/EWR-Bürger sind)	keine Quote	Erwerbstätigkeit im Rahmen des AuslBG
Niederlassungsbewilligung für Künstler und Journalisten	keine Quote	Beschäftigungsbewilligung für unselbständige Künstler, sonst keine ausländerbeschäftigungsrechtlichen Erfordernisse
Aufenthaltserlaubnis für Grenzgänger	keine Quote, kein Wohnsitz im Inland zulässig	Erwerbstätigkeit im Rahmen des AuslBG, vorrangige Beschäftigungsbewilligung
Aufenthaltserlaubnis für Pendler	Quote, kein Wohnsitz im Inland zulässig	Erwerbstätigkeit im Rahmen des AuslBG, vorrangige Beschäftigungsbewilligung

1) Bei den Aufenthaltstiteln sind Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungsbewilligung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung wird vorgenommen, um schon aufgrund des Rechtsstatus eine Differenzierung zwischen kurzfristigen und längerdauernden Aufenthalten vornehmen zu können.

Quelle: Bundesministerium für Inneres (BMI)

ein Jahr verheiratet sind. Zugleich muss der Unterhalt gesichert sein und ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen. Neben Arbeitsmigranten haben auch anerkannte Flüchtlinge das Recht, Ehepartner und minderjährige Kinder nach Österreich zu holen. Der Nachzug ausländischer Ehegatten und minderjähriger Kinder zu einem inländischen Partner bzw. Elternteil unterliegt keiner vergleichbaren Beschränkung durch das Fremdengesetz. Die Gültigkeitsdauer der Erst-Niederlassungsbewilligung für den Familiennachzug beträgt höchstens fünf Jahre, darf aber nicht länger sein als die Niederlassungsbewilligung des Ausländers, zu dem der Angehörige nachgezogen ist.

Das Fremdengesetz 1997 unterscheidet beim Familiennachzug zwei Kategorien:

1. Familiennachzug im Rahmen der Quotenpflicht:
 - Familiennachzug zu Ausländern, die bereits im Bundesgebiet niedergelassen sind, ist auf Ehegatten und (leibliche, adoptierte und legitimierte) Kinder bis zum 14. Lebensjahr beschränkt. Für diese besteht ein Rechtsanspruch auf Familien-

nachzug. Ausländer, die sich im Rahmen dieses Rechtsanspruchs in Österreich niedergelassen haben, besitzen nach Ablauf von vier Jahren nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung ein eigenständiges Niederlassungsrecht, selbst wenn die Voraussetzungen für den Familiennachzug weggefallen sind (z.B. Scheidung). Sie müssen dann allerdings aus Eigenem die materiellen Voraussetzungen für ihren Aufenthaltstitel erfüllen.

- Ausländer, die noch nicht im Bundesgebiet niedergelassen sind, haben bei ihrem Antrag auf eine Niederlassungsbewilligung anzugeben, ob Anspruch auf Familiennachzug erhoben wird. Der Behörde obliegt es, die Identität der Angehörigen in Österreich anzugeben. Weiters müssen die Antragsteller einen Unterkunftsnachweis für sich und die Angehörigen erbringen.
2. Familiennachzug für Fremde, die nicht der Quotenpflicht unterliegen:
 - Im Rahmen der Aufenthaltserlaubnisse ist der Begriff Familiennachzug nur im weiteren Sinne zu

verstehen. Dieser weitere Sinn legt fest, dass nicht quotenpflichtige Ausländer ihre Ehegatten und minderjährigen unverheirateten Kinder nach Österreich bringen können. Deren Rechte sind jedoch nur abgeleitet und daher an das Aufenthaltsrecht der Bezugsperson gebunden.

6.2 Arbeitsmarktpolitik

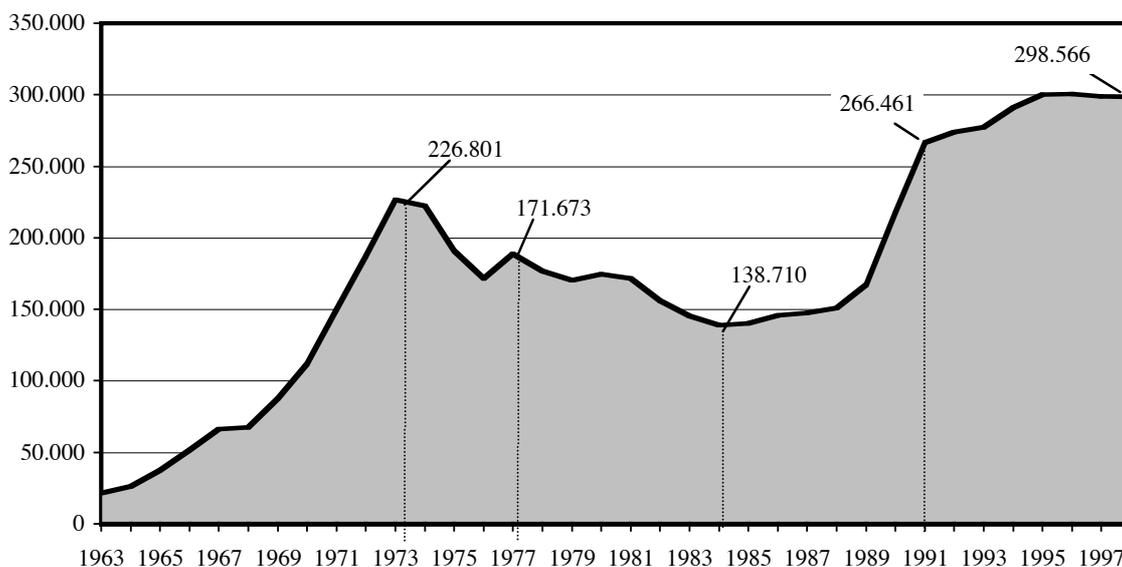
6.2.1 Ausländerbeschäftigung in Österreich

Die Nachfrage nach Arbeitskräften führte in Österreich erst in den 60er Jahren – also etwas später als in Westdeutschland, der Schweiz und Skandinavien – zum Abschluss zwischenstaatlicher Anwerbeabkommen: 1962 mit Spanien, 1964 mit der Türkei und 1966 mit Jugoslawien. 1973 erreichte die Ausländerbeschäftigung mit 226.801 Personen einen ersten Höhepunkt. Der Anwerbestopp von 1974 beendete die Rekrutierung

neuer "Gastarbeiter". In der Folge verringerten sich Zahl und Anteil der Ausländer auf dem Arbeitsmarkt (1984: 138.710). Der Rückgang ist nicht nur auf administrative Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr, sondern auch auf das Nachrücken geburtenstarker österreichischer Jahrgänge aus der Zeit des Babybooms auf den Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Von der zweiten Hälfte der 80er Jahre bis 1991 kam es zu einem deutlichen Anstieg der Zahl ausländischer Beschäftigter in Österreich (1991: 266.000). Hauptursache waren die vermehrte Nachfrage der Wirtschaft nach zusätzlichen und billigeren Arbeitskräften, aber auch der größere Zustrom im Gefolge der Ostöffnung und der Kriege im ehemaligen Jugoslawien. Mit etwa 300.000 unselbständig Beschäftigten (und Arbeitslosen) lag die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich in den Jahren 1995 bis 1998 deutlich über dem Niveau von 1973. Unter diesen 300.000 ausländischen Arbeitskräften befinden sich 25.000 Bürger anderer EU-Staaten. Nur sie sind den Inländern weitgehend gleichgestellt.²⁰⁾

Abbildung 6.1: Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in Österreich 1963 bis 1998



Quelle: Bis 1993 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ab 1994 Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (alle Ausländer einschließlich EU/EWR-Bürger)

6.2.2 Zuwanderung und Zugang zum Arbeitsmarkt

Seit den 50er Jahren bilden Arbeitsmigranten ein wesentliches Element der europäischen Wanderungsbewegung. Ursprünglich war eine Rotation nach jeweils relativ kurzen Arbeitsaufenthalten geplant. Schon zu Beginn der 70er Jahre musste dieses Konzept aufgegeben werden. Aus Arbeitsmigranten wurden Einwanderer. Dies gilt insbesondere für jene, die nach dem Anwerbestopp 1974 im Land blieben. Damit stellten

sich neue Probleme, darunter Fragen der Niederlassung, des Familiennachzugs, der Einbürgerung und des Status der zweiten Generation.

Die Arbeitsmigration ist sowohl durch das Fremdenengesetz als auch durch das Ausländerbeschäfti-

²⁰⁾ Seit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens im Jahr 1994 unterliegen Staatsangehörige aus anderen EU/EWR-Ländern (sowie deren aus Nicht-EU/EWR-Ländern stammende Angehörige) nicht mehr den Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes bzw. der Bewilligungspflicht, sondern sind weitgehend mit Inländern gleichgestellt.

gungsgesetz geregelt. Das österreichische Ausländerbeschäftigungsgesetz unterscheidet:

- Personen, die vom Geltungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ausgenommen sind (anerkannte Konventionsflüchtlinge, Ausländer im diplomatischen Dienst, Lehrende und Forschende an den Universitäten, EWR-Bürger sowie ausländische Ehegatten und Kinder von Österreichern mit gültigem Aufenthaltsrecht), und
- Personen, für die keiner der obigen Sachverhalte zutrifft, sowie Ausländer, für die internationale Abkommen einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt vorsehen (Schweizer Bürger und Angehörige von Bediensteten internationaler Organisationen). Diese fallen unter die Bewilligungspflicht.

Ausgenommen von der Regelung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes sind Staatsangehörige eines Mitgliedslandes der EU bzw. des EWR.²¹⁾ Nur wer österreichischer Staatsbürger ist, hat nach den derzeitigen Bestimmungen völlig unbeschränkten Zugang zum inländischen Arbeitsmarkt. Andere EU- bzw. EWR-Bürger²²⁾ sind jedoch außerhalb der Hoheitsverwaltung weitgehend gleichgestellt.

1998 waren in Österreich rund 300.000 ausländische Staatsangehörige beschäftigt oder arbeitslos. Arbeitsmigration und Ausländerbeschäftigung sind sowohl durch das Aufenthaltsgesetz als auch durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz geregelt. Ausländische Erwerbstätige bekommen bei erstmaliger Zuwanderung eine sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis, die danach um weitere sechs Monate und nach einem Jahr zweimal um jeweils zwei Jahre verlängert werden kann. Nach fünfjährigem Aufenthalt kann diese Genehmigung unbefristet erteilt werden.²³⁾ Den Zutritt zum österreichischen Arbeitsmarkt reguliert die Arbeitsmarktverwaltung unter Berücksichtigung der aktuellen Arbeitsmarktlage. Beschäftigt werden Ausländer vor allem dann, wenn für eine bestimmte Tätigkeit keine österreichischen Arbeitnehmer bzw. keine Arbeitskräfte aus anderen EU-Staaten in Frage kommen. Vo-

raussetzung ist überdies, dass kollektivvertragliche sowie ortsübliche Mindeststandards eingehalten werden.

Die Zulassung zum Arbeitsmarkt erfolgt bei Ausländern, die nicht Bürger eines EU- oder EWR-Staates sind, in drei Etappen: Die zuerst erteilte Beschäftigungsbewilligung ist an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden. Nach zwölfmonatiger Beschäftigung in Österreich bekommen Ausländer eine auf zwei Jahre befristete Arbeitserlaubnis im jeweiligen Bundesland. Sie können damit den Arbeitgeber wechseln. Nach fünf Jahren ununterbrochener Berufstätigkeit bzw. insgesamt fünfjähriger Berufstätigkeit in Österreich während der letzten acht Jahre können ausländische Arbeitnehmer einen sog. Befreiungsschein beantragen. Dieser ist auf fünf Jahre befristet, gilt für das ganze Bundesgebiet und stellt ausländische Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt mit Inländern weitgehend gleich.

Im Jahr 1990 wurde erstmals eine absolute Obergrenze für die Beschäftigung von Ausländern in Österreich eingeführt. Im Ausländerbeschäftigungsgesetz ist seither u.a. festgelegt, dass die Gesamtzahl der unselbstständig beschäftigten und arbeitslos gemeldeten Ausländer einen bestimmten Anteil des österreichischen Arbeitskräftepotentials²⁴⁾ nicht übersteigen darf. Die Festlegung dieser Obergrenze erfolgt durch das zuständige Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales im Wege einer Verordnung. Derzeit darf die Gesamtzahl der unselbstständig beschäftigten und arbeitslosen Ausländer 8% des österreichischen Arbeitskräftepotentials im Prinzip nicht überschreiten.²⁵⁾ Doch über die Bundeshöchstzahl hinaus können vom Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales nach Bedarf Beschäftigungsbewilligungen innerhalb eines Überziehungsrahmens von 1% zugeteilt werden.²⁶⁾ Erstmals wurde die Höchstzahl der beschäftigten (oder arbeitslosen) Ausländer 1992 mit 317.000 festgelegt, was damals 10% des unselbstständig erwerbstätigen Arbeitskräftepotentials entsprach. Im Gegensatz zu 1992 sind EU- und EWR-Bürger in den nunmehr geltenden 8% nicht mehr enthalten. Für sie gilt Freizügigkeit.

²¹⁾ Diese Bestimmungen finden keine Anwendung auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention, Ausländer mit wissenschaftlichen, pädagogischen, kulturellen und sozialen Tätigkeiten, die aufgrund eines zwischenstaatlichen Kulturabkommens ausgeübt wurden, Ausländer mit diplomatischen oder berufskonsularischen Tätigkeiten, Ausländer, die mit einem österreichischen Staatsbürger verheiratet sind, schließlich auf ausländische Kinder österreichischer Staatsbürger, die noch nicht 21 Jahre alt sind, sofern sie über einen Aufenthaltstitel gemäß dem Fremdenengesetz 1997 (FrG, BGBl. Nr. 75/1997) verfügen.

²²⁾ Mitglieder des europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) sind seit 1995 neben den 15 EU-Staaten nur noch Norwegen, Island und Liechtenstein.

²³⁾ Hinzu traten zuletzt neue Bewilligungsformen, wie etwa die Sicherungsbescheinigung, die bereits vor der Einreise des Ausländers dokumentieren soll, dass ein inländischer Arbeitsplatz gesichert ist.

²⁴⁾ Gesamtzahl der unselbstständig beschäftigten und arbeitslosen Inländer und Ausländer.

²⁵⁾ Arbeitskräfte aus anderen EU-Staaten und Saisonarbeitskräfte (überwiegend in der Landwirtschaft) fallen nicht unter diese Obergrenze.

²⁶⁾ Bei Vorliegen von besonderen öffentlichen oder gesamtwirtschaftlichen Interessen können Beschäftigungsbewilligungen in beschränktem Ausmaß bis zu 9% des österreichischen Arbeitskräftepotentials erteilt werden. Hierzu zählen unter besonderen Voraussetzungen jugendliche Ausländer, bosnische Kriegsflüchtlinge, Manager und qualifizierte Fachkräfte, Grenzgänger sowie Ausländer, für die zwischenstaatliche Abkommen Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt zwingend vorsehen, Saisonarbeitskräfte, Betriebsgesandte ausländischer Dienstgeber, integrierte Ausländer und von Gewalt in der Familie bedrohte Ausländer/innen.

Seit 1992 geht die Zahl erstmals erteilter Beschäftigungsbewilligungen zurück, während gleichzeitig mehr Arbeitserlaubnisse erteilt wurden. Im Jahr 1992 entfielen noch knapp mehr als die Hälfte der erteilten Arbeitsbewilligungen auf Beschäftigungsbewilligungen (53%), 13% auf Arbeitserlaubnisse und etwa ein Drittel (35%) auf Befreiungsscheine. 1998 entfielen nur noch 10% auf Beschäftigungsbewilligungen, etwa 19% auf Arbeitserlaubnisse, und bereits 69% entfielen

auf Befreiungsscheine. Dies kann als Anzeichen einer stärkeren Integration von Ausländern in den österreichischen Arbeitsmarkt, zumindest aber als Indiz für eine zunehmende Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus gewertet werden. Auch die enge Begrenzung des Neuzuzugs erfolgt gegenwärtig mit dem Hinweis, dass weniger Immigration die Integration bereits länger in Österreich lebender und arbeitender Ausländer erleichtern könnte.

Tabelle 6.3: Arbeitsbewilligungen für Ausländer (alle Nicht-EU/EWR-Bürger) in Österreich nach Art der Erteilung

Jahr	Jahresdurchschnittsbestand	darunter in %			
		Beschäftigungsbewilligung	Arbeitserlaubnis	Befreiungsschein	Vorläufige Berechtigung
1987	147.328	64,2	-	35,8	-
1988	150.915	62,3	-	37,7	-
1989	167.381	60,9	-	39,1	-
1990	217.610	66,5	0,1	33,4	-
1991	266.461	63,9	2,7	33,3	-
1992	273.884	52,8	12,7	34,5	-
1993	286.667	36,4	28,7	35,0	-
1994	268.843	29,0	36,4	34,4	0,1
1995	269.733	21,7	40,4	37,8	0,1
Übrige Erteilungsarten ¹					
1996	257.180	16,6	35,9	47,1	0,4
1997	247.266	13,0	27,2	58,0	1,8
1998	240.452	10,3	18,9	69,1	1,7

1) Diese Kategorie enthält vorläufige Berechtigungen, Entsendebewilligungen (gültig seit 1. Juni 1996), Feststellungsbescheide für türkische Staatsbürger (gültig seit 1. Oktober 1996) und Bewilligungen aufgrund bilateraler Abkommen.

Quelle: BM für Arbeit, Gesundheit und Soziales, 1998

Das Hauptargument für die Begrenzung der Beschäftigungsbewilligungen für ausländische Arbeitskräfte war, dass Arbeitsmigration Austauschprozesse und Verdrängung auf dem Arbeitsmarkt begünstigt. Vor allem in Branchen mit geringem Qualifikationsbedarf besteht die Tendenz, schon länger beschäftigte in- und ausländische Arbeitskräfte durch neu nach Österreich kommende zu ersetzen. Durchgehend besteht jeden-

falls eine Differenz zwischen den Arbeitslosenraten von Inländern und Ausländern. 1997 betrug die Arbeitslosenrate von Österreichern 6,9%, jene von in Österreich lebenden Ausländern hingegen 8,4% (siehe Tab. 6.4). Österreich hat einen hohen Anteil an Branchen mit starken Beschäftigungsschwankungen. In den 70er Jahren betraf dies das Baugewerbe und die Textilindustrie, nach 1990 vor allem den Fremdenverkehr,

Tabelle 6.4: Entwicklung der Arbeitslosigkeit von Ausländern im Vergleich zu Inländern 1990 bis 1997

Arbeitslosigkeit	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
in %								
Inländer	5,2	5,7	5,8	6,6	6,4	6,5	6,9	6,9
Ausländer	7,8	7,1	7,4	8,9	8,0	7,7	8,4	8,4
(Ex-)Jugoslawen	6,3	7,0	7,2	8,8	8,2	7,7	8,2	8,1
Türken	7,3	7,5	8,5	10,5	9,8	9,2	10,5	11,0
Österreich	5,4	5,8	6,0	6,8	6,6	6,6	7,1	7,1

Quelle: Biffl 1998

aber auch Teile der Landwirtschaft. Es liegt nahe, dass diese Branchen eine höhere Nachfrage nach schnell verfügbaren Arbeitskräften mit geringem Anspruchsniveau an Lohnhöhe und Arbeitsbedingungen haben. Durch den EU-Beitritt Österreichs erhöhte sich zudem der Wettbewerbsdruck. In der Folge liegen vor allem in Niedriglohnbranchen, die in der Regel einen höheren Ausländeranteil aufweisen, auch die Arbeitslosenquoten deutlich über dem Bundesdurchschnitt.

6.3 Asyl- und Flüchtlingspolitik

Österreich entwickelte nach 1945 eine Tradition der großzügigen Aufnahme von Flüchtlingen aus ostmittel- und osteuropäischen Staaten. Beträchtliche Zahlen von Flüchtlingen kamen vor allem in den Jahren 1956/57 aus Ungarn (190.000), 1968/69 aus der Tschechoslowakei (167.000) und 1980/81 aus Polen (100.000). Auch ein beträchtlicher Teil der jüdischen Auswanderung aus der Sowjetunion erfolgte in den 70er Jahren über Wien. Erheblich erleichtert wurde die Situation für Österreich durch die Weiterwanderung der Mehrzahl dieser Flüchtlinge und Transmigranten in andere Staaten Westeuropas und nach Übersee. Nur eine relativ kleine Minderheit blieb auf Dauer im Land. Auch 1989 fungierte Österreich noch einmal als Drehscheibe der Ost-West-Wanderung, als über 40.000 DDR-Bürger über die ungarisch-burgenländische Grenze kamen, um in die Bundesrepublik weiterzureisen. Seit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sich allerdings die Situation grundlegend geändert. Flüchtlinge, Asylbewerber und Kriegsvertriebene, die seit 1990 nach Österreich kommen, haben kaum noch eine Chance, danach in anderen westlichen Staaten Aufnahme zu finden. Deshalb wandte sich die öffentliche Meinung zunehmend gegen eine großzügige Aufnahme von Flüchtlingen. Und deshalb verfolgt Österreich seither auch eine erheblich restriktivere Politik gegenüber Asylbewerbern.

6.3.1 Asylgesetz und Rechtsstellung von Flüchtlingen

Asylbewerber sind Fremde, die einen Antrag auf Gewährung von politischem Asyl gestellt haben. Dieser Antrag kann beim Bundesasylamt²⁷⁾ oder direkt an

²⁷⁾ Mit der Fremdenrechtsreform 1997 wurde die Neueinführung des unabhängigen Bundesasylsenats beschlossen, dessen Aufgaben insbesondere in der Entscheidung über Rechtsmittel gegen Bescheide des Bundesasylamts bestehen. Das Bundesasylamt ist eine Asylbehörde, die u. a. ermächtigt ist, nach dem Bundesgesetz sicherheitsbehördliche Maßnahmen zu setzen.

der Grenze sowie bei allen Sicherheitsbehörden bzw. Organen des öffentlichen Sicherheitsdienstes gestellt werden. Über Rechtsmittel gegen Bescheide des Bundesasylamts entscheidet der unabhängige Bundesasylsenat.²⁸⁾ Diese Behörde ist eine Neueinführung auf Grundlage der Fremdenrechtsreform 1997.

Das Asylgesetz enthält Bestimmungen über den Schutz, den Österreich Flüchtlingen gewährt, über eine Einreise und Aufenthalt schutzsuchender Fremder sowie Sondernormen über das Asylverfahren und die Asylbehörden. Flüchtlinge sind Personen,

- denen im Herkunftsstaat Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention²⁹⁾ droht,
- Personen, bei denen Österreich sich völkerrechtlich bereit erklärt hat, Asyl zu gewähren (Kontingentflüchtlinge), und
- Angehörige von Asylberechtigten (Asylerstreckung).

Das Asylgesetz definiert weiters "offensichtlich begründete und offensichtlich unbegründete" Anträge. Offensichtlich unbegründete Fälle betreffen nach österreichischer Auffassung einerseits Personen aus Ländern, in denen nach Auffassung der Behörden im allgemeinen keine Menschenrechtsverletzungen vorliegen, andererseits jene potentiellen Asylbewerber, die sich zuvor schon in einem Land aufhielten, das als sicher gilt (Schutz im sicheren Drittstaat). Dies führt dazu, dass im Prinzip nur Fremde, die direkt aus dem Herkunftsstaat einreisen, Anspruch auf ein Asylverfahren haben. Fremde, deren Asylantrag rechtskräftig abgewiesen wurde, dürfen in den Herkunftsstaat zurückgewiesen bzw. zurückgeschoben werden, wenn die Asylbehörde³⁰⁾ feststellt, dass dies nach dem Fremdengesetz³¹⁾ zulässig ist. Wird ein Asylantrag abgewiesen, so muss die Behörde überprüfen, ob die Zurückweisung oder Abschiebung des Fremden in den Herkunftsstaat zulässig ist. Bei negativem Bescheid muss die

²⁸⁾ Der unabhängige Bundesasylsenat ist eine weisungsfreie Verwaltungsbehörde sui generis mit Sitz in Wien.

²⁹⁾ Als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention ist anzusehen, wer sich aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren. Zu bemerken ist, dass die Genfer Konvention keinerlei Verfahrensbestimmungen vorsieht.

³⁰⁾ Mitarbeiter des Bundesasylamts werden durch Seminare über geschlechtsspezifische Asylgründe auf die besonderen Bedürfnisse von Flüchtlingsfrauen (die etwa Opfer von Vergewaltigungen wurden) hin sensibilisiert. Personen, die als Fluchtgrund Eingriffe in ihre sexuelle Selbstbestimmung angeben, dürfen nach einer Bestimmung des 1. Jänner 1998 in Kraft getretenen neuen Asylgesetzes nur von Personen des eigenen Geschlechts befragt werden.

³¹⁾ § 57 (1) FrG: Die Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung Fremder in einen Staat ist unzulässig, wenn stich-

Zulässigkeit der Zurückschiebung geprüft werden. Die Gründe für den Ausschluss und den Verlust der Asylgewährung werden angeführt.

Anerkannte Flüchtlinge (im Sinne der Genfer Konvention) sind in Österreich den Inländern im Prinzip gleichgestellt. Sie haben einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und erhalten – falls notwendig – finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln (Sozialhilfe). Über die Anerkennung als Flüchtling wird in einem Verwaltungsverfahren entschieden. Bis zur Erledigung des Antrags ist ein Teil der Asylbewerber auf Kosten des Bundes untergebracht. Im Bundesbetreuungsgesetz ist auch die Aufteilung der Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge auf die einzelnen Bundesländer geregelt. Überdies sind den Bundesländern Aufgaben der Betreuung übertragen. Geregelt sind ferner Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen (Sprachkurse, Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt, Wohnraumbeschaffung).

Nicht anerkannte Asylbewerber können bereits nach Abweisung ihres Antrags in erster Instanz in das Land ausgewiesen werden, aus dem oder über das sie eingereist sind (falls dort ein sicherer Aufenthalt möglich erscheint). Wo dies nicht möglich ist und aus sozialen oder humanitären Erwägungen keine Schubhaft verhängt werden kann, besteht die Möglichkeit der Aufnahme in die Bundesbetreuung trotz negativer Entscheidung. Dies geschieht jedoch nur in Ausnahmefällen.

Für Österreich ist zudem 1997 das Dubliner Übereinkommen in Kraft getreten. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den EU-Mitgliedsstaaten. Das Abkommen regelt die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten zur Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylantrags und verpflichtet die Mitgliedsstaaten, jeden Asylantrag zu prüfen, den ein Ausländer an der Grenze oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedsstaats stellt. Im Vergleich zur Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet das Dubliner Übereinkommen somit zur Durchführung eines förmlichen Asylverfahrens. Das Abkommen regelt auch die auf zwischenstaatlicher Ebene abzuführenden Konsultationsverfahren zwecks Übernahme der Asylbewerber durch den zuständigen Staat.

³¹⁾ haltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie Gefahr liefen, dort einer un menschlichen Behandlung oder Strafe oder der Todesstrafe unterworfen zu werden. (2) Die Zurückweisung oder Zurückschiebung Fremder in einen Staat ist unzulässig, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass dort ihr Leben oder ihre Freiheit aus Gründen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Ansichten bedroht wäre (Art. 33 Z 1 der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955, in der Fassung des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 78/1974).

6.3.2 Asylanträge im internationalen Vergleich

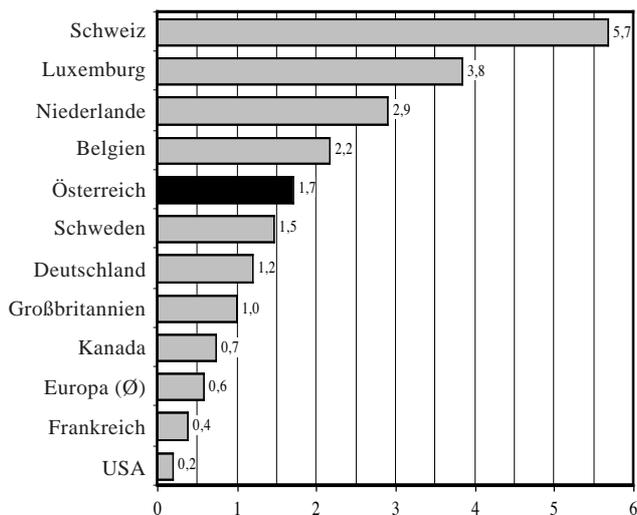
Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen, die vom Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) betreut oder zumindest registriert werden, stieg von 17 Mio. im Jahr 1991 auf eine Rekordsumme von 27 Mio. im Jahr 1995. Seither sank diese Zahl wieder bis auf 22 Mio. Das UNHCR veröffentlichte im Januar 1999 einen Bericht mit aktuellen Angaben zur Zahl der Asylbewerber in 29 Industriestaaten.³²⁾ In die Analyse einbezogen wurden die meisten OECD-Mitgliedsstaaten (ohne Südkorea, Mexiko und die Türkei) sowie zusätzlich Bulgarien, Rumänien und die Slowakei. 1998 stellten in diesen Ländern 450.000 Personen einen Asylantrag. Damit hat sich die jährliche Zahl der Asylbewerber in den Industriestaaten zwar insgesamt stabilisiert (1997: 445.000; 1996: 483.000). Doch die Aufteilung der Asylbewerber nach Aufnahmeländern veränderte sich erheblich. Während die Zahl der Asylbewerber in den USA 1998 auf weniger als die Hälfte des Vorjahreswertes zurückging, stieg sie in Europa um mehr als ein Viertel an. Mit 366.000 aufgenommenen Asylbewerbern erreichte Europa 1998 den höchsten Wert der mittleren und späten 90er Jahre. Europas Anteil lag 1998 bei 81% aller in den Industriestaaten aufgenommenen Asylbewerber.

Eine Vorstellung von der jeweiligen Belastung ergibt sich, wenn man die Aufnahme von Asylbewerbern in Relation zur Bevölkerungsgröße des jeweiligen Landes setzt. Nur vier Staaten nahmen 1998 relativ zu ihrer eigenen Bevölkerung mehr Asylbewerber auf als Österreich. Dies waren die Schweiz (5,7 je 1.000 Einwohner), Luxemburg (3,8 je 1.000 Einwohner), die Niederlande (2,9 je 1.000 Einwohner) und Belgien (2,2 je 1.000 Einwohner). Damit liegt Österreich (1,7 je 1.000 Einwohner) deutlich über dem europäischen Durchschnitt (0,6 Asylbewerber je 1.000 Einwohner). Die USA hatten 1998 zwar die drittgrößte absolute Zahl aufgenommener Asylbewerber (50.570). Dies waren allerdings nur 0,2 Asylbewerber je 1.000 Einwohner und damit bloß der 18. Rang unter allen Industriestaaten.

Kosovo-Albaner trugen 1998 und 1999 wesentlich zum Anstieg der Asylanträge in Europa bei. Fast 100.000 Bürger aus dem ehemaligen Jugoslawien stellten 1998 in anderen europäischen Staaten einen Asylantrag. Es wird geschätzt, dass bis zu 90% davon Kosovo-Albaner waren. Sie bildeten damit europaweit die größte Gruppe der Asylbewerber.

³²⁾ Vgl. Asylum-Seekers in 1998: Patterns and Trends in Asylum Applications Lodged in 29 Industrialized Countries; Refugees and others of concern to UNHCR 1997, Statistical Unit, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 1998.

Abbildung 6.2: Asylbewerber 1998 (je 1.000 Einwohner) **6.3.3 Asylbewerber und Flüchtlinge in Österreich**



Quellen: UNHCR; UN PopDiv; eigene Berechnungen

In Österreich wurde der Höhepunkt des Zustroms von Asylbewerbern nach Ende des Kalten Kriegs mit 27.306 Anträgen bereits im Jahr 1991 erreicht. Zwischen 1992 und 1997 gingen die Asylanträge deutlich zurück. Dies hat auch damit zu tun, dass kroatische, bosnische (und zuletzt Kosovo-albanische) Kriegsvertriebene außerhalb des Asylverfahrens Aufnahme fanden. 1998 erreichte die Zahl der Asylanträge in Österreich dagegen ein deutlich höheres Niveau (13.800) als im Jahr zuvor (1997: 6.700). Überdies erhielten ca. 5.000 Kosovo-Albaner im Rahmen einer international akkordierten Verteilung von Flüchtlingen in Österreich vorübergehendes Aufenthaltsrecht. Die grös-

Tabelle 6.5: Asylbewerber in Österreich nach Nationalität³³⁾

Jahr	(Ex-) Jugoslawien	Türkei	Rumänien	Polen	(Ex-)CSFR	Ungarn	Andere	Insgesamt ¹⁾
1982	74	54	737	1.870	1.975	922	682	6.314
1983	116	39	502	1.823	1.651	961	776	5.868
1984	158	31	501	2.466	1.941	1.229	882	7.208
1985	410	56	890	662	2.333	1.642	731	6.724
1986	488	163	2.329	568	2.147	2.220	724	8.639
1987	402	408	1.460	667	2.705	4.689	1.075	11.406
1988	477	644	2.134	6.670	1.728	2.610	1.527	15.790
1989	634	3.263	7.932	2.107	3.307	364	4.275	21.882
1990	768	1.862	12.199	132	176	46	7.606	22.789
1991	6.436	2.252	7.506	19	12	6	11.075	27.306
1992	7.410	1.251	2.609	10	10	0	4.948	16.238
1993	1.851	342	293	17	16	9	2.217	4.744
1994	1.722	362	157	15	7	8	2.811	5.082
1995	2.550	509	91	6	9	1	2.754	5.920
1996	1.230	477	50	6	3	8	5.217	6.991
1997	1.084	340	66	16	-	6	5.207	6.719
1998	6.647	210	51	2	-	1	6.894	13.805

1) Ohne Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien, die eine Ausnahmegenehmigung für den vorübergehenden Aufenthalt besitzen.

Quellen: ÖSTAT, Statistisches Jahrbuch d. Republik Österreich; ÖSTAT-Arbeitstabellen; Bundesministerium f. Inneres

³³⁾ Durch die Vertreibungen im Kosovo sowie durch die Kriegsfolgen im Rest der BR Jugoslawien stieg die Zahl der Asylanträge von Jänner bis März 1999 gegenüber dem Vergleichszeitraum 1998 stark an. Nach Angaben des Bundesministeriums für Inneres gab es in den ersten drei Monaten des Jahres 1999 ca. 3.890 Asylbewerber – 1998 waren es 2.224 und 1997 nur 1.431. Damit wurde von 1998 auf 1999 eine Steigerung um 74% verzeichnet.

Bere Zahl von Asylanträgen ab 1986/87 war zum Ersten auf den Fall des Eisernen Vorhangs und den Wegfall bürokratischer Ausreisehindernisse in ehemals kommunistisch regierten Ländern zurückzuführen, zum Zweiten auf Kriege, Repression und ethnische Säuberungen in Kroatien, Bosnien und Serbien (einschließlich Kosovo) und in Westasien (Türkei, Irak, Afghanistan), zum Dritten auf politische und ökonomische Krisen in einer Reihe von Ländern (z.B. Albanien, Algerien, Bulgarien, Rumänien). Schließlich haben auch Faktoren wie die zunehmende Bedeutung von Schlepperorganisationen sowie die Rolle bereits bestehender ethnischer Netzwerke zum Anstieg der Asylanträge beigetragen.

Nach einem Anstieg während der 80er Jahre waren die Zahlen seit dem Höchstwert von 1991 (27.306 Anträge) in Österreich wieder rückläufig. 1992 stellten 16.238 Menschen einen Asylantrag; 1993 sogar weniger als 5.000.³⁴⁾ Seit 1993 ist wieder ein leichter Anstieg an Asylbewerbern zu beobachten. 1996 wurden 9.090 Asylanträge erledigt, davon 342 zurückgezogen, 716 positiv erledigt und 8.032 abgelehnt. Im Jahr 1996 betrug die Anerkennungsquote somit 8% (1992: 10%). Die größte Anzahl der Asylbewerber stammte aus der BR Jugoslawien, von denen aber nur 5% anerkannt wurden. Aus Bosnien-Herzegovina wurden dagegen 14% anerkannt.³⁵⁾ 1998 verdoppelte sich die Zahl der Asylanträge vor allem wegen des Konflikts im Kosovo auf 13.800 (1997: 6.700). Von diesen Anträgen waren Mitte 1999 etwa 6.000 noch nicht entschieden, darüber hinaus wurden 5.500 Verfahren eingestellt, weil die Asylbewerber nicht mehr auffindbar waren. Insgesamt wurden im Jahr 1998 rund 9.500 rechtskräftige Bescheide erlassen, viele davon resultieren noch aus den Anträgen aus den Jahren zuvor. 500 Personen erhielten politisches Asyl zuerkannt, 3.491 Anträge wurden abgelehnt. Das Innenministerium errechnet daraus eine gestiegene Anerkennungsquote für das Jahr 1998 von etwa 13%.³⁶⁾

³⁴⁾ Weitere länderspezifische Anerkennungsquoten: Türkei: ca. 3%; Iran: ca. 19%; Irak: ca. 12%; Afghanistan: ca. 3%. Von den 298 pakistanischen und 202 indischen Flüchtlingen wurde niemand anerkannt, von den 221 syrischen Flüchtlingen lediglich vier.

³⁵⁾ Zur Berechnungsmethode des Bundesministeriums für Inneres: Die Zahl wird nicht in Relation zu den eingebrachten Anträgen, sondern in Relation zu rechtskräftigen Erledigungen gesetzt.

³⁶⁾ Ca. 73.000 Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien wurde 1993/94 in Österreich außerhalb des Asylverfahrens vorübergehend Schutz gewährt. Diese sind in den Asylbewerberzahlen nicht enthalten. 1999 entschloss sich Österreich schließlich angesichts der Massenvertreibung von Kosovo-Albanern wieder zur Aufnahme von Kriegsflüchtlingen.

6.3.4 Sonderregelung für Kriegsvertriebene

Einen Sonderstatus haben jene Ausländer, die aufgrund der Kriegereignisse aus Kroatien, später vor allem aus Bosnien-Herzegovina und zuletzt aus dem Kosovo nach Österreich einreisten. Sie werden im Rahmen einer gemeinsamen Sonderaktion des Bundes und der Länder unterstützt und genießen zeitlich beschränkten Aufenthalt.

Um die bereits in Österreich integrierten Personen in das Regime des Fremdengesetzes überleiten zu können, wurde 1998 das Bundesgesetz zur Sicherung des weiteren Aufenthaltsrechts integrierter Vertriebener aus Bosnien und Herzegovina beschlossen. Hierin wird geregelt, dass Flüchtlingen, denen bisher ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zukam, unter bestimmten Umständen (Vertriebene mit Arbeitsbewilligung, Angehörige) eine weitere Niederlassungsbewilligung erteilt werden kann. Weiters wird all jenen, denen eine endgültige Rückkehr in ihre Heimat aus humanitären Gründen "noch nicht" zugemutet werden kann, ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht gewährt. In der legislativen Regelung wird jedoch auch festgehalten, dass bei "mangelnder Rückkehrbereitschaft" (d.h., falls ein Reintegrationsangebot nicht angenommen wurde) dieses Aufenthaltsrecht "auf den für die Vorbereitung der Ausreise notwendigen Zeitraum beschränkt" werden kann. Ist jedoch absehbar, dass eine Rückkehr der Vertriebenen auf keinen Fall mehr möglich erscheint, so kann die zuständige Behörde die Ausweitung der Aufenthaltsgenehmigung bewilligen.

6.4 Illegale Zuwanderung

Weder restriktiv gehandhabte Asylgesetze noch eingeschränkte Zuzugsbedingungen und intensivere Kontrollen an der "Schengen"-Außengrenze konnten vollständig verhindern, dass Menschen in der Hoffnung nach Österreich kommen, hier bessere Startbedingungen, Erwerbschancen oder Schutz vor Unsicherheit und Verfolgung zu finden. Dabei fallen sowohl Unterschiede bei Menschenrechtsstandards und Minderheitenrechten als auch gravierende Einkommensdifferenzen zwischen Österreich und einer Reihe anderer Länder ins Gewicht. Das Migrationspotential in Ostmitteleuropa ist wesentlich ökonomisch, d.h. durch das Wohlstandsgefälle gegenüber den EU-Staaten bedingt. Verstärkt wird die Tendenz durch die Suche etlicher Unternehmungen, aber auch vieler Privathaushalte nach billigen Arbeitskräften. 1993 trat das derzeit geltende Fremdengesetz in Kraft. Es soll illegale Zuwanderung erschweren und illegalen Aufenthalt

unterbinden. Je nach Tatbestand und vorliegender Unregelmäßigkeit können Ausländer seither an der Grenze zurückgewiesen, nach illegaler Einreise zurückgeschoben oder ausgewiesen und zudem mit einem Aufenthaltssperre belegt werden.

Von der österreichischen Exekutive wurden im Laufe der 90er Jahre polizeiliche Maßnahmen getroffen, um den Wegfall des Eisernen Vorhangs sowie der Grenzkontrollen zu den EU-Nachbarländern zu kompensieren³⁷⁾ und zugleich die Kontrollen gegenüber den ostmitteleuropäischen Nachbarländern zu verstärken. Dadurch sollen die Sicherheit der Einheimischen erhöht sowie grenzüberschreitende Kriminalität und irreguläre Migration wirksamer bekämpft werden. Das Hauptaugenmerk liegt sowohl bei der Unterbindung irregulärer Grenzübertreite und der Zurückschiebung auf dem Landweg aus sicheren Drittstaaten einreisender (potentieller) Asylbewerber und anderer Migranten als auch bei der Eindämmung des Menschenhandels und der Schlepperei, des grenzüberschreitenden Auto-Diebstahls bzw. KFZ-Versicherungsbetrugs sowie des Handels mit Suchtgiften, Waffen und Sprengstoffen. Mobile Fahndungsterminals, Nachtsichtgeräte, Drogenschnelltests, CO²-Sonden und Dokumentenboxen stehen den Beamten zur Verfügung. Verstärkt wird der Grenzschutz durch den Einsatz des österreichischen Bundesheeres an den Ostgrenzen des Landes.

Zu den gesetzten Maßnahmen gehört, dass Personen, die durch eine visumfreie Einreise oder mit einem Touristenvisum ins Inland gelangen, hier im Anschluss keine Aufenthaltsgenehmigung erhalten. Auch Touristenvisa werden in der Regel nicht vom Inland aus verlängert. Die Durchreise von Angehörigen bestimmter Staaten, Inhabern bestimmter Reisedokumente oder Reisenden auf bestimmten Reiserouten kann zudem an eine Transiterlaubnis geknüpft werden. Dies soll vor allem der Bekämpfung des "Schlepperunwesens" dienen.

Auch im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik wird versucht, die illegale Beschäftigung von Ausländern zu erschweren. Arbeitgebern soll es weniger leicht gemacht werden, auf dieses billige Potential zuzugreifen. "Fliegende" Kontrollteams der Arbeitsmarktverwaltung, der Arbeitsinspektion und der Polizei sind im Einsatz. Bei Identifizierung illegal beschäftigter Ausländer wird ein Verwaltungsstrafverfahren gegen den Arbeitgeber eingeleitet. Ihm drohen Strafen bis zu öS 250.000.-. 1997 wurden 14.452 Betriebsstätten (1996: 14.363; 1995: 11.513) und auswärtige Arbeitsstellen (überwiegend Baustellen) kontrolliert. Bei etwa jedem sechsten kontrollierten Betrieb (1997: 14%;

1996: 16%; 1995: 18%) wurden Verstöße gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz festgestellt und insgesamt 3.858 (1997) illegal beschäftigte Ausländer identifiziert (1996: 4.083; 1995: 4.210). Nicht kontrolliert werden private Haushalte, obwohl dort eine viel größere Zahl nicht gemeldeter Ausländer beschäftigt sein dürfte.

6.5 Einbürgerungspolitik

In einigen Bereichen besteht eine rechtliche Gleichstellung zwischen Inländern und legal niedergelassenen Ausländern. In anderen bleiben Inländer privilegiert. Dies reicht vom aktiven und passiven Wahlrecht über den Zugang zum öffentlichen Dienst bis zum Anspruch auf eine Kommunalwohnung. Schließlich bleibt als gravierendster Unterschied: Ausländern kann unter Umständen die Aufenthaltsberechtigung entzogen werden. Nur Bürger anderer EU-Staaten können die Freizügigkeit bei der Niederlassung in Anspruch nehmen und sich auf ein generelles Diskriminierungsverbot bei der Vergabe von Arbeitsplätzen berufen. Doch auch dies bedeutet weder das Wahlrecht bei Nationalrats- und Landtagswahlen noch den Zugang zu wesentlichen Bereichen des öffentlichen Dienstes. Die Perspektive eines sicheren Aufenthalts, politischer Mitsprache und voller rechtlicher Gleichstellung setzt den Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft voraus. Dies ist in den meisten Fällen mit der Zurücklegung der bisherigen Staatsbürgerschaft verbunden.

6.5.1 Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998

Im Regelfall wird die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft von den Behörden jenes Bundeslandes vorgenommen, in dem der Antragsteller bzw. die Antragstellerin den ordentlichen Wohnsitz hat.³⁸⁾ Einbürgerung gilt als letzter Schritt einer geglückten Integration niedergelassener Ausländer in Österreich. Diesem Grundsatz trägt auch die Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes von 1998 Rechnung. Die Fristen bis zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft bleiben grundsätzlich unverändert: Ein Rechtsanspruch besteht nach wie vor erst nach 30-jährigem Aufenthalt. Bei Nachweis persönlicher und beruflicher Integration kann die Einbürgerung jedoch schon nach kürzerer Frist erfolgen. Solche Verleihungen bleiben von den persönlichen Umständen des An-

³⁷⁾ Dieser Wegfall erfolgt nur gegenüber jenen EU-Staaten, die auch Mitglieder des Schengener Abkommens sind.

³⁸⁾ Die Gebühren für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft betragen durchschnittlich rund öS 13.000.-.

tragstellers abhängig (z.B. Nachweis von Sprachkenntnissen) und räumen den zuständigen Landesbehörden einen Ermessensspielraum ein. Zugleich wurden 1998 die Fristen für die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft zwischen den die Einbürgerung durchführenden Bundesländern vereinheitlicht. Als Mindestfrist sind vor der Verleihung im Regelfall zehn Jahre Aufenthalt in Österreich erforderlich. Unter besonders berücksichtigungswürdigen Umständen kann diese Frist weiter verkürzt werden.

Als besondere Gründe gelten insbesondere bereits erbrachte oder noch zu erwartende Leistungen auf wissenschaftlichem, wirtschaftlichem, künstlerischem oder sportlichem Gebiet sowie der Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration. Minderjährige, Asylberechtigte und Bürger eines anderen EU/EWR-Staats müssen mindestens vier Jahre legalen Aufenthalt in Österreich nachweisen, bevor sie eingebürgert werden können. Bei Angehörigen von Drittstaaten, die bloß den Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration erbringen können, beträgt diese Mindestfrist sechs Jahre. Ausländische Staatsangehörige, die mit einem österreichischen Staatsbürger bzw. mit einer österreichischen Staatsbürgerin verheiratet sind, können bereits nach 4-jährigem Aufenthalt (bei 1-jähriger Ehedauer) bzw. 3-jährigem Aufenthalt (bei 2-jähriger Ehedauer) eingebürgert werden. Nur die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft an politisch oder religiös verfolgte Altösterreicher ist ohne Wartefrist möglich, sofern sie Bürger eines Nachfolgestaats der österreich-ungari-

schen Monarchie waren und ihren Wohnsitz vor 1938 in Österreich hatten.

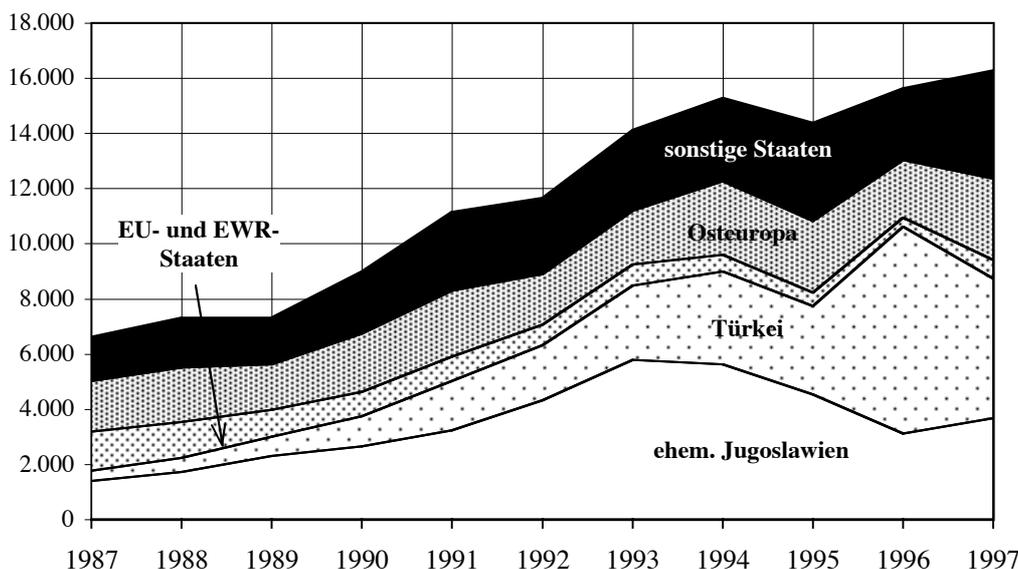
Die schon bisher bestehende Möglichkeit der beschleunigten Einbürgerung durch Beschluss der Bundesregierung wegen besonderer Leistungen auf wirtschaftlichem, wissenschaftlichem, künstlerischem oder sportlichem Gebiet blieb durch die Novelle von 1998 zwar erhalten, wurde aber eingeschränkt. Auch in diesen Fällen müssen nun ein gewisses Maß an Integration und entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache nachgewiesen werden.³⁹⁾

Eine persönliche und berufliche Integration liegt nach der geltenden Rechtslage dann vor, wenn der Ausländer sowohl arbeitsrechtlich (z.B. durch eine Arbeitserlaubnis oder einen Befreiungsschein) als auch fremdenrechtlich (z.B. durch eine unbefristete weitere Niederlassungsbewilligung) eine bis auf weiteres gesicherte Position in Österreich hat. Keine Einbürgerung erfolgt, wenn der Lebensunterhalt des Antragstellers nicht gesichert ist. Wer rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten (bis 1998: zu mehr als sechs Monaten) Haft verurteilt wurde, kann die österreichische Staatsbürgerschaft nicht verliehen bekommen.

6.5.2 Einbürgerungsentwicklung 1987 bis 1997

Die Zahl der Einbürgerungen stieg in Österreich zwischen Mitte der 80er Jahre und den 90er Jahren beträchtlich. Wurden im Jahr 1987 nur etwas über

Abbildung 6.3: Einbürgerungen in Österreich nach Herkunftsland 1987 bis 1998



Quellen: ÖSTAT; eigene Berechnungen

³⁹⁾ 1997 gab es 92 solche Einbürgerungen im "Eilverfahren", 1996 waren es 60.

6.000 Personen eingebürgert, so erhielten 1997 über 16.000 Ausländer die österreichische Staatsbürgerschaft. Bezieht man die Einbürgerungen auf die Gesamtzahl der im Lande anwesenden Ausländer, dann zeigt sich keine so starke Veränderung. 1987 wurden 1,9% und 1997 fast 2,2% der ausländischen Wohnbevölkerung Österreichs eingebürgert.

Während die Zahl der Einbürgerungen anstieg, veränderte sich die Zusammensetzung der Antragsteller nach Herkunftsstaaten beträchtlich. Im Jahr 1987 entfielen knapp die Hälfte aller Einbürgerungen auf Bürger Ostmittel- und Osteuropas (28%) sowie des damaligen Jugoslawien (21%). Ein Sechstel der Antragsteller waren Bürger damaliger oder heutiger EU-Staaten (18%). In den letzten Jahren verschob sich das Schwergewicht zu den türkischen Staatsbürgern (1997: 31%). An zweiter Stelle folgen die Bürger (Ex-)Jugoslawiens (1997: 23%). Dahinter kommen Bürger anderer Staaten Ostmittel- und Osteuropas (18%). Die weitgehende Gleichstellung von EU-Bürgern durch den Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschaftsraum (1993) und zur Europäischen Union (1995) bewirkte, dass sich niedergelassene Ausländer aus dem EU-Raum (1997: 2%) und aus anderen westlichen Staaten (1997: 2%) kaum noch einbürgern lassen.

Die langfristige Zunahme der Einbürgerungen ist in erster Linie auf vermehrte Einbürgerungen türkischer Staatsbürger zurückzuführen. Wurden im Jahr 1987 nur 378 türkische Frauen und Männer eingebürgert, waren es zehn Jahre später bereits 5.068 Personen. Der Anteil an allen Einbürgerungen erhöhte sich damit von 6% auf 48% im Jahr 1996 und sank im darauf folgenden Jahr auf 31%. Die Ursachen dieser Entwicklung sind auf eine Änderung der Rechtslage in der Türkei zurückzuführen, da (ehemalige) türkische Staatsbürger seit 1995 aus Anlass der Zurücklegung ihrer Staatsbürgerschaft keinen Verlust des Erbrechts und des Rechts auf Landbesitz zu befürchten haben. Überdies kann die zurückgelegte türkische Staatsbürgerschaft nun jederzeit reaktiviert werden.

6.5.3 Integrationspolitische Maßnahmen

Ausländischen Personen, denen eine Niederlassungsbewilligung erteilt wurde, kann in Österreich Integrationsförderung gewährt werden. Damit soll ihre Einbeziehung in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben beschleunigt und mehr Chancengleichheit mit österreichischen Staatsbürgern in diesen Bereichen hergestellt werden. Maßnahmen der Integrationsförderung sind insbesondere Sprachkurse, Kurse zur Aus- und Weiterbildung, Veranstaltungen zur Einführung in die österreichische Kultur und Geschichte, gemeinsame Veranstaltungen mit österreichi-

schen Staatsbürgern zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und Weitergabe von Informationen über den Wohnungsmarkt.

Für Asylbewerber und Kriegsvertriebene im Bereich der Bundesbetreuung werden vom Innenministerium gemeinsam mit Partnerorganisationen mehrmonatige Sprach- und diverse Integrationskurse durchgeführt. Weiters werden Lehrgänge zur Einführung in die österreichische Geschichte und Kultur sowie gemeinsame Veranstaltungen für In- und Ausländer initiiert.

6.6 Fazit

Migration und Migrationspolitik waren bis in die späten 80er Jahre keine Themen, die die Öffentlichkeit bewegten. Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, dem 1989 einsetzenden Zustrom von Menschen aus der östlichen Hälfte Europas und der großen Zahl von Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden die Ausländer, Asylbewerber und Flüchtlinge zu einem Thema der österreichischen und der europäischen Innenpolitik. Tatsächlich erfolgte zu Beginn der 90er Jahre (Wanderungssalden 1988-1993 im Jahresschnitt +60.000 Personen) eine beträchtliche Zuwanderung nach Österreich.

Diese Situation hat sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre geändert. Die internationale Zuwanderung nach Österreich und in viele andere Länder Westeuropas wurde deutlich schwächer (Wanderungssaldo Österreich 1996: +3.800 Personen; 1997: +1.500 Personen). Eine Ursache dafür sind restriktivere gesetzliche Regelungen, die 1992/93 in Kraft traten. Bis Mitte der 90er Jahre standen Probleme der Aufnahme und Integration neuer Zuwanderer aus Ostmitteleuropa und vom Balkan, insbesondere der bosnischen und anderer Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, im Zentrum der Überlegungen. Seit dem EU-Beitritt Österreichs war und ist die Debatte stärker durch die Lage des Landes an der Außengrenze der Schengen-Staaten sowie durch die möglichen Folgen einer EU-Osterweiterung geprägt. In jüngster Zeit kam durch die Krise im Kosovo erneut das Thema Asyl ins Blickfeld. Mehrfach wurden in den letzten Jahren ausländerrechtliche Bestimmungen geändert. 1998 kam es auch zu einer Änderung bzw. Vereinheitlichung der Voraussetzungen zum Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft.

Aufgrund seiner geographischen Lage und seiner Zugehörigkeit zum EU/EWR-Raum muss sich Österreich in Zukunft verstärkt mit seiner Rolle als Einwanderungsland auseinandersetzen. Dabei wird ver-

stärkt differenziert: zwischen Einwanderern aus dem EU-Raum und vergleichbaren Ländern (etwa aus der Schweiz, für deren Bürger die Grenzen weitgehend geöffnet wurden) und solchen aus Drittstaaten, die mit erschwerten Zuzugsbestimmungen konfrontiert sind. Die Maßnahmen zur Verschärfung der Grenzkontrollen dienen der Bekämpfung des Schlepperunwesens und der unkontrollierten Zuwanderung sowie dem Schutz des österreichischen Arbeitsmarktes insbesondere gegenüber Ostmitteleuropa, dem Balkan und den GUS-Nachfolgestaaten. Aufgrund der politischen Veränderungen mit dem Fall des Eisernen Vorhangs können Ostmittel- und Osteuropäer zudem kein Asyl mehr erhalten. Dennoch versuchen aufgrund der schlechten Lebensbedingungen gerade aus diesen Ländern verstärkt Migranten nach Österreich zu kommen. Zudem führte eine Reihe von Härtefällen aus der Vollzugspraxis zu einer Kritik an der Migrationspolitik in Österreich. Andererseits wird von Seiten der Mehrheit der Bevölkerung Begrenzung bzw. Verringerung der Zuwanderung gefordert.

Mit dem Vertrag von Maastricht trat eine für die EU-Länder bindende Neuregelung in Kraft, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres regelt. Zum einen wird in diesem Vertragswerk festgehalten, wie die Asylproblematik politisch gelöst werden soll. Dabei werden Fragen der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen, die Pflichten des zuständigen Staats sowie der Umgang mit der "vorübergehenden Schutzgewährung" für durch Kriegshandlungen Vertriebene erörtert. Zum anderen befasst sich der Vertrag von Maastricht mit der Einwanderungspolitik bzw. der Politik gegenüber Staatsangehörigen dritter Länder. Der Bereich der Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen dritter Länder überschneidet sich hierbei großteils mit den Zuständigkeiten der EU-Länder. Das Abkommen dient nicht zuletzt der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts. Hier werden im Abkommen Empfehlungen zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie

zur Verbesserung der Kontrollverfahren erteilt. Ebenso werden "aufenthaltsbeendende" Maßnahmen für Personen, die sich illegal in den Mitgliedsländern aufhalten, erfasst.

Österreichs politisches Ziel ist die Erarbeitung und Umsetzung einer umfassenden europäischen Migrationsstrategie. Denn für die österreichische Regierung besteht kein Zweifel daran, dass das Problem der internationalen Migration nicht durch Einzelstaaten, sondern nur durch Schaffung eines europaweiten harmonisierten Konzepts bewältigt werden kann. Die Vorschläge, die die österreichische Bundesregierung während der EU-Präsidentschaft (2. Halbjahr 1998) zur Schaffung einer umfassend neuen Konzeption der Migrationspolitik vorlegte, betrafen folgende fünf Punkte:

1. Reduzierung des weltweiten Migrationsdrucks:
 - a) Intervention in Konfliktregionen,
 - b) Ausweitung der Entwicklungshilfe und der ökonomischen Kooperation,
 - c) politische Kooperation zwischen Aufnahme- und Herkunftsstaaten,
 - d) Anhebung von Menschenrechtsstandards.
2. Reduzierung der illegalen Migration und Schlepperbekämpfung.
3. Zuwanderungssteuerung:
 - a) europaweite Quotensysteme für die Neuzuwanderung,
 - b) Vereinheitlichung der Regelung für den Familiennachzug,
 - c) Transferleistungen an Zuwanderer.
4. Neuer Flüchtlingsschutz:
 - a) vorübergehender Schutz von Vertriebenen,
 - b) Integrationsprogramme, die für die Aufnahmestaaten sozial verträglich sind,
 - c) Reintegrationsprogramme mit internationaler Unterstützung,
 - d) Reform des Asylrechts und Übergang zu stärker politisch orientierten Schutzkonzepten.
5. Europäisierung der Migrationspolitik und Entwicklung eines neuen institutionellen Rahmens.

7. Internationale Zusammenarbeit in Bevölkerungsfragen

7.1 Zielvorgaben der ICPD von Kairo 1994

Auf der Weltbevölkerungskonferenz vor fünf Jahren beschloss die Weltgemeinschaft eine Reihe wesentlicher Prinzipien und Ziele, die damals im Konsens von 180 Staaten formuliert und mitgetragen wurden. Im Kairoer Aktionsprogramm setzte sich die Staatengemeinschaft eine Reihe bevölkerungs-, familien- und entwicklungspolitischer Ziele. Im Zentrum stand neben dem Wunsch nach einer verringerten Wachstumsdynamik der Weltbevölkerung vor allem die verantwortete und selbstbestimmte Elternschaft. Damit begann sich ein neu formuliertes Menschenrecht auszubilden: nämlich das Recht, die Zahl der eigenen Kinder und den Zeitpunkt ihrer Geburt selbst zu bestimmen. Die Verbesserung der reproduktiven Gesundheit, die Verringerung des Bevölkerungswachstums, die Stärkung der Rechte und Position insbesondere von Frauen und die nachhaltige Entwicklung wurden zu gleichberechtigten und miteinander verbundenen Zielen erklärt.

Konkret wurden folgende umsetzbare Ziele genannt:

- Zugang aller zu reproduktiven Gesundheitsdiensten im Rahmen der Basisgesundheitsversorgung; vermehrte Einbeziehung von Männern und von Jugendlichen in Programme der Sexualaufklärung und Familienplanung;
- Sicherung des allgemeinen Zugangs zum gesamten Angebot an sicheren und zuverlässigen Methoden der Familienplanung sowie zu Information und Beratung über diese Methoden;
- Senkung der Mütter- und Säuglingssterblichkeit;
- Prävention von HIV/AIDS durch verstärkte Aufklärung und Verhütung;
- Verbesserung von Qualität und Quantität von Bildungsangeboten und Gewährleistung des Grundschulbesuchs für Kinder beiderlei Geschlechts;
- Verbesserung der rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Stellung von Frauen;
- Aufbau von sozialen Sicherungssystemen, vor allem von

Systemen der Einkommenssicherung im Alter als Alternative zur Alterssicherung durch Kinderreichtum.

All die genannten Ziele setzen den Einsatz von Ressourcen voraus, beruhen also auf dem politischen Willen zur Setzung von Prioritäten. Im Bereich der reproduktiven Gesundheit lassen sich nötige und auszubauende Leistungen und Dienste in vier Bereiche einteilen (siehe Ulrich 1999):

- Erstens geht es um die Unterstützung von Paaren und Individuen bei der Verhinderung ungewollter Schwangerschaften. Dieser Bereich bildete traditionell den Kern der Aktivitäten von Familienplanungsprogrammen. Zur Zeit der Kairoer Konferenz wurden die damaligen Aufwendungen für Familienplanung auf 4 bis 5 Mrd. US-Dollar jährlich geschätzt (Conly et al. 1994, zit. n. Ulrich 1999). Das waren fast 40% aller Mittel, die im Rahmen der Entwicklungshilfe für reproduktive Gesundheit, Familie und bevölkerungspolitisch relevante Maßnahmen aufgewendet wurden (Conly/Silva 1998). Der Kairoer Aktionsplan sah vor, bis zum Jahr 2000 die jährlichen Aufwendungen für Familienplanung auf 10,2 Mrd. US-Dollar (Preisbasis von 1993) zu erhöhen (siehe Tab 7.1).
- Ein zweiter wesentlicher Bereich ist die Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten, besonders die Prävention von HIV/AIDS. Das Kairo-Schlussdokument forderte, die Aufwendungen in diesem Bereich bis zum Jahr 2000 auf 1,3 Mrd. US-Dollar jährlich zu erhöhen.

Tabelle 7.1: Geschätzte Aufwendungen zur Erfüllung der Ziele des Kairo-Aktionsprogramms in Entwicklungsländern in Mrd. US-Dollar von 1993

	2000	2015
Insgesamt erforderliche Mittel in Entwicklungsländern	17,0	21,7
Herkunft der Mittel		
Internationale Geber	5,7	7,2
Entwicklungsländer	11,3	14,5
Art der Aufwendungen		
Familienplanung	10,2	13,8
sexuell übertragbare Krankheiten, HIV/AIDS	1,3	1,5
grundlegende Dienste der reproduktiven Gesundheit	5,0	6,1
Forschung, Daten, Strategiebildung	0,5	0,3

Quelle: UNFPA 1994; Potts et al. 1999 (zit. n. Ulrich 1999)

- Andere Leistungen der reproduktiven Gesundheit, u.a. Anstrengungen zur Verringerung der Müttersterblichkeit, die Prävention und Behandlung von Unfruchtbarkeit, das Zurückdrängen von traditionellen Praktiken der weiblichen Genitalverstümmelung, machen einen dritten Problembereich aus. Für ihn sollten ab dem Jahr 2000 mindestens 5 Mrd. US-Dollar jährlich aufgewandt werden.
 - Zusätzlich sah der Kairo-Plan 0,5 Mrd. US-Dollar für Forschung, Datensammlung und Analyse vor.
- Alle vier genannten Bereiche addieren sich auf geschätzte 17 Mrd. US-Dollar (Ziel 2000; Preisbasis 1993).

7.1.1 Anteil der Geberstaaten an der internationalen Zusammenarbeit

Zur Finanzierung der Kairo-Ziele sollten sowohl die Entwicklungsländer selbst als auch die internationalen Geber durch eine Steigerung ihrer Aufwendungen beitragen. Der Beitrag der Entwicklungsländer sollte 11,3 der errechneten 17 Mrd. US-Dollar (Preisbasis 1993) betragen. Der Beitrag der Industriestaaten im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sollte bis zum Jahr 2000 auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen, also auf 5,7 Mrd. US-Dollar steigen. Fünf Jahre nach der Kairoer Bevölkerungskonferenz blieben die meisten Industriestaaten weit hinter ihren finanziellen Zusagen von 1994 zurück. Ende der 90er Jahre belief sich die Unterstützung der Geber-

staaten für reproduktive Gesundheit, AIDS-Prävention und andere bevölkerungspolitisch relevante Maßnahmen in Entwicklungsländern auf insgesamt 1,4 Mrd. US-Dollar. Dies entsprach lediglich einem Viertel der in Kairo für das Jahr 2000 avisierten 5,7 Mrd. Dollar.

Von den internationalen Geberländern erreichten bislang nur die Niederlande, Norwegen und Dänemark ihren auf BIP-Basis errechneten Anteil an den Aufwendungen (siehe Tab. 7.2). Schweden und Finnland liegen bereits relativ nahe an diesem Ziel. Viele große Geberländer – vor allem die USA, Deutschland und Japan – liegen vom "Kairo-Ziel" relativ weit entfernt. Auf die drei zuletzt genannten Länder entfallen mit -2,9 Mrd. US-Dollar rund zwei Drittel des nicht finanzierten Anteils der Industriestaaten am "Kairo-Ziel" (Conly/Silva 1998). Relativ am größten ist die Diskrepanz allerdings in Frankreich und Österreich, wo fast gar keine Entwicklungshilfe für Familienplanung, reproduktive Gesundheit und AIDS-Prävention geleistet wird.⁴⁰⁾

Das bereits 1970 auf der UNO-Vollversammlung beschlossene Ziel, 0,7% des Bruttoinlandsprodukts der Industriestaaten für Entwicklungshilfe auszugeben, wurde in Kairo erneut bekräftigt. Gegenwärtig wird dieses Ziel jedoch lediglich von vier Ländern erreicht: von Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und Schweden. Inflationsbereinigt ist das Niveau der Entwicklungshilfe von 1992 bis 1997 um ein Viertel gesunken. Das ist ein wesentlicher Grund für den Rückgang der Geberaufwendungen für Gesundheit, Familienplanung und andere bevölkerungspolitische Pro-

Tabelle 7.2: Tatsächlich geleistete Entwicklungshilfe für Gesundheit, Familienplanung und für bevölkerungspolitisch relevante Programme (bilateral und multilateral) im Vergleich zum Kairo-Ziel (1996)

Land	Ausgaben 1996 (Mio. US-Dollar)	Zielvorgabe bis 2000 (Mio. US-Dollar)	Defizit/Überschuss im Verhältnis zum Kairo-Ziel
Dänemark	63,0	43,8	+19,2
Niederlande	111,7	102,9	+8,8
Großbritannien	106,4	300,9	- 194,5
USA	637,7	1.951,3	-1.313,6
Deutschland	96,0	601,1	-505,1
Japan	93,8	1.198,6	-1.104,8
Frankreich	16,5	396,3	-379,8
Österreich	0,9	58,8	-57,9

Quellen: UNFPA 1998, Global Population Assistance Report 1996; OECD 1998, Development Cooperation 1997 Report, Paris 1998 (zit. n. DWS Newsletter 1/1999)

⁴⁰⁾ Als Schlüssel für die Aufteilung der Anteile dient dabei die 1996 erreichte Wirtschaftskraft, gemessen an der Höhe des Bruttoinlandsprodukts.

gramme seit 1995 (siehe Tab. 7.3). Um die in Kairo errechneten 5,7 Mrd. US-Dollar für Familienplanungsmaßnahmen zu erreichen, hätten die internationalen

Geberländer jedoch ihre Anstrengungen von 1997 bis 2000 auf mehr als das Vierfache steigern müssen (Conly/Silva 1998).

Tabelle 7.3: Entwicklungshilfe der Geberländer für Familienplanungsprogramme 1987-96

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994 ¹⁾	1995	1996
in Mio. US-Dollar ²⁾	614	609	675	803	952	926	966	1.201	1.568	1.528
jährl. Zuwachs in %		-1	11	19	19	-3	4	24	31	-3
in Mio. konstante US-Dollar von 1993	787	726	813	862	988	904	966	1.152	1.372	1.370
jährl. Zuwachs in %		-8	12	6	15	-9	7	19	19	0
in % der ges. Entwicklungshilfe	1,35	1,16	1,19	1,21	1,36	1,26	1,4	1,65	2,32	2,46

¹⁾ Ab 1995 neue Abgrenzung, die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren ist deshalb eingeschränkt.

²⁾ Für die Umrechnung auf US-Dollar von 1993 wurde der OECD-DAC-Deflator verwendet.

Quelle: Vlasso et al. 1998 (zit. n. Ulrich 1999)

7.2 Österreichs Aufwendungen für die internationale Zusammenarbeit

Österreich ist zusammen mit den anderen EU-Ländern Frankreich, Spanien, Irland, Italien und Portugal am weitesten von der Erfüllung des Kairo-Zieles entfernt. Österreich hatte die in Kairo beschlossene Vereinbarung zur Erhöhung der Finanzmittel zwar mitgetragen, bleibt jedoch mit den geleisteten 0,9 Mio. US-Dollar (1996) weit hinter der errechneten Zielvorgabe von 58,8 Mio. US-Dollar bis zum Jahr 2000 zurück. Die Zuwächse im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der frühen 90er Jahre setzten sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht fort. Im Gegenteil, die Leistungen sind seit 1994/95 rückläufig. Die restriktive österreichische Finanzpolitik ist wesentlich auf die nationale Budgetkonsolidierung der vergangenen Jahre zurückzuführen, die durch den EU-Beitritt und die Erfüllung der Maastricht-Kriterien vor und seit Einführung der gemeinsamen europäischen Währung notwendig wurde.

Österreich ist eines der kleinsten Geberländer. Es rangiert unter den 21 Geberländern an 16. Stelle. 1996 beliefen sich die Ausgaben, die für die Entwicklungszusammenarbeit getätigt wurden, auf 0,26% des BIP und lagen damit unter der durchschnittlichen Leistung aller Geberländer in Höhe von 0,4% des BIP. Strukturelle Veränderungen aufgrund des EU-Beitritts führten zu einer Reduzierung der bilateralen Hilfe und zu einer Umschichtung zugunsten der multilateralen Ent-

wicklungshilfe. Lücken in der Datenlage, aber auch die uneinheitliche Zuordnung von Zuschüssen innerhalb der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie die Zuordnung von nicht entwicklungsrelevanten Leistungen erschweren die genaue Analyse der österreichischen Transfers. So ist innerhalb der bilateralen EZA auch der Aufwand für Asylwerber/innen und Flüchtlinge in Österreich berücksichtigt, obwohl diese überwiegend nicht aus der Dritten Welt stammen. Ebenso inkludiert sind Studienplatzkosten für Studierende aus der Dritten Welt sowie gestützte Exportkredite. Im Jahr 1997 beliefen sich die Ausgaben für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EU, UNICEF, UNDP, UNFPA, WHO, ILO und Weltbank) auf 2,7 Mrd. Schilling. Die Beiträge an UNFPA fielen von einer Mio. (1994) auf 600.000 Dollar im Jahr 1997. Die bilateralen Zuschüsse sanken von 6,1 Mio. (1994) auf 3,7 Mio. Schilling (siehe Tab. 7.4). Für Gesundheit, Familienplanung und bevölkerungspolitische Maßnahmen wurden 1996 – über bi- und multilaterale Kanäle – nur 861.000 US-Dollar aufgewendet. Die Ausgaben hierfür beliefen sich auf lediglich vier US-Dollar pro Mio. Dollar des BIP. Im Vergleich dazu betrug der schwedische Beitrag für reproduktive Gesundheit, Familienplanung und AIDS-Prävention im selben Jahr immerhin 242 US-Dollar pro Mio. Dollar des BIP.

Die Aktivitäten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen im Rahmen der zuständigen Ministerien und durch eine Reihe heimischer NGOs, zum anderen in den jeweiligen lokalen Niederlassungen von österreichischen Organisationen vor Ort und den in Empfängerländern operierenden Partnerorga-

Tabelle 7.4: Entwicklung der österreichischen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit (EZA) 1992, 1994, 1996, 1997 in Mio. Schilling

	1992	1994	1996	1997
Bilaterale EZA	4.620	6.117	4.359	3.734
Zuschüsse	3.867	4.044	3.732	3.085
Kredite	752	2.073	626	648
Multilaterale EZA	1.489	1.365	1.532	2.695
Zuschüsse an multilat. Organisationen	335	401	404	373
Zuschüsse an Finanzorganisationen	1153	963	132	1.140
EU-Budget-Beiträge	-	-	995	1.181
Bilaterale und Multilaterale EZA gesamt	6109	7.482	5.892	6.430
BNP (in Mrd. Schilling zu Marktpreisen, laufend)	2014	2.255	2.416	2.516
Leistungen in % des BNP	0,30	0,33	0,24	0,26

Quelle: Arbeitstabellen des BM f. auswärtige Angelegenheiten 1999

nisationen. Die Verantwortung für die österreichische Entwicklungszusammenarbeit obliegt dem Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, welches für die bilaterale Hilfe und den Großteil aller UN-Aktivitäten zuständig ist. Dagegen fällt die Zusammenarbeit mit den finanziellen Institutionen wie dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Finanzen. Die Flüchtlingshilfe ressortiert beim Bundesministerium für Inneres, die Studienbeihilfen beim Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr. Weitere Kompetenzen besitzen Universitäten und Schulen bei der Förderung von Studienprogrammen sowie auf regionalem Niveau die Länder und Gemeinden im Rahmen der von ihnen initiierten Partnerschaftsprogramme.

7.2.1 Bilaterale Zusammenarbeit

Im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit verfolgt Österreich keinen Ansatz, der Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung oder HIV/AIDS-Prävention zu einem wesentlichen Kriterium machen würde. Allerdings wird davon ausgegangen, dass eine kontinuierliche Anhebung des Lebensstandards und der damit verbundene sozio-ökonomische Wandel die Familienstruktur und das Geburtenniveau nachhaltig beeinflussen. Für Österreich besitzt die Beseitigung von Armut hohe Priorität. Bei der Bereitstellung von Beratung, Betreuung und Bildung bzw. Wissenstransfer wird generell auf kulturelle Voraussetzungen sowie auf eine Erhöhung der Autonomie der Zielgruppen geachtet.

Adressaten der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit sind derzeit in erster Linie Regierungsstellen und Nichtregierungs-Organisationen in Äthiopien, Bhutan, Burkina Faso, den Cap Verden, Moçambique, Nicaragua, Ruanda und Uganda. Zudem gibt es Kooperationen mit Partnerorganisationen in Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Kenia, Namibia, Nepal, Pakistan, Senegal, Tansania und Zimbabwe.

In den Partnerländern bemüht sich Österreich um eine integrierte Entwicklungspolitik. Die konkreten Vorhaben konzentrieren sich sowohl auf den städtischen Arbeitsmarkt als auch auf ländliche und regionale Entwicklungsprogramme. Eine Reihe von Projekten zielt im Rahmen der ländlichen und regionalen Entwicklung auf die Ausbildung der sozio-kulturellen Kompetenzen für eine umweltverträgliche Nutzung der natürlichen Ressourcen. In Costa Rica, Nicaragua und Senegal wurde mit Pilotprojekten begonnen, alternative Nutzungsstrategien der natürlichen Ressourcen zu erproben. Gleichzeitig versucht Österreich, auf dem Gebiet der Gesundheitsvorsorge neue Wege zu beschreiten. Es werden Projekte gefördert, die sich um eine verstärkte Einbeziehung und Auswertung des traditionellen Wissens über Heilmethoden bemühen (Senegal) bzw. aktiv pharmazeutische Forschung (Himalaya) betreiben.

Eine Komponente der Gesundheitsprogramme bilden Familienplanung im engeren Sinne sowie Familien- und Partnerberatung. Hierzu wurden im Anschluss an die Bevölkerungskonferenz von Kairo ein Projekt zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Nicaragua sowie aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie ein

Projekt zur Initiierung einer nationalen Familienplanungskampagne in Rumänien finanziert. Dabei hat die Bereitstellung von Bildungs- und Ausbildungsressourcen hohen Stellenwert. Die im Kairo-Aktionsprogramm formulierte Forderung nach Förderung der reproduktiven und sexuellen Rechte der Frau führte allerdings nicht zu einer Schwerpunktsetzung innerhalb des bilateralen Programms.

Dokumentiert sind im Rahmen der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zahlreiche Einzelprojekte, die sich um eine Integration gesundheitlicher Mindestvorsorge bemühen, aber auch solche, die Kindern und Jugendlichen eine Grundschulausbildung ermöglichen oder bei Erwachsenen zur Senkung des Analphabetismus beitragen. Der gemeinsame Nenner vieler Projekte ist die strukturelle Veränderung der Beschäftigungssituation, unabhängig davon, ob es sich bei diesen Projekten um Kredite handelt, die an Kleinbauern für den Erwerb von Land oder an Kleingewerbetreibende vergeben werden, oder ob es sich um Bildungs- und Ausbildungsprogramme handelt.

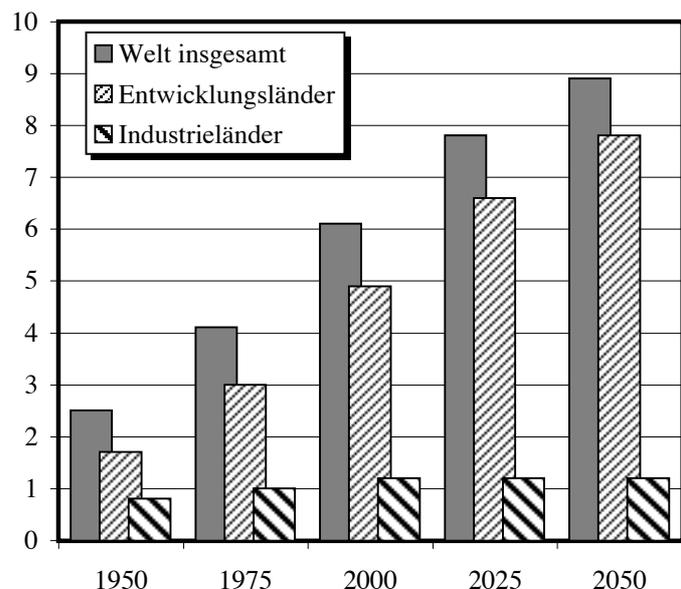
7.2.2 Multilaterale Zusammenarbeit

Auf multilateraler Ebene erfolgt die Mitarbeit an Bevölkerungsprogrammen im Rahmen von UNFPA, WHO, ILO, UNHCR, Weltbank und der Europäischen Union. Österreich begrüßt ausdrücklich die zunehmenden Aktivitäten des UNFPA, insbesondere was die flankierenden Maßnahmen zu Familienplanungsprogrammen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten und die Bemühungen zur Stärkung der Frauen in Familie und Gesellschaft betrifft. 1998 leistete Österreich einen regulären Beitrag an UNFPA in der Höhe von 6,1 Mio. Schilling sowie einen Sonderbeitrag im Rahmen von "Kairo +5" in der Höhe von 3,9 Mio. Schilling, der unter anderem für ein Frauen- und Mädchen-Bildungsprojekt in Nepal verwendet wurde. Im Rahmen des Kairo-Ziels relevant ist auch eine Reihe von EU-Projekten, bei denen Gesundheit, Sexualaufklärung, Familienplanung, HIV/AIDS-Prävention und andere bevölkerungspolitisch relevante Themen eine Rolle spielen. Im Rahmen seiner EU-Beiträge finanziert Österreich in aliquotem Umfang diese Projekte mit.

7.3 Ausblick

Die Zahl der Bewohner unseres Planeten wuchs zwischen 1800 und 1950 von einer Mrd. auf 2,5 Mrd. Seit 1950 wuchs die Weltbevölkerung von rund 2,5 Mrd. auf derzeit 6 Mrd. Eine mittlere UN-Prognose rechnet bis zum Jahr 2050 mit einer Weltbevölkerung von 8,9 Mrd. Menschen. Langfristig würde es bis 2100 bei abflachendem Zuwachs zu 10 Mrd. Erdenbürgern kommen. Um ein solches Szenario zu realisieren und das Menschenrecht auf freiwillige und verantwortete Elternschaft zu verwirklichen, ist die Durchsetzung der Kairo-Ziele unabdingbare Voraussetzung. Entscheidend hierfür ist, ob es gelingt, die gesellschaftliche Stellung von Frauen zu stärken sowie jene 120 Mio. Paare und eine noch größere Zahl jugendlicher Singles zu erreichen, die derzeit keinen Zugang zu Verhütungsmitteln und zu wirksamer AIDS-Prävention haben. Die Folgen dieses fehlenden Zugangs sind bekannt: Jahr für Jahr werden 70 bis 80 Mio. Frauen ungeplant schwanger. Es kommt zu 40 Mio. Schwangerschaftsunterbrechungen. Fast sechs Mio. Menschen infizieren sich jährlich neu mit dem tödlichen HIV-Virus. Und 600.000 Frauen sterben an den Folgen einer Geburt oder eines Schwangerschaftsabbruchs. All dies sind deutliche Hinweise darauf, welche Prioritäten internationale Entwicklungszusammenarbeit zukünftig setzen sollte.

Abbildung 7.1: Bevölkerungsentwicklung 1950-2050 (in Mrd.)



Quelle: United Nations Population Division: World Population Prospects (1998 Revision; medium variant)

Literatur

- AMS Österreich (Hg.): Die Arbeitsmarktlage 1997. Wien 1998.
- Badelt, C.; A. Österle: Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil. Sozialpolitik in Österreich. Wien 1998.
- Bauböck, R.: Einwanderungs- und Minderheitenpolitik – Ein Plädoyer für neue Grundsätze. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 3/1991, S.42-56.
- Biffel, G.: Sopemi Report on Labour Migration – Austria 1997/98. WIFO, Wien 1998.
- Breiter, M.: Vergewaltigung in Österreich – Ein Verbrechen ohne Folgen. Studie im Auftrag der Bundesministerin für Frauen. Wien 1994.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Bericht über die soziale Lage in Österreich (Sozialbericht) 1991 und 1992. Wien 1992 und 1993.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Gesundheitsbericht 1997 an den Nationalrat, Berichtszeitraum 1993-1995. Wien 1997.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Ausländerbeschäftigung in Österreich. Manuskript zur Internationalen Migrationskonferenz. Baden 1998.
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.): Bericht über die soziale Lage (Sozialbericht). Wien 1998 (= BMAGS 1998a).
- Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.): Das Gesundheitswesen in Österreich. Wien 1998 (= BMAGS 1998b).
- Bundesministerium für Frauenangelegenheiten/Bundeskanzleramt (Hg.): Bericht über die Situation der Frauen in Österreich. Wien 1995.
- Bundesministerium für Frauenangelegenheiten und Verbraucherschutz (Hg.): Österreichischer Nationalbericht. Umsetzung der "Aktionsplattform" der 4. Weltfrauenkonferenz Peking 1995. Wien 1998.
- Bundesministerium für Inneres: Zweiter Wanderungsbericht an den Nationalrat (Wanderungsbericht November 1993). Wien 1993.
- Bundesministerium für Inneres: Das Österreichische Einwanderungsmodell. Manuskript zur Internationalen Migrationskonferenz. Baden 1998.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.): Lebenswelt Familie. Familienbericht 1989. Wien 1989.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie: Familienpolitik in Österreich. Wien 1998.
- Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.): Familienbericht 1999. Wien 1999 (im Erscheinen).
- Conly, S.R.; N. Chaya, K. Helsing: Financing the Future: Meeting the Demand for Family Planning. Population Action International. Washington 1994.
- Conly, S.R.; S. de Silva: Paying Their Fair Share? Donor Countries and International Population Assistance. Population Action International. Washington 1998.
- Davy, U.; A. Gächter: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: Journal für Rechtspolitik 1/1993, S.155-174.
- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (Hg.): DSW Newsletter 1/1999.
- Doblhammer, G.; W. Lutz, C. Pfeiffer: Familien- und Fertilitätssurvey (FFS) 1996. Tabellenband und Zusammenfassung erster Ergebnisse. Materialiensammlung Heft 2. Wien 1997.
- EUROSTAT/Europäische Kommission (Hg.): Bevölkerungsstatistik 1997. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1997.
- Fassmann, H.; R. Münz: Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen. Wien 1995.
- Findl, P.: Mortalität und Lebenserwartung in den österreichischen Alpenländern im Zeitalter der Hochindustrialisierung (1869 bis 1912). In: ÖSTAT (Hg.): Geschichte und Ergebnisse der zentralen amtlichen Statistik in Österreich 1829-1979, S.425-452 (= Beiträge zur österreichischen Statistik, Hefte 550 u. 550A). Wien 1979.
- Findl, P.; A. Hlavac, R. Münz: Bevölkerung, Familie und Sozialpolitik in Österreich. Zur Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD) der Vereinten Nationen im September 1994 in Kairo. Wien 1994.
- Gächter, A.: Illusionen einer Einwanderungspolitik. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften 4/1991, S.351-366.
- Gisser, R.: Daten zur Bevölkerungsentwicklung der österreichischen Alpenländer 1819 bis 1913. In: ÖSTAT (Hg.): Geschichte und Ergebnisse der

- zentralen amtlichen Statistik in Österreich 1829-1979, S.403-424 (= Beiträge zur österreichischen Statistik, Hefte 550 u. 550A). Wien 1979.
- Gisser, R.; L. Wilk, M. Beham, M. Bacher: Familiäre Wirklichkeit aus demographischer und soziologischer Sicht. In: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hg.): Lebenswelt Familie. Familienbericht 1989. Wien 1989, S.57-68.
- Gisser, R.; W. Holzer, R. Münz, E. Nebenführ: Familie und Familienpolitik in Österreich. Wissen, Einstellungen, offene Wünsche, internationaler Vergleich. Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1995.
- Hammer, G.: Lebensbedingungen ausländischer Staatsbürger in Österreich. In: Statistische Nachrichten 11/1994, S.914-926.
- Hanika, A.: Bevölkerungsvorausschätzung 1998 bis 2050 für Österreich und die Bundesländer. In: Statistische Nachrichten 53, Neue Folge (11) 1998, S.696-708.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 1998. Wien 1998.
- Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (WISO): Daten zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung 3/1998. Linz 1998.
- Klein, K.: Die Bevölkerung Österreichs vom Beginn des 16. bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts (mit einem Abriss der Bevölkerungsentwicklung von 1754 bis 1869). In: H. Helczmanovszki (Hg.): Beiträge zur Bevölkerungs- und Sozialgeschichte Österreichs. Wien 1973, S.47-112.
- Kytir, J.; I. Tazi-Preve, A. Schmeiser-Rieder et al.: Familienplanung in Österreich. Kontrazeptionsverhalten und Einstellungen zum Schwangerschaftsabbruch der 20- bis 54-jährigen Bevölkerung. Wien 1997 (unveröff. Projektbericht).
- Landler, F.: Das österreichische Bildungswesen in Zahlen. Analyse und Computersimulation des Schulsystems und der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung. Wien 1997.
- Langgaßner, J.: Rauchgewohnheiten der österreichischen Bevölkerung. In: Statistische Nachrichten 5/1999, S.319-326.
- Lebhart, G.; R. Münz: Die Österreicher und ihre Fremden. Fakten, Meinungen und Einstellungen zu internationaler Migration, ausländischer Bevölkerung und staatlicher Ausländerpolitik in Österreich. Institut für Demographie, Forschungsbericht 18. Wien 1999.
- Matuschek, H.: Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung 2/1985, S.159-199.
- ÖSTAT (Hg.): Statistische Nachrichten 7/1995, 9/1996.
- ÖSTAT (Hg.): Demographisches Jahrbuch Österreichs 1996. Wien 1997.
- ÖSTAT (Hg.): Wanderungsstatistik 1996 und 1997. Wien 1998.
- ÖSTAT (Hg.): Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1997. Wien 1998.
- ÖSTAT (Hg.): Einwohnerzahlen nach Gemeinden und Staatsangehörigkeit am 31.12.1997, Schnellbericht. Wien 1998.
- ÖSTAT (Hg.): Gesundheitsstatistisches Jahrbuch 1995/1996. Wien 1998 (= ÖSTAT 1998a).
- ÖSTAT (Hg.): Krippen, Kindergärten und Horte (Kindertagesheime). Berichtsjahr 1997/1998. Wien 1998 (= ÖSTAT 1998b).
- ÖSTAT (Hg.): Österreichischer Todesursachenatlas 1988/94. Wien 1998 (= ÖSTAT 1998c).
- ÖSTAT (Hg.): Demographische Indikatoren (unveröffentlichte Arbeitsbehelfe). Wien (jährlich).
- ÖSTAT (Hg.): Mikrozensus Jahresergebnisse 1997 (= Beiträge zur österreichischen Statistik, Heft 1, S.285). Wien 1999.
- ÖSTAT (Hg.): Demographisches Jahrbuch Österreichs. Wien (div. Jahrgänge).
- Schrammel, W.: Rechtsfragen der Ausländerbeschäftigung. Wien 1995.
- Ulrich, R.: Die Ziele von Kairo und der zukünftige Bedarf an Familienplanungsleistungen. In: G. Asmah, M. Bonet, M. Leimbach, S. Nafiz, R. Ulrich: Kairo+5: Chancen und Hindernisse einer erfolgreichen Bevölkerungspolitik. Aktuelle Fragen der Politik, Heft 58, hg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Bonn 1999.
- Wiedenhofer, B.: Zeitverwendung: Arbeitsteilung von Ehepartnern mit Kindern unter 15 Jahren. In: Statistische Nachrichten 8/1995, S.601-608.
- Wimmer-Puchinger, B.; M. Hörndler, I. Tazi-Preve et al.: Austrian Women's Health Profile. Wien 1995.
- Wörister, K.: Statistische Informationen (AK). Daten zu Karenzgeld, Frauenerwerbstätigkeit. Wien (April) 1999.

Anhang

Statements der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)

Beschlüsse der Plattform Cairo+5¹⁾ in Anlehnung an den NGO-Forderungskatalog von 1994

Nachhaltige Entwicklung

Für die Veränderung der Konsummuster, die für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung notwendig ist, braucht es auch in Österreich effektive Maßnahmen. Die derzeit absehbare Form der großkoalitionären Steuerreform hat die Chance verpaßt, hier zukunftsweisend im Sinne des Kairoer Aktionsprogrammes vorzugehen. Eine ökologische Steuerreform, die den Verbrauch von nicht erneuerbaren Ressourcen be- und gleichzeitig die Arbeitskosten entlastet, wäre der notwendige Schritt in diese Richtung gewesen. Diese Chance wurde, wie sich jetzt abzeichnet, verpaßt. Wir fordern, daß in Zukunft, in der nächsten Legislaturperiode, dieser Fehler wiedergutmacht wird und eine tatsächlich den Namen verdienende ökologische Steuerreform durchgesetzt wird. Klar muß dabei auch sein, daß es für finanziell schwächere Haushalte und Personen (z.B. PensionistInnen und AlleinerzieherInnen) Abfederungsmaßnahmen geben muß.

Forderungen der Kampagne "Erlaßjahr 2000"

Österreich soll auf die Situation der Entschuldung in internationalen Institutionen Einfluß nehmen und unterstützt die Forderungen der Kampagne:

- Erlaß der Schulden schwerverschuldeter Länder niedrigen und mittleren Einkommens im Jahr 2000,
- Armutsbekämpfung muß im Mittelpunkt jeder Schuldenerlaßmaßnahme stehen,
- Forderung nach größerer Transparenz,
- Beteiligung der zivilen Gesellschaft an den Entscheidungsprozessen.
- Der Schuldenerlaß muß außerdem jeweils hoch genug sein, um im Land für die Budgets der Regierungen Ressourcen freizumachen, die für die Investition in menschliche Entwicklung und für die Unterstützung von Wirtschaftsmaßnahmen verwendet werden, die vor allem auf die einheimische Nachfrage abgestimmt sind.

¹⁾ Folgende Organisationen unterstützen diese Beschlüsse (in alphabetischer Reihenfolge):

1. Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit (AGEZ)
2. Frauensolidarität - entwicklungspolitische Initiativen für Frauen
3. Österreichische Gesellschaft für Familienplanung (ÖGF)
4. Österreichischer Entwicklungsdienst (ÖED)

Armutsbekämpfung

Wichtig in diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit mit NGOs, damit die Förderung der demokratischen Mitbestimmung gewährleistet ist.

Die Stelle der Genderkonsultantin in der Sektion Entwicklungszusammenarbeit muß in der Zukunft langfristig finanziell gesichert sein.

Selbstbestimmte Geburtenplanung

Österreich soll sich als Mitglied der EU dafür einsetzen, daß Sexualerziehung ein integrierter Bestandteil der Basisgesundheits- und Basisbildungsprogramme sein soll.

Verhütung von Mißbrauch

Die österreichischen NGOs der Plattform Cairo+5 ersuchen die Sektion Entwicklungszusammenarbeit im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten um Auskunft, wofür die Förderungsmittel, die an die UNFPA gegangen sind, verwendet wurden. Nach dieser Berichterstattung sollen Vorschläge gemeinsam mit den NGOs formuliert werden, welche Prioritäten gesetzt werden sollen.

Frauenpolitik

Das Aktionsprogramm der Pekingener Weltfrauenkonferenz sollte in den Prozeß der Weltbevölkerungskonferenz von Kairo miteinbezogen werden.

Änderung des Entwicklungshilfegesetzes:

Festschreibung von Maßnahmen zur Förderung von Frauen in allen Bereichen. Bei der Erstellung des Gesetzes sollen NGOs eine beratende und begutachtende Funktion haben.

Informationspolitik und Sprachbilder

Anmerkung zum Terminus "Familienplanung":

Statt von "Familienplanung" sollte von "reproduktiver und sexueller Gesundheit" gesprochen werden.

Der Begriff der traditionellen Familie entspricht nicht mehr den gesellschaftlichen Realitäten. Durch den Wandel der Lebensbedingungen hat sich auch das Familien- und Eheleben grundlegend verändert. Durch den Gewinn an Wahlmöglichkeiten werden Lebensbiographien offener gestaltbar, aber nicht nur für die einzelne Person, sondern auch innerhalb einer Partnerschaft oder Ehe. Heute gibt es verschiedene Möglichkeiten des Zusammenlebens: wann geheiratet wird, ob geheiratet wird, ob in einer Ehe bis zum Lebensende geblieben wird, ob Kinder außerhalb oder innerhalb der Familie geboren und erzogen werden, ob sich die Kinderfrage überhaupt stellt oder ob in einer Partnerschaft zusammengelebt wird – ob gleichen oder verschiedenen Geschlechts.



Statement der Österreichischen Gesellschaft für Familienplanung (ÖGF)

Als ein Mitglied der International Planned Parenthood Federation (IPPF) unterstützen wir ein Statement der IPPF, das in Übereinstimmung mit anderen europäischen Partnerorganisationen entwickelt wurde. Wir glauben, daß im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte drei Aspekte dringender Aufmerksamkeit bedürfen, um die Implementierung des Aktionsprogrammes der Weltbevölkerungskonferenz voranzutreiben. Diese drei Aspekte beschäftigen sich mit:

- The sexual and reproductive health and rights of young people,
- Addressing the mortality and morbidity caused by unsafe abortion,
- Effective programming of sexual and reproductive rights.

Sexual and reproductive rights of young people

Based on the Nordic resolution on the sexual and reproductive rights of young people, which is supported by over 20 FPAs throughout the world governments are asked to:

- Honor their commitment to increase funding for sexual health care with sufficient allocations to the special needs of young people
- Adopt policies and legislation which ensure that young people have the same rights and access to sexual health care as married couples or adults, and are protected from all kinds of sexual abuse
- Provide reliable and effective sexuality education in schools as a mandatory part of the school curriculum, and outside schools; and accessible, affordable sexual health services of high quality for young people, which respect human rights and diversity, as well as gender equity, privacy and confidentiality, and which make available suitable and affordable contraceptive methods

Addressing the mortality and morbidity caused by unsafe abortion

Paragraph 8.25 recognized the public health impact of abortion; more action is needed to reduce the numbers of women dying from unsafe abortion, not only through the provision of family planning services, but also by increasing access to abortions which are safe. Beijing, in 1995, urged a review of laws containing punitive measures against women – now, in 1999, as a strategy to accelerate the implementation of paragraph 8.25, maybe the ICPD review process could endorse this Beijing recommendation.

Unsafe abortion is one of several factors contributing to the 585,000 deaths of women each year from causes related to pregnancy and childbirth, which are identified in the IPPF Charter "Sexual and Reproductive Rights" as violations of the Right to Life, principally because the vast majority of these deaths are preventable. As Hillary Clinton pointed out in her plenary session address, many of the technologies needed to save these lives are not expensive. Urgent action is needed to address maternal mortality and morbidity within a reproductive health and rights framework; as Dr Fathalla told the NGO Forum earlier this week, women are entitled to the right to be protected when they risk their lives to give life.

Effective programming of sexual and reproductive rights

Evidence suggests that successful rights-based work in the field of sexual and reproductive health and rights includes the following elements; access to services for all – i.e. an element of social justice which does not discriminate against disadvantaged groups; freedom from violence, discrimination and coercion, and the participation of communities in the design and delivery of services.

Where there are rights, there are responsibilities to protect them, and duties to fulfil them. Governments should clarify which part of the administration is responsible for the implementation of various rights, and for different sections of the Program of Action.

NGOs have a critical role to play in calling governments to account for their human rights commitments. The preparation of shadow reports to treaty bodies monitoring adherence to the various covenants and conventions has proven to be an effective way of doing this.

Governments should remove legal barriers to implementing the Program of Action, for example the anti-conception laws still in force in many francophone African countries. Positive legislative change is also necessary, particularly to outlaw female genital mutilation and early marriage.

Effective human rights education is needed to empower more and different social groups to identify how human rights relate to the realities of their own lives and needs. Where they have rights, education about their entitlements, and how to claim them assists the process of closing the gap between the rights to which people are entitled, and the extent to which they experience these rights as realities in their daily lives.

Advances in HIV/AIDS treatment and medicines must be equitably shared within and between countries. The rights of people to information and prevention of sexually transmitted diseases including HIV/AIDS must be guaranteed.

Zusätzlich zu den obigen Punkten meint die ÖGF, daß eine Fokussierung auf folgende Bereiche einen bedeutenden Einfluß für den weiteren Erfolg des Aktionsprogrammes haben kann.

Education for girls

Access to education is the key to women's equal participation in every sphere of activity, from family decision making to economic and political life. Whether girls go to school or not has a profound impact on the future course of their lives, girls with schooling marry and have children later, and lead healthier, more prosperous lives. To achieve these benefits, girls need complete at least six to seven years of schooling.

Efforts to increase girls' enrollment should be part of broader strategy to expand access to education for both boys and girls.

Sexual violence against women and girls and FGM (Female Genital Mutilation)

Violence against women is widespread worldwide. Between 20 and 60 per cent of women report having been beaten by their partners. While this problem tends to affect the poor most severely, it affects women of all classes. Gender-based abuse is broad-based and, in addition to physical, sexual and psychological abuse of a woman by a male partner, it also includes sexual abuse of female children, dowry-related violence, marital rape, FGM, sexual harassment, sexual assault, trafficking in women, forced prostitution, female infanticide and selective malnutrition of children. (Source: Eliminating Violence Against Women, page 6, in: A New Role for Men, UNFPA).

The World Health Organization (WHO) defines FGM as comprising all procedures involving partial or total removal of the external female genitalia or other female genital organs, with horrific short and long-term effects on the health of girls and women. These include life-threatening severe bleeding, infertility, fistulae and problems in pregnancy and childbirth. The United Nations Population Fund (UNFPA) State of World Population Report 1997 estimates that over 120 million living women have undergone some form of FGM and at least 2 million girls per year are at risk.

FGM is a violation of human rights including the right to the highest attainable level of physical and mental health and the right to security of the person.

Activities:

- Legislation to eliminate and prevent sexual abuse,
- Enforcement of existing laws prohibiting the practice,
- Include issues of sexual violence in sex education,
- Improvements of the statistical monitoring and surveillance systems on sexual violence,
- Develop preventive and rehabilitation measures for victims of sexual violence,
- Grassroots community education, especially directed at men,
- Training and co-ordination with health care providers,
- Involvement of community leaders,
- Work with immigrant and refugee communities,
- Culturally sensitive research,
- It will also require outright condemnation of FGM by leaders at all levels.

Women's rights and reproductive rights are human rights

Women make up half of the world's population. But in many countries they do not have the same political, social and economic rights as men. A recent series of international meetings has recognized women's rights and the actions that must be taken for women's empowerment. Human rights of women are an integral part of universal human rights.

To hold governments legally accountable for neglecting or violating women's and reproductive rights, the understandings reached at the Vienna, Cairo and Beijing international conferences have to be fully integrated into the human rights treaty monitoring process.

Activities:

- there is a need for new procedures and indicators to promote and monitor reproductive and sexual health-related rights,
- Governments, UN agencies and NGOs should work together to integrate a gender-sensitive human rights perspective in their respective programs,
- Governments were urged to incorporate reproductive and sexual rights in their guidelines for examining states' reports, and to integrate the Vienna, Cairo and Beijing decisions,
- training of staff in the human rights dimensions of policies and programs,
- support similar training of NGO and governmental staff,
- government should work with states to implement the treaty bodies comments on their reports,
- NGOs should be asked to support the reporting process,
- Support advocacy for human rights implementation at all levels.

Financial contributions

At the International Conference on Population and Development (ICPD) held in Cairo in 1994, 180 nations endorsed a plan to advance human wellbeing by improving access to health care, education and employment opportunities, especially for women.

The ICPD estimated the cost of providing basic reproductive health care in developing countries at \$17 billion in the year 2000 and nearly \$22 billion in the year 2015 (in constant 1993 dollars). At the conference, all nations agreed that donor countries would provide one-third of these funds, and developing countries the remaining two-thirds. However, the international community lags far behind the ICPD funding goals. In 1996, developing countries contributed 70 percent of their year 2000 target; donor assistance represented at most 35 percent of the required contribution.

Most donor countries also differ in their progress towards meeting their fair share of the year 2000 ICPD goal for donor country contributions. When this goal is divided in proportion to each country's GNP, Denmark, the Netherlands and Norway have already met their respective goals while Sweden is very close. The United States and Japan face by far the largest funding gaps between their 1996 population funding levels and their respective shares of the year 2000 goal. The United States needs to triple its funding to reach its goal, while Japan needs to increase its funding twelve-fold. Other donors are even further percentage wise from their respective goals. Portugal needs to increase its funding over one hundred-fold.

Renewing Commitment

The donor nations need to take concerted action to revitalize their development cooperation efforts. A major thrust of these efforts must be to strengthen reproductive health assistance by increasing funding to address the unmet and growing needs in this area. Such assistance can help stem the toll of reproductive health-related disease and death, and is also crucial for long-term sustainable development and improved national and individual well-being.

Activities:

- * European Union member states should monitor the European Commissions efforts to expand its population assistance and improve the effectiveness of its aid in this area,
 - * Government have to recognize reproductive health assistance as an integral element of development cooperation,
 - * Governments should take care about that reproductive health are on the agenda at meetings of key development policymakers,
 - * More funding for overall development aid and social sector programs,
 - * Neglect of Reproductive Health in Broader Health Programs: to recognize that reproductive health and family planning needs are adequately addressed through more health programs,
 - * Donors should ensure that more comprehensive health sector programs give sufficient emphasis to reproductive health; it is also important to evaluate different program approaches and share the results with each other,
 - * Donors need to improve the quality and transparency of financial reporting, in order to track the cost-effectiveness of population assistance and progress towards ICPD goals.
-

Die Österreichische Stiftung für Weltbevölkerung und Internationale Zusammenarbeit (SWI)

hat sich zum Ziel gesetzt, Fragen der globalen Bevölkerungsentwicklung, der reproduktiven Gesundheit, des weltweiten Ressourcenverbrauchs und der nachhaltigen Entwicklung in der österreichischen Öffentlichkeit stärker zu thematisieren. Konkrete Projekte in Asien und Afrika werden von der SWI unterstützt und gefördert. Sie kommen vor allem Frauen und Jugendlichen zugute und sollen zeigen, welche positiven Veränderungen möglich sind. Dabei sind wir auf die aktive Unterstützung durch Privatpersonen und Firmen, private Initiativen und Vereinigungen angewiesen. Mit ihnen gemeinsam können wir hoffen, auch den öffentlichen Sektor zu einem stärkeren Engagement bei der Lösung einer der größten Herausforderungen der Zukunft zu bewegen.

Die Österreichische Stiftung für Weltbevölkerung und Internationale Zusammenarbeit (SWI)

- bietet allen Interessierten aktuelle und umfassende Informationen zum Thema "Weltbevölkerung und Entwicklung",
- unterstützt und verbreitet veröffentlichte Studien zu globalen Bevölkerungsfragen,
- fördert österreichische Forschungsarbeiten und macht sie international publik,
- unterstützt wissenschaftlich begleitete Pilotprojekte in Entwicklungsländern in enger Zusammenarbeit mit lokalen Einrichtungen und internationalen Partnern,
- mobilisiert Mittel für dringend benötigte Gesundheits-, Bildungs- und Umweltprojekte,
- strebt nationale, europäische und weltweite Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Bevölkerungsforschung und der Entwicklungskooperation an.

Die Österreichische Stiftung für Weltbevölkerung und Internationale Zusammenarbeit (SWI) wurde Ende des Jahres 1998 durch DI Erhard Schreiber gegründet. Die SWI verfolgt ausschließlich gemeinnützige und mildtätige Zwecke nach dem österreichischen Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz (BGBL Nr. 11/1975).

Vorstand

Prof. Dr. Rainer MÜNZ (Vorsitzender)
Professor für Bevölkerungswissenschaften, Wien – Berlin

Dr. Vera SCHEIBER (stellv. Vorsitzende)
Rechtsanwältin, Wien

Dr. Jörg F. MAAS
Leiter Projektmanagement (DSW), Hannover

Kuratorium

Dem Vorstand steht ein beratendes Gremium bestehend aus bis zu neun ExpertInnen zur Seite. Der Stifter, DI Erhard SCHREIBER, ist zum Kuratoriumsmitglied auf Lebenszeit bestellt.

Geschäftsführung

Dr. Johannes MENDE

Zur Autorin und den Autoren

Josef Kytir, Univ.-Doz. Dr.,

geb. 1957 in Wien. Stellvertretender Direktor des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Lehrtätigkeit am Institut für Geographie und am Institut für Soziologie der Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Fertilität, Familienbildung, Mortalität und demographische Alterung.

Gustav Lebhart, Mag.,

geb. 1967 in Wieselburg. 1995 Teilnehmer am "Young Scientists Summer Program" am IIASA. Seit 1998 Mitarbeiter des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Forschungsschwerpunkte: Migration und Migrationspolitik, Bevölkerungsprognosen, Ausländerfragen und ethnische Minoritäten.

Rainer Münz, o.Univ.-Prof. Dr.,

geb. 1954 in Basel. Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität in Berlin, bis 1992 Direktor des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Lehrtätigkeit an den Universitäten Wien, Klagenfurt und Zürich sowie an der TU Wien, Gastprofessuren an den Universitäten Bamberg, Berkeley und Frankfurt/M. Einschlägige Forschungen und Publikationen zu Fragen von Migration und Bevölkerungsentwicklung, Familien- und Sozialpolitik sowie zu Sprachgruppen und Minderheitenfragen.

Irene Mariam Tazi-Preve, Mag. Dr.,

geb. 1961 in Innsbruck. Seit 1997 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1994 und 1995 wissenschaftliche Tätigkeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck und am Ludwig Boltzmann-Institut für Gesundheitspsychologie der Frau, Wien. Forschungsschwerpunkte: Politische Theorie unter dem Aspekt der Geschlechterproblematik, Frauen- bzw. Frauengesundheitsforschung, Fertilität und Mutterschaft.