

Autonomie und Wahlfreiheit – neue Leitbilder für die Arbeitsmarktpolitik?

Silke Bothfeld
Sigrid Gronbach

Das JobAktiv-Gesetz, das Ende 2001 verabschiedet wurde, soll unter anderem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern und die Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik verstärken. Die Effektivität der Neuregelungen, insbesondere die Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Versicherungspflicht, die verbesserte Beteiligung der Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie die allgemeine Reform der Beratung und Vermittlung, müssen sich in der Praxis erst erweisen. Eine geschlechterpolitische Analyse des neuen Sozialgesetzbuch III unter den Aspekten der Autonomie und Wahlfreiheit im Hinblick auf frauentytische Erwerbsverläufe soll zeigen, inwiefern die Neuregelungen grundlegende – paradigmatische – Veränderungen für die Frauen bringen und inwiefern eine Abkehr von dem traditionellen Rollenmodell in den neuen Regelungen enthalten ist.

1 **Einleitung**

Die Stellung der Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist noch immer prekär. Werden hochqualifizierte Arbeitskräfte benötigt, bemüht sich die Politik zunächst um eine Veränderung der Einwanderungsgesetzgebung – eine Kuh, die anscheinend weniger heilig ist als die Grundprinzipien der deutschen Arbeitsmarktpolitik: Nach wie vor weisen die Regelungen zur aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, die im Sozialgesetzbuch III (SGB III) zusammengefasst sind, eine geschlechterpolitische Schräglage auf. Darauf haben zahlreiche Expertinnen und Experten der Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Diskussion um das neue JobAktiv-Gesetz hingewiesen (vgl. exemplarisch Böhrnsen u.a. 2001; Bundesarbeitsgemeinschaft 2002).

Inwiefern erweist sich nun die jüngste Reform der Arbeitsmarktpolitik als eine grundlegende sozialpolitische Reform? Trägt sie endlich den veränderten (Geschlechter-)Verhältnissen Rechnung und eröffnet sie Wege zur Realisierung einer größeren Auswahl an Lebensentwürfen? Unseres Erachtens wurden zwar einige der zentralen Probleme mit dem JobAktiv-Gesetz angeschnitten, die notwendige Diskussion der arbeitsmarktpolitischen Leitbilder, die weiterreichende und befriedigendere Konsequenzen für die Gleichstellung hätte, ist bisher jedoch ausgeblieben.

Um unsere These zu begründen, möchten wir zunächst zwei theoretische Argumente entwickeln, die zeigen, dass es an

eindeutigen politisch-normativen Vorgaben für die sozialpolitische Gestaltung der Lebensverhältnisse in Deutschland fehlt und alte, in den sozialpolitischen Institutionen verankerte Leitbilder in ihrer Wirkung unterschätzt und nicht konsequent überarbeitet werden. Anschließend möchten wir die eigentliche, fortbestehende Problemlage illustrieren und die Instrumente des SGB III auf ihre Wirkung prüfen. In der Darstellung soll deutlich werden, warum auch das JobAktiv-Gesetz nach wie vor zu kurz greift.

2 **Die Reform des SGB III als grundsätzliches geschlechterpolitisches Erfordernis**

2.1 GENDER MAINSTREAMING ALS HEBEL FÜR EINE GRUNDLEGENDE REFORM

Die Notwendigkeit einer geschlechterpolitischen Reform des SGB III wird u. E. unterschätzt. Mit der formaljuristischen Gleichstellung per Grundgesetz schien das politische Problem der Diskriminierung weiblicher Erwerbsmuster abschließend geregelt zu sein. Die formale Gleichstellung und die Konkretisierung zusätzlicher *Gleichstellungsvorschriften* genüge dem Gleichstellungsgebot des Grundgesetzes und mache weitere Reformen überflüssig. Diese Auffassung ist sicherlich dadurch begründet, dass die Prägekraft sozialpolitischer Institutionen auf das Verhalten der

Individuen systematisch unterschätzt wird: Ein Wandel im Geschlechterverhältnis müsse zunächst von den Frauen und Männern selbst, d.h. „von unten“ ausgehen, und die Arbeitsteilung in den Haushalten würde sich dann in Folge individueller Aushandlungsprozesse zwischen den LebenspartnerInnen verändern. Natürlich sind Verhaltensweisen wie Erwerbsorientierung oder die Bereitschaft zum vorübergehenden Rückzug vom Arbeitsmarkt durch Sozialisation und Erziehung bedingt und verändern sich nur auf dieser, der individuellen Ebene. Dennoch gibt es ein Problem, das nur politisch zu lösen sein wird: Ein Reformbedarf aus der Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit wird solange gegeben sein, wie bestehende institutionelle Regelungen nicht systematisch auf ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen hin „durchforstet“ und diagnostizierte Missstände behoben werden.

Denn die Chancen zur Veränderung werden oft nicht wahrgenommen. Untersuchungen haben gezeigt, dass zwar immer weniger Frauen ganz auf die Erwerbstätigkeit verzichten wollen, dass aber die Mehrheit der befragten Frauen sich eine Voll-

Dipl. Pol. Silke Bothfeld ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
e-mail: silke@medea.wz-berlin.de

Dipl.-Pol. Sigrid Gronbach ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin
e-mail: sgron@zedat.fu-berlin.de

zeit-/Teilzeitkombination in der Partnerschaft wünscht (Engelbrech/Jungkunst 2001). Die geringe Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs (jetzt „Elternzeit“) durch Männer wird weniger mit den Einstellungen der Männer als mit der Einkommenssituation der Familien begründet, in der das in der Regel höhere Erwerbseinkommen der Männer nicht durch das Erziehungsgeld zu ersetzen ist.

Hieran wird deutlich, dass sozialpolitische Regelungen gesellschaftliche Entwicklungen auf zweierlei Weise beeinflussen, d.h. bremsen oder stützen können: Zum einen werden direkte materielle Anreize für ein bestimmtes soziales Verhalten gesetzt, wie etwa bei der Gewährung von Erziehungsgeld oder eben den Regelungen des SGB III. Diese Regelungen begünstigen die Reduzierung der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. deren Rückzug vom Arbeitsmarkt. Zum anderen wird das dadurch angeregte Verhalten (die Reduzierung der Erwerbstätigkeit von Müttern und volle Erwerbstätigkeit von Vätern) wiederum im sozialen Vergleich als Norm wahrgenommen und ein abweichendes Verhalten negativ beurteilt. Das bedeutet also, dass die sozialpolitischen Institutionen eine latente, tiefverwurzelte Wirkung auf das individuelle Verhalten haben. Ginge man davon aus, dass sich Präferenzen für ein bestimmtes Verhalten unabhängig von sozialen Verhältnissen entwickeln, hieße das, die Wirkungen Jahrzehnte alter sozialpolitischer Regelungen und Institutionen in ihrer normativen Geltungskraft naiv zu unterschätzen (Bothfeld 1997).

Durch die bloße Formulierung gleichstellungspolitischer Leitsätze ist eine tatsächliche Gleichstellung nicht zu erreichen, solange dieser Gleichheitsgrundsatz nicht systematisch auf die einzelnen Regelungen angewandt wird. Dies entspricht letztlich dem Organisations- und Politikprinzip des *Gender Mainstreaming*, mit dem, ähnlich dem Anlegen anderer Kriterien (z.B. haushaltspolitische Relevanz), geschlechterspezifische Wirkungen systematisch geprüft werden. Da sich die Bundesregierung selbst auf dieses Prinzip verpflichtet hat, dürften sich die Frauenpolitischen AkteurInnen, die sich für die Behebung diskriminierender Regelungen im SGB III zu Wort gemeldet haben, aufatmen, weil nun auch die mit der Erarbeitung des Gesetzentwurfs betrauten Ministerialbeamten der Maßgabe der Geschlechtergleichheit Rechnung tragen

müssen. Frauenpolitische AkteurInnen werden aber noch weiterhin Hilfestellung bei der Umsetzung des Konzeptes des Gender Mainstreaming leisten müssen, etwa durch die Erarbeitung von Expertisen und die gezielte Beratung politischer AkteurInnen.¹

2.2 AUTONOMIE ALS VORAUSSETZUNG FÜR WAHLFREIHEIT

Eines der neuen Leitbilder, das die Ungleichbehandlung von Menschen mit unterschiedlichen Erwerbsverläufen aufzuheben vermag und damit dem Prinzip des Gender Mainstreamings entspricht, ist die *Wahlfreiheit*. Allerdings ist „Wahlfreiheit“ nicht nur ein erstrebenswertes Ziel und Leitbild sozialpolitischer Regelungen, es ist zudem ein recht komplexes Kriterium, das einer näheren Begriffsbestimmung bedarf.

Im Bereich der Vereinbarkeitspolitik (Arbeitszeitpolitik; Elternzeitgesetz etc.) stehen die Reformen, nicht nur bei den Sozialdemokraten und den Grünen, sondern vor allem bei den konservativen Parteien unter dem Motto der Erweiterung der Wahlfreiheit für Männer und Frauen. Entsprüche dieses Prinzip der sozialen Realität, wären die Forderungen nach gleichstellungspolitischen Reformen gegenstandslos, weil mit der faktischen Durchsetzung der individuellen Wahlfreiheit ja auch die institutionelle Anreizwirkung für das typisch deutsche männliche Ernährermodell neutralisiert wäre.

Das neue und attraktive Leitbild der Wahlfreiheit überlagert bisher nur die alten Leitbilder: nach wie vor äußert die Mehrheit der Frauen Wünsche nach der Realisierung einer traditionellen Arbeitsteilung. Immerhin bevorzugt eine wachsende Zahl von Frauen ein nicht-traditionelles Modell der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Partnerschaft (rund 25 % der Mütter wünschen sich entweder Vollzeitarbeit, lange Teilzeitarbeit oder eine Halbtagsbeschäftigung für beide Partner gleichzeitig; Engelbrech/Jungkunst 2001, S. 3), doch stehen der Realisierung dieser Wünsche noch immer eine Reihe sozialpolitischer Regelungen entgegen. Natürlich ist es in der Bundesrepublik nicht verboten, dass Väter Teilzeit arbeiten und Elternzeit beantragen² oder dass Mütter vollzeiterwerbstätig sind. Allerdings verhindern ebenso materielle Anreize wie auch Werte und Einstellungen die Abweichung der Mütter und Väter von geschlechterrollenkonformem Verhalten.

Hierzu zählen ebenso der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen und Einkommensverluste wie auch die fehlende Akzeptanz durch Betriebe und KollegInnen der Väter und die Betrachtung vollzeitig erwerbstätiger Mütter als „Rabenmütter“. Die Entscheidungen für oder gegen ein bestimmtes Verhalten werden jedoch nicht im Bewusstsein über die soziale Bewertung getroffen und damit als Zwang empfunden, vielmehr spiegelt sich darin eine Reproduzierung der internalisierten sozialen Normen.

Die Herstellung wirklicher Wahlfreiheit muss jedoch mehr beinhalten als den Abbau von Verbots oder die Sanktionierung von normabweichendem Verhalten. Sozialpolitische Regelungen sollten darauf zielen, die *Autonomie* der Menschen in Entscheidungssituationen zu erhöhen, indem sie einerseits die materiellen Zwänge vermindern und andererseits die soziale Wertschätzung differenter Lebens- und Erwerbsformen auch durch rechtliche Normierung erhöhen. Die Veränderung von Wertorientierungen wäre dann eine langfristige Folge dieses institutionellen Wandels. Nancy Fraser hat die Verknüpfung von ideeller und materieller Anerkennung unterschiedlicher Lebenslagen auf die griffige Formel „keine Anerkennung ohne Umverteilung“ gebracht und besteht auf der Auffassung, dass die Umverteilung materieller Güter die Voraussetzung für eine gleiche Anerkennung differenter Lebenslagen ist (Fraser 1994). Wenn es nun also erstrebenswert scheint, die *Autonomie* der Individuen herzustellen und zu erhöhen, damit diese „ihre Ziele und Entscheidungsprämissen im Verhältnis zur jeweiligen Umwelt soweit wie möglich selbst [...] bestimmen“ können (Nohlen 1998; Hervorh. d. Verf.), wie kann dann per Gesetz die individuelle Autonomie erhöht werden? Das SGB III selbst versucht darauf eine Antwort zu geben: So soll die *Eigenverantwortung* der ArbeitnehmerInnen gestärkt werden. Dieses Ziel entspricht dem aktuellen Leitbild zur „Befähigung“ (*empowerment*) der

¹ Erste Ergebnisse der Umsetzung des Gender Mainstreamings in unterschiedlichen Politikbereichen werden in dem Sammelband von Bothfeld/Gronbach/Riedmüller (2002, im Erscheinen) diskutiert.

² Vor dem Inkrafttreten des neuen Elternzeitgesetzes war es Vätern nicht möglich, während der Mutterschutzfrist Erziehungsurlaub zu beantragen.

SozialstaatsbürgerInnen. In der Praxis bedeutet die Umsetzung dieses Prinzips vor allem auch die Herstellung rechtlicher Optionen, die der individuellen Lebensgestaltung in eigenverantwortlicher und somit eigenständiger Existenzsicherung ausreichenden Spielraum zur Verwirklichung bieten.

Die Frage ist nun, inwieweit die gesetzlichen Vorgaben des SGB III diesen normativen Anspruch erfüllen, den Arbeitssuchenden in materieller wie ideeller Hinsicht weitestgehend autonome Entscheidungen über den Verlauf ihres Erwerbslebens zu ermöglichen. Wäre ein Höchstmaß an Autonomie erreicht, könnten auch Frauen eine freie, weil unbeschadete Wahl zwischen unterschiedlichen Lebensentwürfen treffen. Im Folgenden werden das SGB III sowie seine jüngsten Änderungen durch das JobAqtiv-Gesetz einer entsprechenden Revision unterzogen.

3

Ansatzpunkte für die Fortführung einer geschlechtergerechten Reform des SGB III

Reformvorschläge können eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt auf unterschiedliche Weise erreichen wollen. Die grundsätzliche Entscheidung muss darüber getroffen werden, welche Anreize und Wahloptionen gestaltet werden sollen. Orientiert man sich an dem Leitbild des männlichen Ernährermodells, werden die Anreize darauf zielen, Erziehungs-, Pflege- oder andere Ausstiegszeiten mit Zeiten der Erwerbsarbeit gleichzusetzen bzw. Kompensationen für die Sicherungslücken zu schaffen. Ein egalitäres Leitbild, das sich an der Herstellung von Autonomie und Wahlfreiheit orientiert, wird hingegen darauf zielen, Frauen und Männer gleichermaßen in die Lage zu versetzen, familiäre Aufgaben mit Erwerbsarbeit zu verbinden und eine zügige und qualifizierte Rückkehr in Beschäftigung zu ermöglichen.

Schon vor der Reform enthielt das SGB III widersprüchliche Leitbilder, und auch das JobAqtiv-Gesetz selbst setzt widersprüchliche Impulse in den Teilbereichen der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsförderung, -beratung und -vermittlung. Es spiegelt damit eine normative Unentschie-

denheit wider. Die Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Versicherungspflicht kompensiert zwar in höherem Maß als zuvor für bestimmte Gruppen von Müttern ihre Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, setzt damit aber auch indirekte Anreize zu einer nicht nur temporären Unterbrechung. Die Verbesserungen bei dem Einsatz der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und bei der Arbeitsvermittlung zielen zwar darauf, die Rückkehr von Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und zu beschleunigen, allerdings muss sich ihre Effektivität in der Praxis erst erweisen. Im Folgenden sollen die grundlegenden Regelungen des SGB III und die wichtigsten Neuregelungen durch das JobAqtiv-Gesetz diskutiert werden.

3.1 ANERKENNUNG UNTERSCHIEDLICHER ERWERBSMUSTER IN DER ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Die Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes, wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, werden erst nach vorheriger Beitragsleistung in einem Beschäftigungsverhältnis gewährt. Für Personen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren ergeben sich aus diesem Grundprinzip Probleme aus den Regelungen zum Erwerb und Erhalt von Ansprüchen an die Arbeitslosenversicherung und über den Bezug von Arbeitslosenhilfe. Mit dem JobAqtiv-Gesetz sollen Benachteiligungen von Frauen durch die Regelungen des SGB III aufgehoben werden (Deutscher Bundestag 2001a). Dies ist jedoch nur unvollständig geschehen, denn die neuen Regelungen sind weiterhin selektiv.

3.1.1 ... BEIM ARBEITSLOSENGELD

Mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zum SGB III wurden 1998 die Zeiten des Mutterschutzes vor und nach der Geburt sowie die Erziehungszeit bis zum dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes aus der *Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung* genommen und stattdessen als Zeiten zur Erweiterung der sog. Rahmen- und Erlöschenfristen³ anerkannt. Durch das JobAqtiv-Gesetz wird diese Veränderung teilweise wieder rückgängig gemacht: diese Zeiten werden ab 1.1.2003 unter bestimmten Umständen versicherungspflichtig und es werden dafür Beiträge in die Arbeitslosenversicherung gezahlt. Profitieren können von der neuen

Regelung aber nur jene Frauen, die *unmittelbar* vor Beginn des Mutterschutzes in einem versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis standen oder Lohnersatzleistungen bezogen und Anspruch auf Mutterschaftsgeld haben. Damit bleibt die Integration in die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsförderung nach wie vor an eine einmal erbrachte Erwerbsarbeitsleistung gebunden. Für viele Frauen schafft die Neuregelung eine maßgebliche Verbesserung ihrer sozialen Absicherung, bestimmte Gruppen von Frauen sind jedoch auch nach der Neuregelung unzureichend abgesichert. Die konkreten Auswirkungen sollen an einigen Beispielen verdeutlicht werden:

(1) Von Vorteil ist die Neuregelung insbesondere für Frauen, die vor Eintritt in den Mutterschutz und die anschließende Erziehungszeit noch nicht ausreichend lange versicherungspflichtig beschäftigt waren, um die Anwartschaft auf Arbeitslosengeld zu erfüllen. Bei entsprechend langer Kinderbetreuungszeit können sie künftig während der Kindererziehungsphase Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben. Müssen sie sich nach der Erziehungszeit arbeitslos melden, können sie ggf. maximal ein Jahr lang Arbeitslosengeld beziehen. Nach dem alten Recht hätten sie nach der Erziehungszeit keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen gehabt. Auch Personen, die zuvor Arbeitslosenhilfe bezogen haben, können bei hinreichend langer Betreuungszeit Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben.

(2) Für diejenigen Frauen, die aus dem Arbeitslosengeld- oder Arbeitslosenhilfebezug in die Elternezzeit eintreten, verlieren die Rahmen- und Erlöschenfristen des SGB III an Bedeutung. Unverändert gilt zwar nach § 147 SGB III, dass ein bestehender Anspruch auf Arbeitslosengeld spätestens vier Jahre nach seiner Entstehung erlischt, der auf Arbeitslosenhilfe spätestens drei Jahre nach dem letzten Bezugstag. Durch die Versicherungspflicht werden in der Ausstiegsphase aber nun neue Lohnersatzansprüche erworben, die spätestens zwei Jahre nach dem dritten Geburtstag des jüngsten Kindes in Anspruch genommen werden müssen.

³ Die Rahmen- bzw. Vor- und Erlöschenfristen bestimmen den Zeitraum, innerhalb dessen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben und erhalten werden können.

(3) Keine Verbesserung bringt die Neuregelung denjenigen Frauen (und Männern), die die Bedingungen für die geplante Versicherungspflicht nicht erfüllen, weil sie z.B. geringfügig beschäftigt oder freiberuflich tätig sind oder (aus welchen Gründen auch immer) nicht unmittelbar bis zum Beginn des Mutterschutzes sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren. Auch diejenigen Frauen, die nur aufgrund zu hohen Partnereinkommens keine Arbeitslosenhilfe beziehen, sowie arbeitslose Sozialhilfeempfängerinnen kommen nicht in den Vorzug der sozialen Absicherung nach der Erziehungsphase. Für diese Gruppen gilt weiterhin, dass sie als Berufsrückkehrerinnen ohne Leistungsansprüche gegenüber dem Arbeitsamt auch hinsichtlich der Teilnahmeberechtigung an aktiven Maßnahmen der Arbeitsförderung benachteiligt sind.

(4) Nachteilig wirken sich die Neuregelungen sogar dann auf den Erhalt von Ansprüchen aus, wenn Frauen aufgrund „fehlender Bedürftigkeit“ (bei zu hohem Partnereinkommen) ihre Arbeitslosenhilfe gestrichen wurde. Durch die Streichung des Verlängerungstatbestandes „Kindererziehung“ bei Vorfrist und Verfallsfrist (§§ 192, 196) sind sie einem rascheren Verlust ihrer Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe ausgesetzt. War eine Frau vor Eintritt in Mutterschutz/Kindererziehungszeit bspw. sechs Monate arbeitslos ohne dass sie ihren Anspruch auf Arbeitslosenhilfe geltend machen konnte, weil ihr Partner ein zu hohes Einkommen bezieht, und meldet sie sich nach zwei Jahren Kindererziehung beim Arbeitsamt, sind ihre Arbeitslosenhilfe-Ansprüche durch die veränderte Regelung (keine Erweiterung der Vorfrist um Zeiten der Kindererziehung mehr) verfallen. Auch hat sie keine neuen Ansprüche erworben, weil sie nicht in die neue Versicherungspflicht einbezogen wird. Findet sie nach der Elternzeit zunächst keine Beschäftigung, ist sie zur Existenzsicherung auf den Partner oder das Sozialamt angewiesen. Nach der alten Regelung hätte sie ihre Ansprüche nach den zwei Jahren aufgrund der erweiterten Vorfrist noch geltend machen können.⁴ Es wäre also zumindest erforderlich, die Rahmenfristerweiterungen für die Frauen aufrechtzuerhalten, die künftig nicht in die Versicherungspflicht einbezogen werden.

3.1.2 ... BEI DER ARBEITSLOSENHILFE

Unverändert sind die Regelungen zur Bemessung und Gewährung der Arbeitslosenhilfe. Vor der Gewährung der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe, die nach dem Ende des Arbeitslosengeld-Anspruchs anschließt, wird eine *Bedürftigkeitsprüfung* vorgenommen. Bei verheirateten oder in eheähnlicher Gemeinschaft lebenden Arbeitslosen wird zur Ermittlung der Arbeitslosenhilfe-Berechtigung auch das Einkommen und Vermögen des unterhaltpflichtigen Partners herangezogen, und die Arbeitslosenhilfe bei ausreichendem Einkommen gekürzt oder ganz gestrichen. Die Streichung der Arbeitslosenhilfe ist insofern problematisch, weil viele Leistungen der Arbeitsförderung und der Arbeitslosenversicherung den Bezug von Lohnersatzleistungen voraussetzen. Die Einführung der Pflichtversicherung verbessert also den Arbeitslosenversicherungsschutz von Frauen nach der Erziehungsphase. Damit wurde ein notwendiger und überfälliger Reformschritt getan. Allerdings wurde deutlich, dass dieser Schutz an bestimmte Bedingungen geknüpft ist und wiederum bestimmte Gruppen von Frauen ausschließt. Gar nicht erst überlegt wurde, wie der Versicherungsschutz für nicht versicherungspflichtig beschäftigte Personen oder SozialhilfeempfängerInnen verbessert werden kann oder ob nicht aus Gerechtigkeitsgründen endlich die Bedürftigkeitsprüfung bei der Arbeitslosenhilfe abgeschafft werden muss und die Leistungen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich allen *Berechtigten* der Arbeitslosenhilfe eröffnet werden sollte. Im Hinblick auf unser Bewertungskriterium der Autonomie lässt sich zusammenfassend feststellen: Die Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Arbeitslosenversicherung schafft eine Kompensation für Eltern im Hinblick auf die Absicherung für den Fall des Eintritts der Arbeitslosigkeit nach der Erziehungsphase. Damit wird prinzipiell eine wichtige Benachteiligung ausgeräumt und Erziehungszeiten werden mit Beschäftigungszeiten in ihrer Auswirkung auf die *Ansprüche* gegenüber der Arbeitslosenversicherung gleichgestellt. Allerdings werden damit keinesfalls Beschäftigungszeiten und Kindererziehungszeiten grundsätzlich gleichgestellt. In zweierlei Hinsicht bleibt die Logik der Neuregelung dem Leistungsprinzip verhaftet: Einerseits bleibt die Inanspruchnahme der Versicherungs-

pflicht an Vorleistungen gebunden und wirkt damit selektiv, und andererseits wird nur eine teilweise und minimale Kompensation gewährleistet, nämlich der Erwerb und Erhalt von Ansprüchen, nicht aber der Bezug von Lohnersatzleistungen während der Erziehungsphase. Nach wie vor ist die Inanspruchnahme der Elternzeitregelung nur dann möglich, wenn zur laufenden Versorgung ein erwerbstätiger Partner bereitsteht, der für den Unterhalt während der Erwerbsunterbrechung aufkommt. Der Zielsetzung, gleiche Erwerbschancen von Männern und Frauen zu fördern, entsprachen vielmehr Regelungen, die Erziehungs- und andere Ausstiegszeiten (für Studium, Weiterbildung etc.) direkt durch eine existenzsichernde Lohnersatzleistung flankierten. Das Versicherungsprinzip wird durch das JobAktiv-Gesetz insofern unterlaufen, als das Risiko der (eventuellen) Arbeitslosigkeit nach der Kindererziehung (nicht aber das Risiko „Kindererziehung“ unmittelbar) durch eine *steuerliche Subventionierung* abgesichert wird.

3.2 ZUGANG ZU AKTIVER ARBEITSFÖRDERUNG FÜR FRAUEN ERWEITERN

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden in der Regel als Versicherungsleistung gewährt – nur wer eine ausreichende Zeit lang Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt und damit Anspruch auf Lohnersatzleistungen erworben hat, erhält das Anrecht auf eine vom Arbeitsamt finanzierte Arbeitsförderung wie z.B. Weiterbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse an den einstellenden Arbeitgeber.

Arbeitslose Frauen sind unter den LeistungsempfängerInnen unterrepräsentiert: Im Westen waren 1999 nur 38 % der LeistungsempfängerInnen Frauen, im Osten immerhin 51%, wobei der Frauenanteil an allen Arbeitslosen im Westen 44 % und im Osten 54 % betrug. Berechnet man den Anteil der Frauen, die Leistungen beziehen (inkl. Eingliederungshilfe und Übergangsgeld) als Anteil an allen arbeitslosen Frauen, dann wird deutlich, dass im Westen 1999 nur etwa 70 % der arbeitslosen Frauen Leistungen bezogen, im Osten aber doch rund 93 % (der Anteil der LeistungsbezieherInnen).

4 Die entsprechenden Regelungen in §§ 192, 196 SGB III gelten noch bis 31.12.2002.

her an allen Arbeitslosen liegt im Westen bei 80 % und im Osten bei 97 %; Bundesanstalt für Arbeit 2000b, S. 138).

Frauen sind also in sehr unterschiedlichem Grad an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt. Auch wenn sie in manchen Maßnahmen bereits gut oder gar überrepräsentiert sind (berufliche Weiterbildung, Strukturangepassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen, ABM und die freie Förderung nach § 10), ist nach wie vor für Frauen die *direkte* Förderung von Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu verstärken⁵. Die Benachteiligung von Frauen bei den Lohnkostenzuschüssen im Rahmen von Strukturangepassungsmaßnahmen (SAM), Kurzarbeitergeld und Altersteilzeit ergibt sich aus dem branchenspezifischen Einsatz dieser Instrumente. Ein dringender Handlungsbedarf besteht also vor allem bei denjenigen Instrumenten, die auf die unmittelbare Integration in den regulären Arbeitsmarkt bzw. die unternehmerische Selbständigkeit zielen.

Die jetzige Überarbeitung des § 8 Abs. 2 SGB III (Frauenförderquote) hat den Anspruch der unterschiedlichen Beteiligung von Frauen beim Instrumenteneinsatz zu tragen. Danach sollen Frauen nicht mehr nur entsprechend (jetzt: *mindestens* entsprechend) ihrem Anteil an den Arbeitslosen gefördert werden, sondern in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenquote der Frauen mitberücksichtigt werden, was zur erneuten Erhöhung der Förderquote führen wird (Deutscher Bundestag 2001b).

Vermutlich liegt das Problem jedoch nicht so sehr in der Ausformulierung, sondern eher in der Erfüllung der Förderquote. Sicherlich wäre z.B. die Erweiterung der bislang geförderten Beschäftigungsfelder bei SAM (Metall, Bau, Sanierung, Grünbereich) auf Dienstleistungsbereiche eine frauenfördernde Maßnahme. Dass die durch das JobAktiv-Gesetz eingeführten neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie die Job-Rotation (§ 229) und die „Beschäftigung schaffende Infrastrukturpolitik“ (§ 279a) geschlechtsspezifische Auswirkungen dadurch haben, dass sie – wie auch beim Kurzarbeitergeld – auf die Förderung der Beschäftigung in Branchen zielen, in denen überwiegend Männer beschäftigt sind, steht zu befürchten. Vermutlich wurde bei der Entwicklung dieser Maßnahmen das Gebot des Gender Mainstreaming nicht beachtet.

3.3 FLEXIBLE ERWERBSOPTIONEN ERÖFFNEN

Die Aufnahme eines regulären Beschäftigungsverhältnisses steht im SGB III an erster Stelle des Zielkatalogs. Die Vermittlung von Frauen in reguläre Arbeit gelingt den Arbeitsämtern bei Frauen allerdings in geringerem Ausmaß als bei Männern: Im Westen beendeten 1999 nur 37 % der Frauen, aber 45 % der Männer, im Osten 43 % der Frauen, aber 56 % der Männer ihre Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Beschäftigung (Bundesanstalt für Arbeit 2000a).

Möglicherweise ist dies auch mit dem gewünschten Umfang der gesuchten Stelle zu begründen: Während der Wechsel von Teilzeit in Vollzeit aus der Perspektive der Leistungen der Arbeitslosenversicherung unproblematisch ist, kann die Aufnahme bzw. die Suche nach einer Teilzeitarbeit negative Auswirkungen für den Bezug bzw. den Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben. Wer eine Teilzeitbeschäftigung sucht, gilt nur dann als verfügbar, wenn er oder sie entweder schon vor der Arbeitslosmeldung mindestens ein Jahr teilzeitbeschäftigt war, d.h. das Arbeitslosengeld an einem Teilzeitgehalt bemessen wurde, oder wenn er oder sie aus familiären (Kinderbetreuung, Pflege) oder gesundheitlichen Gründen die Arbeitszeit einschränken möchte.

Allerdings muss, wer arbeitslos ist und nun eine Teilzeitbeschäftigung sucht, nachweisen, dass in dem in Frage kommenden Arbeitsmarktsegment Teilzeitbeschäftigung möglich ist (§ 119 Abs.4). Insofern hat sich die Rechtslage des SGB III gegenüber dem ehemaligen AFG verschärft, das in diesen Fällen einen Teilzeitarbeitsmarkt finanziert hatte. Nunmehr müssen in dem in Frage kommenden Arbeitsmarktsegment Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten *tatsächlich vorhanden* sein (Winkler 2000, S. 197). Auch das neue Teilzeitgesetz hilft hier nicht weiter, denn es beinhaltet lediglich einen Teilzeitanspruch für Beschäftigte mit einer bestimmten Beschäftigungsdauer, nicht aber für Arbeitslose. Demzufolge haben arbeitslose Frauen, die nach der Geburt eines Kindes Teilzeit arbeiten möchten, keinen Anspruch auf einen Teilzeitarbeitsplatz. Sie stehen dann vor der Alternative, sich entweder für die Aufnahme einer vollzeitigen Beschäftigung zu entscheiden oder den Status der „Arbeitslosen“ und damit die Lohnersatzleistung zu verlieren.

Bei der Suche nach einer Teilzeittätigkeit gilt zur Bemessung des Arbeitslosengeldes außerdem eine Sonderregelung: als Bemessungsentgelt für die Berechnung einer Lohnersatzleistung gilt nicht das vorherige, möglicherweise aus einer Vollzeitbeschäftigung rührende (höhere) Entgelt, sondern es richtet sich nach dem Teilzeitstundensatz, der zukünftig angestrebt wird (§ 133 Abs. 3). Diese Regelung widerspricht ganz klar dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit in der Arbeitslosenversicherung. Sie gilt auch für Eltern während der Erziehungszeit: Zwar wurden die Möglichkeiten zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit erheblich verbessert, und durch das Elternteilgesetz 2000 sogar der gleichzeitige Bezug von Erziehungsgeld und Arbeitslosengeld oder -hilfe ermöglicht. Doch auch hier richtet sich das Bemessungsentgelt dann trotz vorheriger Vollzeitbeschäftigung nach dem künftig angestrebten Teilzeitstundensatz. An diesen diskriminierenden Regelungen wurde auch mit der jüngsten Novellierung nicht gerüttelt.

Ein für die Vermittlung erfolgversprechender Schritt wurde mit der Wiedereinführung des Leitzieles „unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken“ (§ 1) in die Arbeitsförderung unternommen. Hierdurch soll versucht werden, die qualifikatorische Abwärtsspirale, die vor allem für Frauen ein Problem ist, aufzuhalten. Mehr als ein Viertel der Berufsrückkehrerinnen muss nach der Rückkehr aus der Erziehungszeit im Hinblick auf Verdienst, berufliche Position und Arbeitsbelastung eine Rückstufung hinnehmen (Engelbrech u.a. 1997, S. 163).

Auch das nun eingeführte *Profiling* durch die Arbeitsvermittlung könnte ein Instrument sein, das Qualifikationspotenzial von Männern und Frauen nachhaltig zu entwickeln, zumal angesichts der wenig zukunftsträchtigen Perspektiven im Sektor der niedrigen Qualifikationen. Aber auch hier bestehen die Schwachstellen in der Umsetzung: Die Steigerung des Frauenanteils in den Zukunftsbürof en darf nicht nur eine Vorgabe für die Arbeitsämter bleiben,

⁵ Dies betrifft vor allem das Instrument der Strukturangepassungsmaßnahmen in den alten und neuen Bundesländern (SAM und SAM-OfW), Überbrückungsgeld zur Unterstützung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit (Bundesanstalt für Arbeit 2000b).

sondern es müssen entsprechende Projekte entwickelt werden, in denen Frauen an Berufe in den neuen Medien und den Informationstechnologien herangeführt werden.

4

Von der Notwendigkeit einer neuen Leitbilddiskussion

Aus der Analyse der drei Teilbereiche des SGB III ist deutlich geworden, dass auch nach dem Inkrafttreten des JobAktiv-Gesetzes ein erheblicher Reformbedarf fortbesteht. Es geht dabei nicht nur um die Gleichstellung von Frauen, sondern viel grundsätzlicher um die Erhöhung der individuellen Autonomie und der Verbesserung von Wahlfreiheit, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Arbeitsförderungsrecht und damit um die Verbesserung eines zentralen Elementes der sozialen BürgerInnenrechte.

Mit der Gleichstellung von Erziehungszeiten wurde zwar ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung getan, um die materielle und anspruchsrechtliche Situation von Frauen (und Männern) nach der Elternzeit zu verbessern. Allerdings schließt diese Neuregelung bestimmte Personengruppen weiterhin aus und reproduziert damit alte Ungleichbehandlungen. Nach wie vor fehlt zur sozialen Absicherung aller Eltern in der Erziehungszeit eine existenzsichernde und anwartschaftbegründende Lohnersatzleistung. Schließlich wurden die verwandten Probleme der Bedürftigkeitsprüfung bei der Arbeitslosenhilfe oder der unterschiedlichen Behandlung von Teilzeitbeschäftigen in der Bemessung der

Lohnersatzleistung in dem Reformprozess nicht einmal erwogen. JobAktiv-Gesetz, Teilzeitgesetz und Elternzeitgesetz beinhalteten zwar Ansätze zu einer Verringerung institutionalisierter Diskriminierung. Eine aus mehreren Gründen wünschenswerte materielle und ideelle Gleichbehandlung von Zeiten der Kindererziehung und Beschäftigung wäre jedoch erst dann erreicht, wenn eine Sozialversicherung entwickelt würde, die das „Risiko des Kindererziehens“ in gleichem Maße absichert wie das Risiko der Arbeitslosigkeit.

Ein zweites diskussionswürdiges Thema ist die Erwerbszentrierung in der Arbeitsförderung. Zwar wurden die Möglichkeiten für Berufsrückkehrerinnen zur Teilnahme bspw. an ABM erleichtert.⁶ Die Öffnung des Zugangs zum gesamten arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium auch bei Nicht-Erfüllung der Vorversicherungszeiten, also de facto die Aushebelung des Versicherungsprinzips, stellt unvermeidlich die *Reorganisation der Finanzierung* in der Arbeitsmarktpolitik ebenso zur Debatte wie bei den anderen Zweigen der Sozialversicherung. Denn das dominierende Prinzip der Leistungsgerechtigkeit (Nullmeier/Vobruba 1995) schließt wesentliche Gruppen von den Leistungen der Arbeitsmarktpolitik aus, solange Erwerbsunterbrechungen als nicht „leistungsadäquate“ Phasen gelten. Will man die Ansprüche gegenüber einer generellen „Beschäftigungsversicherung“ stärken, dürfen Versicherungszeiten und Familienstand für die Beurteilung der Förderungswürdigkeit keine Rolle mehr spielen. Eine allgemeine Beschäftigungsversicherung würde sich in ihren Grundprinzipien von dem engen und starren Leistungsprinzip lösen müssen, weil eingesehen wird, dass sowohl die Möglichkeit zur Erfüllung der Vorbedingungen als auch das Risiko der Inan-

spruchnahme von Leistungen ungleich verteilt sind und daher das Solidarprinzip der Stärkung bedarf.

Drittens stellt sich die Frage, inwiefern die Arbeitsberatung und -vermittlung die Befähigung und nachhaltige Qualifizierung der Arbeitslosen mit Hilfe der Eingliederungsverträge und der Aktivierung kognitiver und sozialer Kompetenzen leisten kann. Die Einlösung dieses Anspruchs ist äußerst voraussetzungsvoll, denn sie verlangt ausreichend viele, gut qualifizierte MitarbeiterInnen für die Beratung und Vermittlung – ein langwieriger und kostspieliger Plan, der angesichts der Debatte um die Vermittlungsbilanzen der Arbeitsämter zunehmend schwieriger zu legitimieren sein dürfte. Dennoch ist davon auszugehen, dass entsprechende Reformen besonders auch Frauen zugute kommen (Rabe 2001). Letztendlich muss auch gefragt werden, ob die Bemühungen der Arbeitsämter ausreichen, solange Frauen in den Unternehmen nicht entsprechend gefördert und ausgebildet werden. Hier stehen die Unternehmen, die neuerdings die Förderung der Beschäftigung von Frauen reklamieren, in der Verantwortung, sie zur Weiterqualifikation zu ermutigen und systematische Förderungsangebote zu machen. Ob Appelle an die Wirtschaft hier ein effektiveres Instrument sind als die Einführung eines Gesetzes zur verbindlichen Förderung von Frauen, bleibt abzuwarten.

⁶ Der zulässige Anteil von ABM-TeilnehmerInnen ohne ausreichende Versicherungszeiten wurde von 5 % auf 10 % erhöht, und Berufsrückkehrerinnen ohne Leistungsanspruch können zugelassen werden, wenn sie in der Vergangenheit mindestens ein Jahr versicherungspflichtig beschäftigt waren.

LITERATUR

- Böhrnsen, I./Lorenz, H./Mellin-Lieber, V./Tischer, U.** (2001): Die SGB III-Reform unter dem Blickwinkel der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, in: Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit 1 vom 3. 1., S. 9–17
- Bothfeld, S.** (1997): Teilzeitarbeit für alle? Eine Analyse der Teilzeitpräferenzen in Deutschland und Großbritannien unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten, Berlin, WZB discussion paper FS I, S. 205
- Bothfeld, S./Gronbach, S./Riedmüller, B.** (Hrsg.) (2002) Gender Mainstreaming – Eine Innovation in der Gleichstellungspolitik. Zwischenberichte aus der politischen Praxis, erscheint im Sommer, Frankfurt am Main
- Bundesanstalt für Arbeit** (2000a): Arbeitsmarkt für Frauen. Aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Überblick, Sonderdruck aus den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) 4
- Bundesanstalt für Arbeit** (2000b): Arbeitsmarkt 1999. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Juni 2000.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Berufliche Perspektiven für Frauen e.V.** (2002): Arbeitsförderung für Frauen. Job-Aktiv-Gesetz – Frauenpolitische Reformansätze. Expertise. Berlin
- Deutscher Bundestag** (2001a): Bundestagsdrucksache 14/6944 vom 24.09. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)
- Deutscher Bundestag** (2001b): Bundestagsdrucksache 14/7347 vom 7.11., Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung
- Engelbrech, G./Gruber, H./Jungkunst, M.** (1997): Erwerbsorientierung und Erwerbstätigkeit ost- und westdeutscher Frauen unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, S. 150–169
- Engelbrech, G./Jungkunst, M.** (2001): Erwerbsbeteiligung von Frauen: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut?, IAB-Kurzbericht 7, 12.04.
- Fraser, N.** (1994): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtsystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment, in Honneth, A. (Hrsg.): Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie, Frankfurt am Main, S. 351–376
- Nohlen, D. (Hrsg.)** (1998): Lexikon der Politik, Band 7: Politische Begriffe, Stichwort: „Autonomie“, München
- Nullmeier, F./Vobruba, G.** (1995): Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring, D. u.a., Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg, S. 11–66
- Rabe, B.** (2001): Aktivierende Arbeitsmarktpolitik: Chancen und Risiken für Frauenbeschäftigung, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 323–328
- SGB III (Sozialgesetzbuch III)** (2000): Arbeitsförderung, 5. Aufl., Stand: 15. Mai 2000, München
- Winkler, U.** (2000): Die Reform des SGB III aus Sicht der arbeitslosen Frauen, in: info also 4, S. 194–204