

*Christine Fuchsloch*

## Es war einmal – Chancengleichheit und Arbeitsmarktpolitik

Es war einmal ein Land, da sollte es keine finanzielle Abhängigkeit der Frauen von ihren Ehemännern mehr geben. Da sollte jeder Mensch auf seine eigene soziale Absicherung vertrauen können und dafür verantwortlich sein. Politikerinnen und Politiker suchten in den Gesetzen des Landes nach alten und überkommenen Strukturen zu solchen Abhängigkeiten von Frauen, die nannten sie abgeleitete Ansprüche (d. h. von der Ehe abgeleitet und nicht selbst geschaffen). Mit großem Eifer wurden abgeleitete Ansprüche durch eigenständige ersetzt. Und so kam es zu den Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung, zum Versorgungsausgleich nach der Scheidung, zur sozialen Absicherung von pflegenden Töchtern und Schwiegertöchtern, zur gezielten Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik und vielem mehr.

Wie sieht es heute aus? Die „eigenständige Sicherung von Frauen“ in den großen Sozialversicherungssystemen gegen die Risiken Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit ist im politischen Alltag kein Thema mehr. Allenfalls darf man über die kostenfreie Familienmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung nachdenken, weil mit ihrer Abschaffung Einsparungen verbunden sein könnten. Gender Mainstreaming ist zwar für alle Pflicht, um erst gar keine neuen Benachteiligungen mehr für Frauen entstehen zu lassen, und soll Innovation und Geschlechtergerechtigkeit verheißen. Im politischen Alltag sucht man aber vergeblich nach den Analysen über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von geplanten Gesetzen. Vielleicht möchte der Gesetzgeber die Antwort auf die Frage: „Wie wirkt sich das auf Frauen aus?“ lieber nicht hören und stellt sie daher gar nicht.

### 1. Frauenpolitische Ziele

Besonders dringlich ist es derzeit, bei den bisherigen und anstehenden Arbeitsmarktreformen die Frage nach den geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu stellen. Die Arbeitsmarktpolitik spielt für die Erwerbstätigkeit von Frauen und ihre eigenständige soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit eine entscheidende Rolle. Die Chancen von Frauen auf dem Ar-

beitsmarkt hängen auch ab vom Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen, von den Rahmenbedingungen für den Wiedereinstieg nach einer Familienphase und von der Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Staatliche Maßnahmen können die bestehenden strukturellen Benachteiligungen von Frauen im Erwerbsleben ausgleichen oder vertiefen.

Mit dem in der letzten Legislaturperiode verabschiedeten Job-AQTIV-Gesetz<sup>1</sup> wurde die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Ziel in den Grundsätzen<sup>2</sup> des Dritten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB III) verankert. Damit sollte nicht gleichstellungspolitisch Flagge gezeigt werden. Bezweckt war vielmehr, vor dem Hintergrund eines mittelfristig prognostizierten Arbeitskräftemangels das Potential von gut ausgebildeten Frauen für einen zukunftsfähigen Arbeitsmarkt besser nutzen zu können. Die präventive Strategie des Gender Mainstreaming ergänzte damit erstmals die schon lange im Arbeitsförderungsrecht verankerte Frauenförderung. Diese Doppelstrategie – einerseits präventiv Gender Mainstreaming, andererseits Frauenförderung –, die im Nachhinein strukturelle Nachteile beseitigen sollte, folgte dem Recht der Europäischen Union. Daneben gab es unterschiedliche positive Ansätze wie die Berufsrückkehrer(innen)förderung oder die Gleichstellung von Mutterschutz- und Kindererziehungszeiten mit Beitragszeiten.

### 2. Hintergrund Hartz-Vorschläge

In dieser Legislaturperiode ist die Gesetzgebung zur Arbeitsmarktpolitik damit beschäftigt, die Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter der Leitung von VW-Manager Peter Hartz (kurz: Hartz-Vorschläge) umzusetzen.

Dabei ging es zunächst bei der Einsetzung der Hartz-Kommission um etwas anderes: Der Bundesrechnungshof berichtete im Februar 2002, dass 70 Prozent der Arbeitsvermittlungen falsch ausgewiesen seien. Die Rede war von geschönten Vermittlungsstatistiken, Luftbuchungen, Manipulationen und Fälschungen.<sup>3</sup> Im Kern ging es um die Frage, wann der Erfolg „Beendigung der Arbeitslosigkeit“ der Ver-

1 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 10.12.2001, BGBl I S. 3443.

2 § 1 Abs. 1 SGB III lautet jetzt: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu

verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.“

3 Vgl. z.B. Der Spiegel vom 25.2. 2001.

mittlung, wann dem Arbeitslosen selbst, wann anderen Umständen zuzuschreiben ist. Die daraufhin eingesetzte Hartz-Kommission war nicht etwa damit beauftragt, Konzepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu entwickeln. Sie sollte vielmehr Vorschläge für eine Umstrukturierung der als zu bürokratisch angesehenen Bundesanstalt für Arbeit in Richtung auf eine moderne Dienstleistungseinrichtung machen. Dazu sollten der Aufgabenzuschnitt, die Entscheidungswege und die Verwaltungspraxis analysiert und Vorschläge entwickelt werden, wie moderne Managementmethoden die Arbeit effektiver machen könnten. Außerdem sollten vor allem organisatorische Vorschläge für die in der nächsten Legislaturperiode geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe gemacht werden.<sup>4</sup>

Bereits die Entwicklung der Hartz-Vorschläge ließ eine neue klammheimliche Zielgruppenorientierung in Bezug auf den „männlichen Familiernährer“ befürchten. Nichts hat das so gut zum Ausdruck gebracht wie die ersten in die Presse lancierten Hartz-Vorschläge. Zunächst forderte das Modul zur so genannten „Familienfreundlichen Quick-Vermittlung“ unter anderem: „Familienvätern und Alleinerziehenden wird eine besondere Priorität bei der Vermittlung eingeräumt. [...] Jeden Montag erhalten der Leiter des Arbeitsamtes und der Vorsitzende der BA eine Liste der arbeitslosen Familienväter.“

Immerhin war die Kritik von Frauenverbänden und aus den Gewerkschaften so massiv, das sich die einzige Frau der 15-köpfigen Kommission<sup>5</sup> in wirklich allerletzter Minute durchsetzen konnte und dem Bericht ein „Chancengleichheitsvorbehalt“ vorangestellt wurde, der mit dem Satz endete: „Alle weiteren Schritte zur Konkretisierung müssen vor diesem Hintergrund detailliert überprüft werden, inwieweit sie dem Postulat der Gleichstellung Rechnung tragen bzw. direkt oder indirekt Benachteiligungen fortzuschreiben oder neue entstehen lassen.“

### 3. Die bisherigen Umsetzungen der Hartz-Vorschläge

Dass die frauenpolitische Präambel ein folgenloses Feigenblatt bleiben sollte, zeigte sich bereits in dem Gesetzgebungsvorhaben für die erste Umsetzung der

Hartz-Vorschläge (u.a. Personalserviceagentur, Ich-AG, Mini-Jobs, flexiblere Zumutbarkeit, frühzeitige Arbeitslosmeldung). In einem beispiellos beschleunigten parlamentarischen Verfahren wurde dieses Gesetzgebungsvorhaben durchgesetzt. Zu der öffentlichen Anhörung am 12. November 2002 wurde kein einziger Frauenverband<sup>6</sup> angehört. Eingeladen vom zuständigen Bundestagsausschuss waren hingegen Verbände wie der Deutsche Beamtenbund, der Hauptverband der deutschen Bauindustrie oder die Interessengemeinschaft Deutscher Zeitarbeitsunternehmen. Streit bestand bis zum Schluss über die Ausgestaltung der Mini-Jobs und der Leiharbeit. Im Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag fand man kurz vor Weihnachten eine Lösung, bei der sich im Wesentlichen die CDU/CSU mit der Forderung nach der noch stärkeren Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung über den Haushaltsbereich hinaus durchgesetzt hat.

Seit dem 1. Januar 2003 sind die beiden Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (kurz Hartz I und II) in Kraft.<sup>7</sup> Zwei für Frauen besonders problematische Neuregelungen im Arbeitsförderungsrecht sind herauszugreifen:

- die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse und
- die verschärfte Einkommensanrechnung.

#### a) Geringfügige Beschäftigungen

Der geringfügige Beschäftigungsbereich ist ein typischer Frauenarbeitsmarkt ohne soziale Absicherung. Seine weitere Ausdehnung trifft daher vor allem weibliche Beschäftigte. Durch die Reform wird die Umwandlung von Vollzeit- und vor allem Teilzeistellen in geringfügige Beschäftigungen gefördert – zu Lasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit. Seit Inkrafttreten am 1.4.2003 zeichnet sich eine enorme Zunahme dieser Beschäftigungsverhältnisse ab. So sind nach Berechnungen der Bundesregierung und der zuständigen Behörde, der Bundesknappschaft, rund 930.000 neue geringfügige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen worden, vor allem als Nebenerwerb.<sup>8</sup> In Deutschland gibt es damit jetzt insgesamt etwas mehr als sechs Millionen solcher geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat

4 Hartz u. a., Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 12–14.

5 Isolde Klunke-Weber, Mitglied des Verdi-Bundesvorstandes.

6 Diese mußten daher andere Wege für eine frauenspezifische Kritik der Vorschläge suchen, vgl. z.B.: „Arbeitslose Frauen werden erste Verliererinnen der Wahl“, Offener Brief der Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen, des Deutschen Frauenrates und des Deutschen Juristinnenbundes vom 6. No-

vember 2002, Dokumentation Frankfurter Rundschau vom 22.11.2002, auch unter [www.djb.de](http://www.djb.de).

7 Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2002, BGBl. I, S. 4607, und Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I, S. 4621. Die Aufteilung in zwei Gesetze ist nicht inhaltlich, sondern parlamentarisch zu erklären, denn es handelt sich um eine Aufspaltung in einen zustimmungsfreien und einen zustimmungspflichtigen Teil.

8 SZ vom 18.07.2003.



*Xu Hong: Wind des Himalaya – Stoff, Stein, Reispapier, Propylen, Leim. 1994*

den Verlust an Sozialversicherungsbeiträgen und damit die Belastung aller noch vorhandenen Beitragszahler berechnet. Danach entgehen den Sozialversicherungen pro Jahr rund 327 Millionen Euro durch den Verzicht auf die Versicherungspflicht für rund 641.000 Beschäftigte. Diese Lücke müssen die noch vorhandenen Beitragszahler füllen.

Geringfügige Beschäftigungen sind seit dem 1. April 2003 generell bis 400 Euro monatlich (auch als Nebenerwerb) möglich, besonders attraktiv für die Arbeitgeber sind sie in den Privathaushalten, da nur eine Sozialpauschale von 12 % zu zahlen ist. Nennenswerte Leistungen aus der Sozialversicherung begründet ein solches Beschäftigungsverhältnis nicht. In der Krankenversicherung besteht Versicherungsfreiheit, selbst wenn der gesamte existenzsichernde Arbeitsverdienst aus einem Minijob erzielt wird. Glück für die familienversicherte Beschäftigte, aber ihre Krankenkassenbeiträge zahlen damit alle anderen Beitragszahler, was den Druck auf die Kassenbeiträge weiter erhöhen wird. Ohne Familienversicherung muss die Beschäftigte sich selbst freiwillig versichern, also alleine für ihren gesamten Verdienst Krankenversicherungsbeiträge zahlen. Auch in der Rentenversicherung gibt es für die Sozialpauschale keine nennenswert höhere Altersrente, keinen Schutz gegen das Risiko der Erwerbsminderung – denn die

Beiträge gelten nicht als Pflichtbeitragszeiten und erhalten auch keine bestehende Anwartschaft auf eine Erwerbsminderungsrente – und keine Möglichkeit zur Rehabilitation. Für Frauen mit Minijobs bedeutet das: Der Abstand ihrer Altersrenten zu den deutlich höheren Renten von Männern wird sich weiter vergrößern. Die von Frauenverbänden geforderten Dienstleistungsagenturen mit vernünftigen Arbeitsbedingungen und Sozialversicherungsschutz für die Beschäftigten sind demgegenüber trotz der etwas besseren steuerlichen Absetzbarkeit chancenlos.

#### **b) Erweiterte Einkommensanrechnung**

Bereits seit dem 1. Januar 2003 werden (Partner-)Einkommen über einem Freibetrag von ca. 500 Euro im Monat und Vermögen in erweitertem Umfang auf die Arbeitslosenhilfe angerechnet. Das trifft besonders verheiratete und in nichtehelichen Lebensgemeinschaften lebende Frauen, denn in der Regel ist das Einkommen der Männer höher als das der Frauen. Zusätzlich erhalten Frauen durchschnittlich eine wesentlich geringere Arbeitslosenhilfe als Männer. Grund dafür sind niedrigere Löhne von Frauen und die ungünstige Berechnung der Leistungssätze nach der Lohnsteuerklasse V. Schon vor der Reform erhielt jede fünfte Frau, aber nur jeder 20. Mann weniger als 300 Euro Arbeitslosenhilfe monatlich. Vor

2003 erhielten nur noch 22% aller arbeitslos gemeldeten Frauen in den alten Bundesländern Arbeitslosenhilfe (Ost: 47,3%). Der Anteil der weiblichen „Nichtleistungsbezieher“ ist bereits seit Anfang des Jahres gewachsen und wird noch weiter wachsen. Obwohl die Neuregelungen aufgrund von Übergangsvorschriften noch nicht voll greifen, sind bereits in der ersten Jahreshälfte 160.000 Arbeitslose aufgrund der Neuregelungen aus dem Leistungsbezug gefallen, darunter zwei Drittel Frauen. Nach internen Berechnungen sollen durch die Novelle zu Hartz I und II 2,5 Mrd. Euro im Jahr „eingespart“ werden, das bedeutet nichts anderes als Kaufkraftverlust für die betroffenen Arbeitslosen und ihre Familien.

## 5. Die geplanten Umsetzungen der Hartz-Vorschläge

Auch die für 2004 geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die bereits umgesetzte drastische Verkürzung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld treffen besonders Frauen – vor allem in Ostdeutschland. Darauf machen auch unterschiedliche frauenpolitische Kampagnen aufmerksam.<sup>9</sup> Wenn künftig nach 12 bis maximal 18 Monaten das Arbeitslosengeld ausläuft, endet damit zugleich der sozialversicherungsrechtliche Schutz gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit.<sup>10</sup> Nach dem von der Gemeindefinanzreformkommission entwickelten und nunmehr als Kabinettsache kursierenden Entwurf für ein Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) werden anschließend Leistungen auf Sozialhilfeniveau gewährt. Für zwei Jahre soll es – bei ausreichenden Eigenbemühungen – einen Zuschlag von zunächst 160 Euro, dann 80 Euro monatlich geben. Einkommen soll entsprechend dem jetzigen Bundessozialhilfegesetz, also nach einer strengen Bedürftigkeitsprüfung, angerechnet werden. Die Gemeindefinanzreformkommission rechnet durch den Modellwechsel mit Gesamteinsparungen von 2,6 Mrd. Euro im Jahr. „Einsparung“ bedeutet konkret: Leistungskürzung bei den bisherigen Empfänger(innen) von Arbeitslosenhilfe. Das bedeutet zusammen mit den Leistungskürzungen aus Hartz I und II einen jährlichen Kaufkraftverlust von über 5 Mrd. Euro in den privaten Haushalten. Ostdeutsche Frauen sind hier die großen Verliererinnen. In Ostdeutschland leben, gemessen an den dort wohnenden abhängig beschäftigten zivilen Erwerbspersonen, fünfmal so viele Arbeitslosenhilfeempfängerinnen wie in Westdeutschland, in

Sachsen-Anhalt zehnmal so viele wie in Baden-Württemberg.

Durch die Anrechnung des Partnereinkommens werden diese Frauen künftig zu „Nichtleistungsbezieher“. Damit verlieren sie nicht nur ihre eigene Existenzgrundlage. Ihre Chancen auf eine künftige Wiedereingliederung mit Unterstützung durch das so genannte Job-Center sind denkbar schlecht. Die Job-Center sollen Leistungsempfänger betreuen. Jedenfalls nach dem durch Hartz IV geplanten zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II) dürfen die Job-Center den „Nichtleistungsempfängern“ keine Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung (Trainingsmaßnahmen, Weiterbildung usw.) anbieten, denn der Anwendungsbereich des Gesetzes ist auf „Hilfebedürftige“ begrenzt. Aber selbst bei einer Förderung der „Nichtleistungsempfänger“ nach dem bisherigen SGB III, die nach der künftigen Systematik wenig logisch, aber noch rechtlich zulässig ist, besteht an dieser Gruppe in Zeiten knapper Kassen faktisch wenig Interesse. Frauen, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld) erhalten, „kosten“ nichts. Die Eingliederungsbemühungen konzentrieren sich auf „teure“ Arbeitslose, also häufig auf Männer mit hohem früherem Einkommen, die aufgrund der familiären Lebensumstände künftig ohne Arbeitsplatz Arbeitslosengeld II in Anspruch nehmen werden und damit auf den traditionellen „Familienernährer“. Für die betroffenen, häufig gut ausgebildeten Frauen bedeutet dies, dass sie keine institutionelle Unterstützung zur Wiedereingliederung erhalten und auch noch mit denjenigen um Arbeitsplätze konkurrieren müssen, die durch Eingliederungszuschüsse, Qualifizierungsmaßnahmen usw. gefördert werden.

Aber auch wenn Frauen das neue Arbeitslosengeld II erhalten, sind ihre Arbeitsmarktchancen schlechter als die von Männern. Denn Arbeitslose können zumutbar im Rahmen des neuen Modells künftig auf alle Beschäftigungen, und damit auch auf Minijobs verwiesen werden. Da hier keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt werden, besteht keine Chance, in das soziale Schutzsystem und mit dessen Hilfe wieder in den ersten Arbeitsmarkt hineinzukommen. Da geringfügige Beschäftigungen eine Domäne der typisch weiblichen Beschäftigungen darstellt (Privathaushalte, Krankenpflege, einfacher Dienstleistungsbereich, Gaststättengewerbe), ist dies in jedem Fall ein Teufelskreis für die Frauen, der alle Kriterien der mittelbaren Diskriminierung wegen des Geschlechts erfüllt.

9 Besonders hervorzuheben ist der von Frauen des Deutschen Gewerkschaftsbundes initiierte Aufruf „Ohne Frauen ist keine Reform zu machen“, Frankfurter Rundschau vom 29.7.2003, Dokumentation, vgl. auch [www.dgb.de](http://www.dgb.de), STREIT 2/2003.

10 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt, BT-Drs. 15/1204 vom 24.6.2003.