

4. Institutionelle Arrangements und die Lebenssituation alleinstehender Frauen

Die folgenden Kapitel befassen sich mit den gesetzlichen Regelungen, die das Leben alleinstehender Frauen direkt oder indirekt beeinflussen. Wir haben versucht, die institutionellen Arrangements umfassend darzustellen und möglichst viele gesetzlich determinierte Lebenssituationen zu berücksichtigen. Dazu gehört als erstes der Bereich Familie und Elternschaft, der in erster Linie allein Erziehende betrifft, dessen Regelungen sich aber ebenso auf die Lebensplanung junger lediger Frauen auswirken dürften. Die anschließenden Kapitel sind explizit den – aus institutioneller Sicht – Problemgruppen gewidmet. Anhand der Ergebnisse der Sekundäranalyse im ersten Untersuchungsteil und den Daten der amtlichen Statistik werden Gruppen identifiziert, die sich aus Sicht der Institutionen als besonders problematisch darstellen und dadurch einen spezifischen Regelungsbedarf haben. Dabei geht es um den Schutz alleinstehender Frauen vor Arbeitslosigkeit und Armut, ihre Absicherung im Alter und die besondere Lebenssituation alleinstehender Ausländerinnen. Zugleich zeigen diese Analysen Regelungslücken und Reformbedarf aus Sicht der alleinstehenden Frauen.

4.1 Familie und Elternschaft

Institutionelle Arrangements, die Familie und Elternschaft betreffen, regeln vor allem die Folgen von Scheidung und Trennung, die Erleichterung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kind(ern) sowie die Abfederung finanzieller Belastungen durch Kinder.

4.1.1 Scheidungsfolgen

Die wirtschaftlichen Folgen von Scheidungen wurden jüngst in einer ausführlichen Studie im Auftrag des BMFSFJ erörtert (Andreß/Lohmann 2001). Die Autoren kommen dabei zu dem Ergebnis, dass Frauen, besonders wenn die Kinder bei ihnen bleiben, wesentlich stärkere finanzielle Einbußen als ihre Ex-Ehemänner hinnehmen müssen. Der Ausfall des Einkommens des Ehemannes wird nur in sehr geringem Maße durch Unterhaltsleistungen aufgefangen, besonders weil an die Frauen direkt nur sehr selten Zahlungen geleistet werden. Ehegattenunterhalt gibt es praktisch nur dann, wenn aufgrund der Kinderbetreuung keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Ausgeweitet wurden die Unterhaltsmöglichkeiten für ledige Mütter, sie können drei Jahre lang Betreuungsunterhalt beanspruchen.

Die finanzielle Absicherung der Kinder hat theoretisch derjenige zu leisten, bei dem die Kinder nicht leben (in den meisten Fällen der Vater). Die Berechnung des Unterhalts für Kinder nicht verheirateter Eltern wurde an die Regelungen für eheliche Kinder angeglichen. Bislang bekamen sie ausschließlich den Regelunterhalt, nun sind je nach finanzieller Lage der Eltern Zu- oder Abschläge möglich. Mit dem Kindesunterhaltsgesetz von 1998 wurde zudem eine Dynamisierung des Regelbetrages eingeführt. Alle zwei Jahre erfolgt eine automatische Anpassung der Beträge an die wirtschaftliche Entwicklung (in Höhe der Nettolohnerhöhung), ohne dass die Mutter gerichtlich eine Änderung des Unterhaltstitels erwirken muss.

Seit 2001 haben sich leichte finanzielle Verbesserungen für allein Erziehende ergeben. Väter dürfen seitdem die Hälfte des Kindergeldes nur noch dann vom Unterhaltsbetrag abziehen, wenn sie das Existenzminimum für ihre Kinder zahlen. Dieses wurde auf 135% des Regelbetrages nach der dafür maßgeblichen „Düsseldorfer Tabelle“ (im Osten der „Berliner Tabelle“) festgesetzt. Wenn nur der Regelbetrag gezahlt wird, müssen Väter den vollen Betrag ohne Abzug ihres Kindergeldanteils überweisen, den Müttern fließt das Kindergeld komplett zu. Bei höheren Zahlungen dürfen die Väter einen bestimmten Teil einbehalten.

1998 wurde das Kindschaftsrecht reformiert. Die alleinige elterliche Sorge nach einer Scheidung gibt es nur noch nach Antrag eines Elternteiles. Regelfall ist seitdem die gemeinsame Sorge, damit der abwesende Elternteil weiter Verantwortung für sein(e) Kind(er) trägt. Auch nicht verheiratete Eltern können das gemeinsame Sorgerecht beantragen, das nach einer Trennung fortbesteht. Mit der Verantwortung für das Kind nach Scheidung oder Trennung sollte gleichzeitig die Zahlungsmoral der abwesenden Väter erhöht werden (BT-Drs. 13/7573, BT-Drs. 13/8519). Dieses Ziel scheint erreicht worden zu sein, wie die Begleitforschung zur Anwendung des neuen Kindschaftsrechtes zeigt (vgl. Proksch 2000). Im Jahr 2000 wurden die Daten von Geschiedenen erhoben, deren Scheidungen im ersten Quartal 1999 rechtskräftig wurden. Über 70% der Frauen mit gemeinsamer Sorge erhielten regelmäßig den Kindesunterhalt, bei knapp zehn Prozent wurde nicht gezahlt. In 20% der Fälle erfolgten unregelmäßige Zahlungen. Bei den Müttern mit alleinigem Sorgerecht erfolgten nur bei knapp der Hälfte die Zahlungen immer pünktlich, ein Viertel erhielt gar keinen Unterhalt (ebd. S.114). Dies könnte jedoch andere Ursachen als die Sorgerechtsform haben. Zum einen hatten die unterhaltspflichtigen Väter ohne Sorgerecht durchschnittlich die geringsten Nettoeinkommen (ebd. S.28), so dass es bei ihnen wahrscheinlicher ist, dass sie nicht zahlen konnten. Außerdem sind Ehen, an deren Ende die alleinige Sorge beantragt wurde, häufiger aufgrund von Streit oder Fehlverhalten eines Partners (z.B. Gewalt) geschieden worden (ebd. S.40f.), so dass hier von vornherein ein größeres Konfliktpotential vorzuliegen scheint.

Ob die gemeinsame Sorge für allein erziehende Mütter eine allgemeine Verbesserung der Situation darstellt, ist fraglich. 80 Prozent der Mütter fühlen sich vom Ex-Ehepartner nicht entlastet (90% bei alleinigem Sorgerecht, vgl. ebd. S. 56ff.), 55% (78%) halten die Zusammenarbeit mit dem Partner nicht für gut, 42% (77%) glauben nicht, dass der Partner bis zur Volljährigkeit der Kinder mit ihnen an der Kindererziehung mitwirken möchte. Zugleich haben aber ihre Kinder häufiger Kontakt zum abwesenden Elternteil als jene alleinsorgender Eltern (ebd. S. 88). Die Alleinsorgenden sind dafür mit ihrer Sorgerechtsentscheidung zufriedener. Fast 90% halten sie für uneingeschränkt richtig, nicht einmal ein Prozent hält die getroffene Regelung für falsch (ebd. S. 70). Im Gegensatz dazu sagt nur ein Drittel der gemeinsam sorgenden Mütter, bei denen die Kinder leben, dass ihre Entscheidung richtig war, über ein Fünftel bereut sie (ebd.).

Wie aus den o.g. Zahlen ersichtlich, kam über ein Drittel der Väter 1998 der Unterhaltsverpflichtung nicht nach (so auch Schewe 2000). Die Möglichkeiten für geschiedene Frauen, den Kindesunterhalt mit Hilfe des Jugendamtes einzufordern, haben sich durch die Einführung der freiwilligen Beistandschaft im Jahr 1998 verbessert. Sie wird auf Antrag der Mütter eingerichtet und beendet. Die Mütter behalten trotz Beistandschaft das volle Sorgerecht und bekommen eine Rechtsvertretung an die Seite gestellt. Die frühere Regelung der Amtspflegschaft beschnitt das Sorgerecht für die Kinder und wurde deswegen häufig als diskriminierend empfunden.

Bis die Durchsetzung der Zahlungen erreicht ist, wird ein Vorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) gezahlt. Der Zeitraum, für den UVG-Leistungen gewährt werden, wurde in den 90er Jahren stark ausgeweitet. Statt drei wird nun sechs Jahre lang gezahlt, die Altersgrenze für berechnete Kinder wurde von sechs auf zwölf Jahre angehoben.

Handlungsbedarf:

Bei der Dauer der Gewährung des Unterhaltsvorschusses stellt sich die Frage, warum ein Unterhaltsschuldner plötzlich zahlen sollte, wenn er dies sechs Jahre lang nicht getan hat. Die Mütter werden ab dem 12. Lebensjahr ihrer Kinder finanziell allein gelassen. Im qualitativen Berichtsteil wurden die Ängste und Belastungen der allein erziehenden Mütter mit älteren Kindern deutlich, ihren Kindern die mit dem Alter wachsenden Ansprüche und Bedürfnisse nicht erfüllen zu können (vgl. Kapitel 3.1.2 und 3.3.1).

Schewe weist auf „Konstruktionsfehler“ der Unterhaltsbestimmungen und des UVG hin, die den Vätern Hinterziehung und Nichtrückzahlung erleichtern (Schewe 1996, S.226): Zum einen werden die Schulden von den Gemeinden eingetrieben, das Geld fließt jedoch dem Bund zu. Aus diesem Grund besteht kein großer Anreiz für die Kommunen zur konsequenten Eintreibung. Zweitens müssen Unterhaltsschulden nur dann gezahlt werden, wenn in dem betreffenden Zeitraum ein ausreichendes Einkommen erzielt wurde. Wer später gut verdient, in dem betreffenden Jahr aber wenig, muss nichts zahlen. Drittens erhöht sich der dem Unterhaltsschuldner zustehende Selbstbehalt um weitere Schulden, wenn zum Beispiel Ratenzahlungen zu leisten sind. Wenn die Mutter hingegen aufgrund der mangelnden Unterhaltszahlungen zum Sozialfall wird (40% der allein erziehenden Sozialhilfeempfängerinnen erhalten Unterhaltsvorschuss), erhöht sich ihr Bedarf nicht um eventuell abzuzahlende Schulden. Der Selbstbehalt wird bereits seit einiger Zeit kritisiert, da er dem abwesenden, nicht jedoch dem sorgenden Elternteil zusteht. Letzterer hat mit seinem gesamten Einkommen für den Unterhalt des Kindes einzustehen. Wenn dies nicht ausreicht, muss das Sozialamt einspringen. Dem unterhaltspflichtigen Elternteil bleiben mindestens unangetastete 1.425 DM (Stand 1.7.2001). Ohne den Selbstbehalt würden viele allein erziehende Mütter nicht von der Sozialhilfe abhängig, da die Väter dann auf alle Fälle ihren Unterhaltsverpflichtungen nachkommen müssten. Sollte der unterhaltspflichtige Vater selbst sozialhilfebedürftig werden, dürfte er schneller einen Arbeitsplatz finden als eine allein erziehende Mutter.

4.1.2 Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit

Um vor allem die finanziellen Folgen von Scheidung und Trennung abzumildern, ist für Frauen überwiegend eine Neuaufnahme bzw. Ausweitung ihrer beruflichen Tätigkeit notwendig. Zur Vermeidung von sozialer Desintegration und Armut hat die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf zentrale Bedeutung. Die negativen Folgen von Elternschaft auf den beruflichen Werdegang zu mindern, betrifft sowohl die allein Erziehenden als auch junge, hochqualifizierte Frauen ohne Kinder. Für sie erleichtert sich die Erfüllung eines eventuellen Kinderwunsches und die Wahlfreiheit für bestimmte Lebensoptionen erhöht sich, wenn Kindererziehung und Beruf besser vereinbar würden.

Eine wesentliche Komponente der Absicherung von Elternschaft ist der Anspruch Erwerbstätiger auf Elternzeit und das damit verbundene Rückkehrrecht in den ehemaligen Betrieb. Zur finanziellen Absicherung dieser Zeit wird Erziehungsgeld gewährt. In diesem Bereich traten zahlreiche Änderungen ein. 1992 wurde der Anspruch auf Elternzeit – damals noch Erziehungsurlaub – von einem auf drei Jahre verlängert, die Zahlung von Erziehungsgeld jedoch nur auf zwei Jahre. Die Lücke zwischen dem Ende des Erziehungsgeldzeitraums und der Elternzeit wird in einigen Bundesländern durch Landeserziehungsgelder überbrückt. Diese liegen z.T. unter der Höhe des Erziehungsgeldes oder werden nicht für das ganze restliche Jahr gewährt.

Die Höhe des Erziehungsgeldes betrug bis 2001 trotz Preissteigerungen 600 DM. Ein höherer Betrag von 900 DM wurde gezahlt, wenn für nur ein Jahr Erziehungsgeld beansprucht wird (Budget-Variante). Erziehungsgeld ist einkommensabhängig, erstmals seit 1986 wurden die Einkommensgrenzen 2001 erhöht und der Kreis der Berechtigten dadurch erweitert. Für das erste halbe Jahr durften allein Erziehende bis zu 75.000 DM Jahres- Einkommen, z.B. aus einer Teilzeittätigkeit unter 30 Stunden in der Woche, beziehen (Ehepaare und Nicht eheliche Lebensgemeinschaften 100.000 DM), danach 24.600 DM (32.200 DM) um den ungekürzten Satz zu erhalten.

Handlungsbedarf:

Ein grundsätzliches Problem des Erziehungsgeldes besteht darin, dass es in einem Elternhaushalt die Einkommensreduktion ausgleichen soll, die bei der Elternzeit entsteht. Für allein Erziehende entfällt während dessen jedoch das Einkommen vollständig. 600 DM sind ein sehr geringer Lohnersatz. Für diese Gruppe sollte trotz systematischer Schwierigkeiten (z.B. haben bei Ausgestaltung als Lohnersatz Studentinnen, Nichterwerbstätige etc. keinen Anspruch) über entsprechende Regelungen nachgedacht werden. Der programmierte Gang zum Sozialamt kann keine Lösung sein.

Finanzielle Erleichterungen ergeben sich daraus, dass Erziehungsgeld nicht auf Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe angerechnet wird. Der Bezug von Arbeitslosenunterstützung in Verbindung mit Erziehungsgeld ist

aber nicht unproblematisch. Um Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, muss eine Frau arbeitssuchend gemeldet und für den Arbeitsmarkt verfügbar sein. Dies ist bei kleinen Kindern aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeiten meist nicht der Fall, so dass die Frauen vom Leistungsbezug ausgeschlossen sind.

Weiterhin können Mütter nur gleichzeitig Erziehungsgeld und Arbeitslosengeld beziehen, wenn sie vorher bereits Teilzeit erwerbstätig waren, d. h. weniger als 30 Stunden in der Woche (§2 Abs. 2 Bundeserziehungsgeldgesetz). Nur dann ist es auch möglich, die Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung zu beenden.

Abgeschafft wurden zwischenzeitlich die Regelung in der Arbeitslosenversicherung, die Zeiten des Erziehungsgeldbezuges mit jenen Zeiten gleichstellte, die zum Bezug von Lohnersatz berechtigen. Erst ab 2003 wird Kindererziehung wieder versicherungspflichtig (s. Kapitel 4.2).

Die Elternzeit kann seit 1992 mehrfach unterbrochen und zwischen den Eltern aufgeteilt werden. Der hohe Anteil lediger Mütter, besonders in den neuen Ländern, führte zur Ausweitung des Anspruchs auf Elternzeit auf nicht-sorgeberechtigte leibliche Väter. Neben dem Erziehungsgeld durfte bis zu 19 Stunden in der Woche gearbeitet werden, seit 2001 bis zu 30 Stunden. Dadurch soll es möglich sein, die Bindung an den Betrieb aufrecht- sowie Qualifikationen zu erhalten. Seitdem können beide Eltern gleichzeitig Elternzeit nehmen und haben unter bestimmten Umständen (mehr als 15 Beschäftigte im Betrieb, keine dagegen stehenden dienstlichen Gründe) Anspruch auf Teilzeitarbeit, die sie nach dem Ende der Elternzeit wieder aufstocken können. Ziel dieser neuen Regelung war unter anderem, die Beteiligung der Väter an der alleinigen Betreuung kleiner Kinder zu erhöhen. Bislang tun sie das nur zu ca. 2%. Der Grund dafür liegt hauptsächlich in der Befürchtung, dass das Erziehungsgeld den Verlust des meist höheren väterlichen Einkommens nicht ausgleicht (Beckmann 2001, S.5). Weiterhin glauben viele Väter, dass sie die Karriere nicht fortsetzen können oder (besonders in den neuen Ländern) den alten Arbeitsplatz verlieren. Diese Befürchtungen der Männer spiegeln die realen Probleme von Frauen nach der Elternzeit wider. 1995 suchten 28 % der ostdeutschen Elternzeit-Nehmerinnen anschließend Arbeit (West: 1%, vgl. Engelbrech u.a. 1997, S.163). Von den westdeutschen Frauen hatte ein Viertel im Anschluss eine schlechtere Stelle (Ost: 22%, ebd.), ein Drittel eine niedrigere berufliche Position (23%). Der Beitrag einer derart langen Elternzeit zur Vereinbarkeit von Elternschaft und Erwerbstätigkeit ist insofern fraglich.

Trotzdem gaben im Jahr 1995 im früheren Bundesgebiet mehr als 15% der Frauen an, länger als drei Jahre zu Hause bleiben zu wollen (Engelbrech u.a. 1997, S.162).

Die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür haben sich in den 90er Jahren verbessert. In zahlreichen Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen gibt es Regelungen, die es Frauen erlauben, länger als drei Jahre die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen bzw. Sonderurlaub zur Kinderbetreuung unabhängig vom Geburtsdatum zu nehmen (vgl. DGB 1998). Dabei ging der tarifliche Trend dazu, das Arbeitsverhältnis in dieser Zeit ruhen zu lassen, statt eine Wiedereinstellungsgarantie zu geben. Im Gegensatz zur gesetzlichen Elternzeit gilt tariflicher Sonderurlaub aufgrund von Kinderbetreuung nicht als Zeit der Betriebszugehörigkeit, was sich negativ bei Beförderungen auswirken kann.

Besonders für allein Erziehende sind erweiterte Möglichkeiten zu Gleitzeit oder Arbeitszeitverkürzungen wichtig. In den neuen Bundesländern scheint es hier noch eklatanten Nachholbedarf zu geben (vgl. Kap. 2.2.2). In einigen Tarifverträgen wurde die Anpassung der Arbeitszeiten an die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen vereinbart, allerdings eher im produzierenden Bereich als im Dienstleistungssektor. Hilfreich sind Maßnahmen, die den Mitarbeiter/innen eine große Arbeitszeitsouveränität bis hin zur kernzeitfreien Arbeitszeit einräumen. Es ist aber immer noch sehr schwierig, die Arbeitszeit nach einer Verkürzung wieder aufzustocken. Zumeist sollen Arbeitnehmer/innen mit diesem Wunsch bei der Besetzung einer Vollzeitstelle bevorzugt berücksichtigt werden – in Zeiten des Arbeitsplatzabbaus ist das wenig hilfreich.

Positiv sind die Versuche zu werten, mittelbare Diskriminierungen von Teilzeitbeschäftigten abzubauen (Schieck 1994, S.516f.), wie z.B. ihr Ausschluss aus der betrieblichen Altersversorgung, von tariflicher Lohnfortzahlung, bestimmten Zulagen usw.. In einigen Tarifverträgen erfolgte eine stärkere Gleichstellung bei der Berechnung der Berufsjahre sowie bei der beruflichen Qualifizierung. Zudem werden Arbeitszeitverkürzungen und Flexibilisierungen zunehmend aus anderen als familienbedingten Gründen zugelassen, so dass Teilzeitbeschäftigung in den Betrieben breiter verankert und vom Ruch der minderqualifizierten Tätigkeiten befreit wird. Die Regelungen im Teilzeitgesetz von 2001 markieren einen Schritt in diese Richtung. All diese Erleichterungen können jedoch nicht in Anspruch genommen werden,

wenn wichtige betriebliche Gründe den Wünschen der Eltern entgegenstehen. Zu deren Unterstützung ergriff der Gesetzgeber eine der wenigen Möglichkeiten, ins betriebliche Geschehen einzugreifen und verpflichtete die Betriebsräte durch das Betriebsverfassungsgesetz, „die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern“ (§80 Abs. 1 Satz 2b Betriebsverfassungsgesetz). Inwieweit sie das tun, ist u.a. vom individuellen Engagement der Betriebsräte abhängig. Erfolge zeigen sich in einigen Betriebsvereinbarungen, die über die tariflichen Vorschriften hinausgehen.

Trotz positiver Regelungen auf dem Papier bleibt die Tatsache, dass Teilzeitbeschäftigte aufgrund ihrer kürzer berechneten Betriebszugehörigkeit, größerer Verdichtung der Arbeit und geringerer Einbindung in betriebliche Zusammenhänge bislang langsamer die Karriereleiter aufsteigen.

Obwohl viele gesetzliche und tarifvertragliche Regelungen bzw. Betriebsvereinbarungen existieren, die Müttern und Vätern die Vereinbarkeit gleichermaßen ermöglichen sollen, hatte ein Fünftel der Väter in den alten und ein Viertel in den neuen Ländern gar nicht erst daran gedacht, Elternzeit zu nehmen (Beckmann 2001, S.5). Elternzeit nehmen vor allem die Partner hoch qualifizierter Frauen mit hohen Einkommen. Neben dem finanziell günstigeren Hintergrund könnten hier auch andere Werthaltungen (Stichwort: „Neue Väter“) eine Rolle spielen. Besonders für die jungen Ledigen könnten sich daraus bessere Chancen zur Verwirklichung von Kinderwünschen und größere Freiheiten in der Lebensplanung ergeben.

Erwerbstätigkeit von Müttern ist nur möglich, wenn für die Kinderbetreuung gesorgt ist. Seit 1992 gibt es für 3-6-jährige einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (§24 Kinder und Jugendhilfegesetz (KJHG)). Für jüngere und ältere Kinder sind nach Bedarf Krippen- bzw. Hortplätze bereitzustellen. Bis 1996 sollten die Kommunen genügend Plätze eingerichtet haben. Vor allem durch Geburtenrückgang stieg die Betreuungsquote für Kindergartenkinder von 77% im Jahr 1994 auf 90% Ende 1998 (Statistisches Bundesamt, 2000b). In Ballungsgebieten, in denen allein Erziehende überwiegend leben, fehlen jedoch Plätze. Die Betreuungsrelation sagt noch wenig über den dadurch erreichten Versorgungsgrad aus. In den alten Bundesländern sind Kinder überwiegend halbtags versorgt, z.T. ohne Mittagessen. Betreuungen werden schon ab sechs Stunden (z.B. in Bayern) als Ganztagsbetreuung deklariert, Vollzeit zu arbeiten ist damit nicht möglich.

1995 befragte erwerbstätige Frauen mit Kindern im Kindergartenalter äußerten in großem Umfang Bedarf an organisatorischen Veränderungen der Kindergärten (Engelbrech/Jungkunst 1998, S.10): Jeweils ein Viertel (Mehrfachantworten) wünschte sich Mittagsbetreuung, durchgängige Betreuung bis abends sowie eine Versorgung in den Ferienzeiten. In den neuen Ländern wünschten sich die Frauen hingegen eher flexiblere Arbeitszeiten bzw. Teilzeitarbeit.

Im früheren Bundesgebiet stehen für jüngere und ältere Kinder kaum Betreuungsplätze bereit. Krippenplätze gab es nur für drei Prozent der Kinder (Ost: 36%), der Bedarf wird hingegen auf 20 bis 30% geschätzt. In der Studie von Engelbrech/Jungkunst (1998) wünschte sich sogar mehr als ein Drittel der westdeutschen erwerbstätigen Mütter mit Kleinkindern eine betriebliche Unterbringung und 29% (27% der nichterwerbstätigen Mütter) eine Ganztagsbetreuung (ebd. S.6).

Hortplätze standen nur für sechs Prozent (Ost: 48%) der Schulkinder zur Verfügung. Damit ist die Betreuungsfrage für westdeutsche Mütter nach dem Kindergarten wieder weitestgehend ungelöst. Dies kann bei arbeitslosen allein Erziehenden z.T. dazu führen, dass sie das Arbeitsamt für nicht mehr dem Arbeitsmarkt zu Verfügung stehend hält. Ein Ausbau schul- bzw. wohnungsnaher Betreuung, die auch in den Schulferien angeboten wird, sowie eine verlässliche mindestens halbtägige Grundschulbetreuung (z.B. bis 13 Uhr) ist deshalb dringend erforderlich. Beispiele für die betriebliche Unterstützung bei der Kinder-

betreuung gibt es bereits. Sie reichen von Belegrechten von Betreuungsplätzen über die Unterstützung von Elterninitiativen bis zur Bezuschussung von Betreuungskosten (DGB 1998, S.23).

Besonders für allein Erziehende erfordert es einen hohen Aufwand, weitere private oder bezahlte Betreuungsformen zu organisieren, damit sie einer für die Existenzsicherung nötigen Vollzeitbeschäftigung nachgehen können. Wenn zum Kindesvater und dessen Familie kein Kontakt mehr besteht, haben sie potentiell weniger innerfamiliäre Hilfsmöglichkeiten. Eine Tagespflege neben der institutionellen Betreuung ist schwer finanzierbar. Wenn diese zudem krank wird, ist die Betreuung nicht abgesichert. Noch schwerwiegendere Versorgungsprobleme ergeben sich im Krankheitsfall der Mutter, bei Dienstreisen oder anderen Betreuungsnotfällen.

Ein weiteres Problem ist, dass Kinder erst ab Beendigung des dritten Lebensjahres in die Kindergärten aufgenommen werden, am gleichen Tag, an dem die gesetzliche Elternzeit endet. Gerade in den alten Bundesländern wird es schwierig sein, auf den Tag genau einen Betreuungsplatz zu bekommen. Hier wären flexiblere Altersgrenzen für die Aufnahme der Kinder in Betreuungseinrichtungen wünschenswert und hinsichtlich einer früheren Rückkehr in das Erwerbsleben auch anzuraten. Ebenfalls problematisch sind die z.T. hohen Elternbeiträge in Kinderkrippen und Kindergärten. Gerade niedrige Haushaltseinkommen, die allein Erziehende häufig haben, werden durch Elternbeiträge prozentual besonders stark belastet (Spiess u.a. 2000, Tab. 6). Hier wäre eine bessere Staffelung der Beiträge notwendig. 1995 zahlte ein Drittel der ostdeutschen Mütter mehr als 200 DM monatlich. Beiträge in dieser Höhe zahlten auch 10% der westdeutschen Mütter für einen Krippenplatz und weitere 25% für einen Platz im Kindergarten (Engelbrech/ Jungkunst 1998, Übersichten 3a, 7a). Für 1998 wurden die Höchstsätze für Kindergartenplätze in den verschiedenen Bundesländern ermittelt. Für einen Ganztagsplatz betragen sie zwischen 180 und 750 DM, für Halbtagsplätze 86 bis 450 DM (Spiess u.a. 2000, Fn. 13). Für Tagespflege sind zwischen 650 und 850 DM, halbtags ca. 500 DM monatlich aufzuwenden, die durch Zuschüsse des Jugendamtes nicht vollständig abgedeckt werden (VAMV 2000). Das stellt die Frauen oft vor die Frage, ob sich eine Teilzeittätigkeit lohnt, wenn die Kinderbetreuungskosten das Einkommen unter den Sozialhilfesatz reduzieren.

4.1.3 Finanzieller Nachteilsausgleich der Kindererziehung

Allein Erziehende werden im Steuerrecht im Vergleich zu Ehepaaren höher belastet, was ihre geringeren Einkommen weiter mindert. Bei einem Jahresbruttolohn von 50.000 DM entrichtete eine allein Erziehende im Jahr 2001 über 4.500 DM Einkommenssteuer, ein gleich viel verdienender verheirateter Alleinverdiener mit einem Kind erhält über 1.000 DM Steuererstattung (BT-Drs. 14/6230 S.44ff.). Finanzielle Unterstützung des Staates für Kinder soll der Familienleistungsausgleich bieten. In dessen Rahmen wurde das Kindergeld auf 270 DM (ab 2002 Anhebung auf 154 Euro) für die ersten beiden Kinder erhöht. Gleichzeitig wurde es 1996 ins Einkommenssteuerrecht integriert, wo es seitdem mit dem für Kinder aufzuwendenden steuerfreien Existenzminimum (6.912 DM, Stand 2000, ab 2002 7.135 DM bzw. 3.648 Euro) verrechnet wird. Für die große Zahl allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen hat die Kindergelderhöhung nur minimale Auswirkungen, da Kindergeld bis zum Jahr 2000 voll als Einkommen auf die Sozialhilfe angerechnet wurde. Danach blieben 20 DM für das erste Kind, 40 DM für alle weiteren unberücksichtigt.

Weiterhin wurde ein Betreuungsfreibetrag von 3.024 DM (ab 2002 Erhöhung auf 2.160 Euro bzw. 4.225 DM, Ausweitung auf Kinder über 16 Jahre) eingeführt, der pauschal für alle Eltern gilt, egal ob sie reale Betreuungskosten haben oder nicht. Für allein Erziehende entfiel deswegen die Möglichkeit, die real entstandenen Kosten (bis zu 4.000 DM für das erste, 2.000 DM für weitere Kinder) steuerlich abzusetzen. Erst ab 2002 können Betreuungskosten oberhalb des gewährten Betreuungsfreibetrages steuerlich geltend gemacht werden. Außerdem wurde der Haushaltsfreibetrag für allein Erziehende in Höhe von 5.616 DM durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahr 1999 abgeschafft, weil dadurch Ehepaar-

re mit Kindern gegenüber allein Erziehenden benachteiligt werden. Ursprünglich sollte der Haushaltsfreibetrag jedoch die höheren Haushaltskosten ausgleichen (Bedarf an größerer Wohnung etc., vgl. BT-Drs. 14/6230 S.47f.), die bei allein Erziehenden gegenüber Alleinstehenden ohne Kinder entstehen, sowie das entgangene Ehegattensplitting. Insgesamt verstärkten die Steuerreformen der vergangenen Jahre die Benachteiligung der allein Erziehenden im Steuerrecht, da sich alle kindbezogenen Änderungen für sie negativ auswirkten.

4.1.4 Handlungsbedarf

Die Analyse der familienrechtlichen Bedingungen hat gezeigt, dass in vielen Bereichen scheinbar immer noch von der Versorgung von Frau und Kindern durch den Ehemann ausgegangen wird. Dies führt zu einer prekären Situation insbesondere der allein Erziehenden, da sie durch fast alle sozialen Sicherungsnetze fallen, gleichzeitig aber große Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration haben. Bestrebungen in den 90er Jahren, die Bedingungen für gleichzeitige Erwerbstätigkeit und Elternschaft zu verbessern, sind deshalb unbedingt zu begrüßen. Hervorzuheben ist insbesondere der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, auch wenn im früheren Bundesgebiet noch infrastrukturelle Aufbauarbeit geleistet, in den neuen Ländern ein Wegbrechen der bestehenden Strukturen verhindert werden muss. In diesem Zusammenhang ist eine Förderung flexibler Betreuungsformen für Notfälle oder bei Qualifizierungsmaßnahmen notwendig. Ebenso positiv sind die Bemühungen einiger Betriebe und Tarifparteien zu werten, Eltern mit höherer Arbeitszeitflexibilität und Unterstützung bei der Kinderbetreuung zu helfen. In den neuen Ländern ist eine Ausweitung flexibler Arbeitszeitregelungen jedoch weiterhin erforderlich. Zur Arbeitsmarktintegration sind darüber hinaus Maßnahmen wichtig, um in der Elternzeit die Bindung an den Betrieb und die Qualifikation zu erhalten. Damit könnte auch die schlechte finanzielle Absicherung allein Erziehender in dieser Zeit gemindert werden.

Reformbedürftig ist weiterhin die Ausgestaltung des Unterhaltsvorschusses und der Unterhaltsregelungen, da Mütter bei Nichtzahlung durch den Vater stärker belastet werden als die Unterhaltsschuldner.

4.2 Arbeitslosigkeit

4.2.1 Ausgangssituation

Oft wird davon ausgegangen, dass Menschen ohne familiäre Verpflichtungen, egal ob männlichem oder weiblichem Geschlecht, als flexible und ungebundene Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt bevorzugt würden. Interessanterweise ist dem jedoch nicht so. Sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern beträgt der Anteil der nicht verheirateten an den arbeitslos gemeldeten Frauen ungefähr 40%. Dieser Anteil liegt über ihrem Anteil an den Frauen im erwerbsfähigen Alter (laut Sozio-ökonomischem Panel und den Daten der amtlichen Statistik liegt der Anteil der nicht verheirateten Frauen im Alter von 25 und 65 bei einem Drittel). Darin enthalten sind allerdings auch Frauen in nicht ehelichen Lebensgemeinschaften. Eklatant höher ist der Anteil der alleinstehenden Männer an den Erwerbslosen, mehr als die Hälfte unter ihnen ist nicht verheiratet. Diese Daten korrespondieren mit dem niedrigen Anteil zusammenlebender Partner mit und ohne Kinder an den Empfänger/-innen von Sozialhilfe (vgl. Kapitel 4.3).

Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung aus dem Jahr 1993 (vgl. Beckmann/Bender 1993) bestätigt, dass ostdeutsche alleinstehende Frauen und Männer gegenüber Personen mit Partner/-in, selbst bei gleicher Qualifikation und Altersdurchschnitt, häufiger arbeitslos sind. Die Ursache dafür ist bislang nicht erforscht. Neben wichtigen psychologischen Faktoren wie z.B. der besseren

gegenseitigen Unterstützung und Motivation zur Arbeitssuche, wenn einer der beiden Partner erwerbstätig ist, könnten auch materielle Erwägungen eine Rolle dabei spielen, dass sich in Partnerschaften lebende Arbeitslose erfolgreicher um eine Erwerbstätigkeit bemühen. Da das Einkommen des Lebenspartners/der -partnerin auf Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe angerechnet wird und beide wirtschaftlich füreinander einstehen müssen, dürften Alleinstehende relativ höhere Transferleistungen beziehen. So lag bspw. 1998 in der Sozialhilfe der Anteil der ausgezahlten Hilfe am errechneten Bedarf bei alleinstehenden Frauen bei 53% knapp, bei alleinstehenden Männern hingegen mit 66% weit über den Durchschnitt (49%). Mangels finanziellen Ausgleichs durch den Partner/die Partnerin sind sie weiterhin weniger in der Lage, ihren Lebensunterhalt mit einer geringer bezahlten Stelle zu bestreiten. Ein dritter Grund für die höhere Arbeitslosigkeit alleinstehender Frauen und Männer könnten die beim Stellenabbau verwendeten Sozialpläne sein, die diese Gruppe aufgrund der Ungebundenheit, angeblich höherer Flexibilität sowie der Altersstruktur benachteiligten.

Die Beschäftigungsprognosen für Frauen sind prinzipiell positiv. Zum einen konzentrierten sich Frauen verstärkt auf den Dienstleistungssektor, ca. 80% sind dort tätig. Hier entstanden zumindest in den alten Ländern in den 90er Jahren zahlreiche neue Arbeitsplätze. Für diesen Bereich wird ein weiterer Stellenabbau prognostiziert, allerdings nur für qualifiziertere Dienstleistungen, bei denen der Frauenanteil lediglich ein Drittel beträgt. Einen Stellenabbau erwartet die Bundesanstalt für Arbeit im Bereich „Unterrichten und Lehren“ sowie bei den einfachen Bürotätigkeiten. Das Interesse von Frauen an den zukunftsträchtigen Berufen in der IT-Branche ist ziemlich gering, z.B. waren nur ein Viertel der Auszubildenden zu Informations- und Telekommunikationskaufleuten 1998 Frauen.

Ein weiterer positiver Arbeitsmarktaspekt ist ein verstärkter Trend zur Teilzeitarbeit im früheren Bundesgebiet. Dies geschah aber teilweise auf Kosten von Vollzeitstellen für Frauen, die um 350.000 zurückgingen. In den neuen Ländern ist im Rahmen des allgemeinen Stellenabbaus auch die Zahl der Teilzeitstellen zurückgegangen. Andererseits wird hier im Gegensatz zu den Frauen in den alten Bundesländern häufiger unfreiwillig Teilzeitarbeit geleistet. Gut die Hälfte der Teilzeit erwerbstätigen Frauen in Ostdeutschland gab an, keine Vollzeitstelle erhalten zu haben (Bundesanstalt für Arbeit 2000). Für alleinstehende Frauen hat diese Tendenz der Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung zu Lasten von Vollzeittätigkeiten ambivalente Effekte. Teilzeitarbeit ist bislang eine Domäne der verheirateten Frauen. 1994 arbeiteten knapp ein Zehntel der ledigen und ein gutes Viertel der geschiedenen, aber mehr als die Hälfte der verheirateten Frauen unter 35 Stunden in der Woche (Kohler/Spitznagel 1995 Übersicht 8). Bei einem weiteren Ausbau der Teilzeitarbeit ist zu befürchten, dass alleinstehende Frauen, die im Moment offensichtlich Vollzeit erwerbstätig sein wollen, auf Teilzeitstellen gedrängt werden. Für sie wäre das aufgrund der finanziellen Einbußen und der bislang noch bestehenden Benachteiligung von Teilzeitkräften bei Qualifikationsmaßnahmen und Aufstieg sehr problematisch. Frauen haben selbst bei Vollzeitbeschäftigung ein Einkommen, das durchschnittlich ein Viertel unter dem der Männer liegt. Teilzeitarbeit in niedriger qualifizierten Bereichen würde für eine Existenzsicherung alleinstehender Frauen, die nicht über ein zweites Haushaltseinkommen verfügen, kaum ausreichen. Auf der anderen Seite bietet Teilzeitbeschäftigung den allein Erziehenden oft die einzige Möglichkeit, Erwerbsarbeit und Erziehungspflichten zu vereinbaren. So wünschenswert die Ausweitung der Teilzeitarbeit aus arbeitsmarktpolitischen Gründen auch sein mag, sollte sie nicht eine auf Frauen beschränkte Karriere-Sackgasse werden.

In der Arbeitsförderung gab es in den 90er Jahren sowohl positive wie auch negative Entwicklungen. Eine positive Entwicklung ist die Verankerung der Frauenförderung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Frauen sind in den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu berücksichtigen (§8 SGBIII). Diese Vorgabe wurde 1998 und 1999 im Durchschnitt erfüllt.

Daneben stehen jedoch weitere Quotierungen zur Vergabe von Ermessensleistungen: so sollen Personen bei der Vermittlung Vorrang haben, die im Anschluss größere Beschäftigungsaussichten haben. Es sollten bislang aber auch besonders förderungswürdige Personen, d.h. Langzeitarbeitslose, Behinderte, Ältere und

„Berufsrückkehrer“¹, ihrem Anteil an den Arbeitslosen entsprechend berücksichtigt werden. Für Berufsrückkehrerinnen wurden Sonderregelungen geschaffen, um einen Teil der starren zeitlichen Fristen zu umgehen. Diese Regelung kommt insbesondere den Geschiedenen bzw. getrennt Lebenden sowie den allein Erziehenden unter den alleinstehenden Frauen zugute.

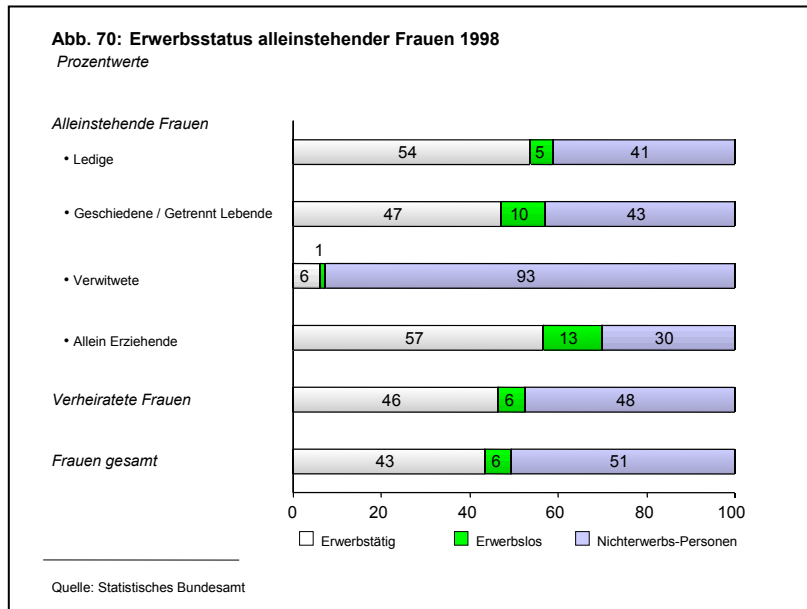
Negativ für Frauen wirkt sich die Verstärkung des Versicherungsprinzips in der Arbeitsförderung aus. Ohne ausreichende Versicherungszeiten gibt es keine Entgeltersatzleistungen, Arbeitslosenhilfe wird nur noch im Anschluss an das Arbeitslosengeld gezahlt. Fast alle Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden nur noch als Ermessensleistungen gewährt, in deren Genuss ausschließlich Versicherte kommen, d.h. die Empfänger/innen von Entgeltersatzleistungen und jene, die die Voraussetzungen zum Bezug von Lohnersatz erfüllen. Frauen gehören aber seltener zu dieser Personengruppe (s.u.).

¹ So die Formulierung im Gesetzestext des §20 SGB III , obwohl es sich faktisch in erster Linie um Frauen handelt.

4.2.2 Problemdefinition

1. Gruppen mit besonderem Arbeitslosigkeitsrisiko

Wie unterschiedlich alleinstehende Frauen von Arbeitslosigkeit betroffen sind, wurde bereits im Kapitel 2.2.1 ersichtlich. Die Daten der amtlichen Statistik unterstreichen diese Ergebnisse (s. Abbildung 70)



Das Institut für Arbeitsmarkts- und Berufsforschung (IAB) machte die besondere Situation der allein Erziehenden deutlich (IAB-Kurzbericht 2/2001). Ihr Anteil an den erwerbslos gemeldeten Frauen lag im ehemaligen Bundesgebiet 1999 bei sechs Prozent, in den neuen Ländern bei neun Prozent. Das heißt umgekehrt, dass unter den allein Erziehenden 12% im Westen und sogar 28% im Osten Deutschlands erwerbslos sind (ebd., S.2). Als Ursache der Benachteiligung der allein Erziehenden werden vor allem Vorurteile der Arbeitgeber gesehen, die bei ihnen höhere Ausfallzeiten wegen der Kinder befürchteten.

Gruppen mit besonderen Problemen auf dem Arbeitsmarkt sind neben den allein Erziehenden die älteren geschiedenen Berufsrückkehrerinnen. Sie gehören zur Gruppe der Frauen ab 50 Jahren, deren Anteil an den erwerbslosen Frauen ein Drittel beträgt. Die meisten von ihnen sind langzeiterwerbslos.

Für junge Frauen ist es eine besondere Hürde, einen Ausbildungsplatz zu finden. Ihr Anteil an den nicht vermittelten Bewerberinnen um eine Lehrstelle betrug 52,2%. Im Anschluss an ihre Ausbildung haben sie zudem seltener die Chance, in ihrem Ausbildungsbetrieb angestellt zu werden. Im Jahr 1995 konnten 66% im Vergleich zu 71% der Männer dort verbleiben. Ein halbes Jahr nach dem Ende der Ausbildung waren 18% der Frauen, aber nur 6% der Männer arbeitslos (BLK 2000, S.38).

Den „jungen Frauen“ konnte mit der Etablierung des Jugendsofortprogramms gegen Arbeitslosigkeit bereits geholfen werden. Nach dessen Einführung 1998 sank sowohl die absolute Zahl arbeitsloser Frauen unter 25 Jahren als auch ihr Anteil an allen erwerbslosen Frauen.

Geringe Arbeitsmarktprobleme haben die jungen hochqualifizierten Ledigen. Die Arbeitslosenquote unter den Akademikerinnen liegt mit 3,5% weit unter dem allgemeinen Durchschnitt, aber höher als bei den Akademikern (vgl. iab-Kurzbericht 14/1999). Während niedrig qualifizierte Frauen besonders hohe Beschäftigungseinbußen hinnehmen mussten, sind Akademikerinnen auf dem Vormarsch. Bei ihnen ist allerdings das Risiko hoch, dass sie unter ihrer Qualifikation beschäftigt werden. 1991 waren davon in den alten Ländern 20%, in den neuen 23% betroffen (Bundesanstalt für Arbeit 2000). Bis 1995 stiegen die Anteile auf 26% bzw. 36% an. Im Vergleich dazu ging der Anteil der unterwertig beschäftigten Männer in Westdeutschland von 11% auf 8% zurück, im Osten stieg er in wesentlich geringerem Umfang als bei den Frauen von 16% auf 20% an. Frauen haben also trotz gleichwertiger Qualifikation schlechtere Chancen, einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden.

2. Auswirkungen der Zumutbarkeitsregelung im SGB III:

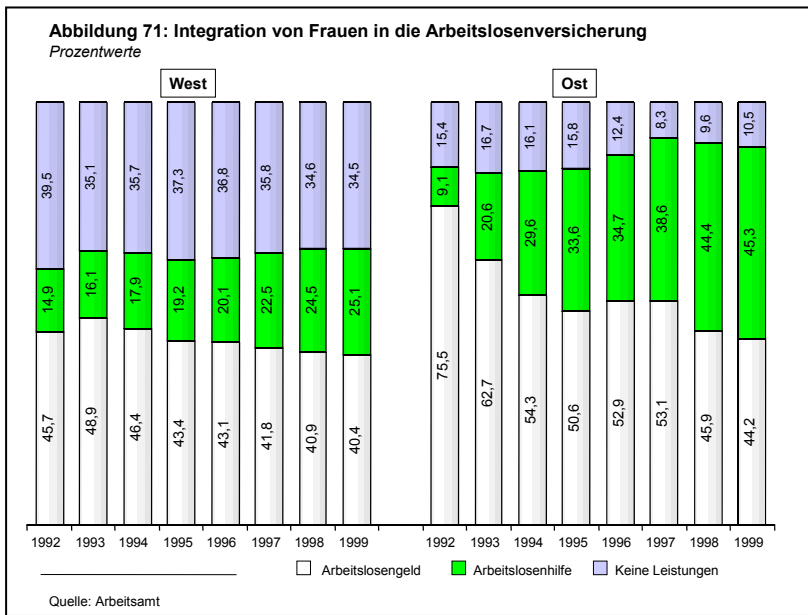
Die Eigenverantwortung der Arbeitnehmer/-innen wurde im §2 des SGB III so definiert, dass sie die Aufgabe haben, ihre persönlichen Fähigkeiten den Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Um Arbeitslosigkeit zu vermeiden sollen sie zumutbare Beschäftigungen nicht kündigen, bevor sie eine neue Stelle haben, jede zumutbare Möglichkeit zur Stellensuche nutzen und jede zumutbare Beschäftigung annehmen. Was nun aber zumutbar ist, wurde gegenüber dem alten Arbeitsförderungsgesetz verschärft. Der dort formulierte Schutz vor Qualifikationsverlust wurde abgeschafft: „Eine Beschäftigung ist nicht schon deshalb unzumutbar, weil sie ... nicht zum Kreis der Beschäftigungen gehört, für die der Arbeitnehmer ausgebildet ist oder die er bisher ausgeübt hat“ (§121 Abs.5). Erstes Kriterium der personenbezogenen Zumutbarkeit (§121 Abs.3) ist ein gestaffeltes System von Einkommenseinbußen (von 20% bis zur gesamten Höhe des Arbeitslosengeldes), die je nach Dauer der Arbeitslosigkeit hinzunehmen sind. Konkret bedeutet dies, dass eine Frau nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit jede Beschäftigung annehmen muss, bei der sie einen Verdienst in Höhe des Arbeitslosengeldes hat. Bei den sowieso niedrigeren Gehältern und häufigerer unterqualifizierter Beschäftigung von Frauen besteht die Gefahr einer finanziellen und qualifikatorischen Abwärtsspirale. Zudem sind die geringer qualifizierten Tätigkeiten jene, die in hohem Maße vom Arbeitsplatzabbau bedroht sind.

Das zweite Kriterium der Zumutbarkeit (§121 Abs. 4) ist der Arbeitsweg. Der darf bei einer Vollzeitbeschäftigung bis zu 2,5 Stunden täglich betragen oder, wenn es ortsüblich ist, sogar noch länger sein. Die zwischenzeitliche Heraufsetzung auf drei Stunden wurde wieder zurückgenommen. Besonders allein erziehende Frauen dürfte ein Arbeitsweg von 2,5 Stunden vor immense Probleme bei der Organisation der Kinderbetreuung stellen.

Die höhere Verantwortung der Arbeitnehmerinnen wird im §2 ergänzt durch einen Appell an die Arbeitgeber, die ihre Entscheidungen an den Auswirkungen auf ihre Belegschaft und damit an der Inanspruchnahme der Leistungen der Arbeitsförderung orientieren sollen. Wie die höhere und länger andauernde Arbeitslosigkeit der Frauen und die Probleme von Mädchen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt belegen, kommen die Arbeitgeber dieser Verpflichtung bei Frauen bislang nicht nach. Es bleibt zu hoffen, dass die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ vom 2. Juli 2001 Wirkung entfaltet.

3. Mangelnde Einbindung ins Sicherungssystem

Frauen sind aufgrund der Regelungen des SGB III häufig von dessen Leistungen ausgeschlossen. Mit der Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Beschäftigungsverhältnisse oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze wurde versucht, Frauen stärker ins System der Arbeitslosenversicherung zu integrieren. Vorher waren sie nur bei einer wöchentlichen Erwerbstätigkeit über 18 Stunden versichert, wodurch viele Teilzeit erwerbstätige Frauen ausgeschlossen wurden. Gleichzeitig fanden Einschränkungen der Versicherungspflicht zuungunsten der Frauen statt. Zeiten im Mutterschutz, in der Elternzeit und bei Bezug von Unterhaltsgeld während einer Weiterbildung gelten nicht mehr als versichert, Zeiten des Wehr- und Wehersatzdienstes hingegen schon, wenn vorher bereits gearbeitet wurde. Elternzeit wird erst ab 2003 wieder als versiche-



Arbeitslosengeld anerkannt.

Wie in Abbildung 71 ersichtlich, ist die Quote von erwerbslosen Frauen, die keine Entgeltersatzleistungen beziehen, sehr hoch. In den alten Ländern betrug der Anteil im Jahr 1999 ein gutes Drittel (alle Zahlen s. Bundesanstalt für Arbeit 2001, eigene Berechnungen). Der Anteil der Empfängerinnen von Arbeitslosenhilfe ist zwischen 1992 und 1999 mit über zehn Prozentpunkten (14,9 auf 25,1%) besonders stark gestiegen. Diese Entwicklung verlief parallel zu jener der Männer (Anteil ohne Lohnersatzleistungen: von 23,5% auf 17,1%, Empfänger von Arbeitslosenhilfe: von 29,4% auf 40,7%).

In den neuen Ländern sind Frauen aufgrund ihrer Erwerbsbiographien in wesentlich höherem Maße ins System der Arbeitslosenunterstützung integriert. 1992 waren trotzdem 15% der erwerbslosen Frauen ohne Lohnersatzleistungen, 1999 war es noch ein Zehntel. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Anteil der Arbeitslosenhilfe-Empfängerinnen von einem Zehntel auf fast die Hälfte. Erwerbslose ostdeutsche Männer sind in hohem Maße abgesichert, nur 2,6% bezogen 1999 keine Lohnersatzleistungen.

Ein Grund für die geringere Absicherung von Frauen gegen Arbeitslosigkeit liegt in ihrer Biographie. Es beginnt mit ihrer Berufswahl: Sie lernen häufiger an Fachschulen außerhalb des dualen Ausbildungssystems und sind dadurch nicht gegen Arbeitslosigkeit abgesichert. Die Erwerbsquoten der unter 25-jährigen liegen rd. zehn Prozentpunkte unter denen ihrer männlichen Altersgenossen, im entsprechenden Umfang

erwerben sie weniger Ansprüche auf Arbeitslosengeld. Weiterhin haben sie schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt, Zeiten der Kindererziehung verkürzen die Versicherungszeiten weiter.

Ein weiterer Grund für den geringeren Einbezug der Frauen in das System der Arbeitslosenversicherung liegt in dessen Ausgestaltung. Besonders allein Erziehende und Geschiedene verlieren nach einer längeren Familienpause ihre erworbenen Ansprüche. Nach vier Jahren (freiwilligem oder unfreiwilligem) Rückzug aus dem Erwerbsleben gibt es trotz „Einzahlung“ keine Entgeltersatzleistungen mehr aus der Arbeitslosenversicherung.

Das liegt erstens an der Rahmenfristregelung (§124 SGB III). Wenn eine Frau in der Zeit vor ihrer Arbeitslosmeldung länger als drei Jahre nicht erwerbstätig war, erhält sie kein Arbeitslosengeld. Bei Kindererziehung verlängert sich die Frist um bis zu drei weitere Jahre. Nur Zeiten in denen Angehörige gepflegt wurden, verlängern die Zeit ohne Einschränkung.

Zweitens erlischt der Anspruch auf Arbeitslosengeld vier Jahre nach seiner Entstehung (§147 Abs.2 SGB III), z.B. weil eine Frau aufgrund von Kindererziehung oder bei Aufnahme eines Studiums während ihrer Arbeitslosigkeit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung steht.

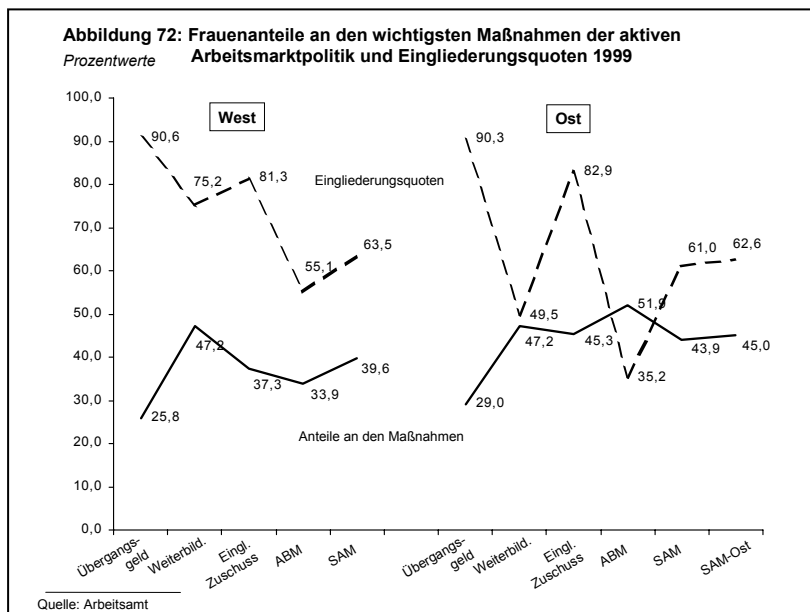
Drittens wird Arbeitslosenhilfe nur noch gewährt, wenn sie innerhalb von einem Jahr nach Bezug von Arbeitslosengeld beantragt wird (§196 SGB III). Diese Zeitspanne verlängert sich auf maximal drei Jahre, wenn aufgrund des Einkommens des Partners kein Anspruch bestanden hat, Kinder unter drei Jahren erzogen oder Angehörige gepflegt wurden. Konkret bedeutet das, dass es keine Leistungen vom Arbeitsamt gibt, wenn eine Frau nach der Arbeitslosigkeit ein halbes Jahr erwerbstätig ist, dann ein Kind bekommt und die dreijährige Elternzeit in Anspruch nimmt und erneut arbeitslos wird.

Viertens gibt es seit Januar 2000 die sogenannte „originäre Arbeitslosenhilfe“ nicht mehr, die bereits nach fünfmonatiger Erwerbstätigkeit für ein knappes Jahr gezahlt wurde. Ebenfalls weggefallen ist die Regelung, nach der neue Ansprüche auf Entgeltersatz durch eine Weiterbildung erlangt werden konnten.

In den alten Bundesländern bezogen mehr unverheiratete als verheiratete Frauen Arbeitslosenhilfe. Das dürfte eine Folge davon sein, dass Arbeitslosenhilfe nur bei Bedürftigkeit gezahlt wird. Bei einem zweiten Einkommen im Haushalt wird unter Umständen gar nicht oder nur in geringerem Umfang gezahlt. In den neuen Bundesländern überwogen die verheirateten die nicht-verheirateten Arbeitslosenhilfeempfängerinnen, was an den niedrigeren Familieneinkommen und der höheren Arbeitslosigkeit der Männer liegen dürfte. Bundesweit erhielten ca. 70% der Frauen und 80% der Männer den vollen Betrag an Arbeitslosenhilfe (vgl. Bundesregierung 2001b, Datenband S.172).

4. Aktive Arbeitsmarktpolitik für die Gruppen mit besonderem Arbeitslosigkeitsrisiko

Die Repräsentation von Frauen in allen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entspricht im Durchschnitt ihrem Anteil an den Arbeitslosen. Die Verteilung auf die verschiedenen Maßnahmen ist jedoch sehr unterschiedlich, ebenso wie ihr Erfolg. Jene, in denen Frauen am stärksten vertreten sind, weisen die geringsten Erfolge bei ihrer Arbeitsmarktintegration auf, d.h. dort sind die meisten Frauen ein halbes Jahr nach Ende der Maßnahme weiterhin arbeitslos gemeldet, wie in Abb. 72 ersichtlich.



Ausgehend von den Gruppen mit spezifischen Problemlagen unter den Alleinstehenden und den Prognosen über den künftigen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften erscheint die berufliche Weiterbildung als ein adäquates Mittel zur Prävention bzw. Beendigung von Arbeitslosigkeit. 1999 nahm die Weiterbildung im Eingliederungstitel der Bundesanstalt für Arbeit mit knapp 50% der Mittel den größten Raum ein. Trotzdem ging die Zahl der Geförderten in den 90er Jahren kontinuierlich zurück.

In den alten Bundesländern reduzierte sie sich von rund 350.000 auf 215.000. Dabei erhöhte sich erfreulicherweise der Frauenanteil von ca. einem Drittel auf die Hälfte. In den neuen Ländern ging der Bestand an geförderten Personen von ca. 320.000 auf 143.000 zurück. Dort sank im Gegensatz zu den alten Ländern der Frauenanteil von zwei Drittel auf etwas über die Hälfte. Der Anteil der Berufsrückkehrerinnen entsprach ihrer Quote an den Arbeitslosen. Die Anforderung der Frauenförderung nach §8 SGB III wurde erfüllt. Es ist aber zu überlegen, ob bei einem Mittel, das u.a. der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit dienen soll, ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen als Maßstab für eine angemessene Beteiligung nicht angebrachter wäre.

Die Reduktion der Weiterbildungsmaßnahmen ist Folge zahlreicher Einschnitte in den 90er Jahren. 1994 wurde die Förderung der Weiterbildung auf die Arbeitslosen beschränkt. 1999 waren etwa 90% der vom Arbeitsamt Geförderten in der beruflichen Weiterbildung vorher arbeitslos, in den neuen Ländern 96% (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 12/2000). Die ausgesprochene Konzentration der Förderung beruflicher Weiterbildung auf die Versicherten zeigt sich auch im hohen Anteil der Empfänger/-innen von Unterhaltsgeld (UHG). Voraussetzung für den Bezug von UHG ist, dass die Bedingungen für den Bezug von Arbeitslosengeld erfüllt sind oder aber Arbeitslosenhilfe bezogen wird. In den alten Ländern waren dies 87%, davon nur 45% Frauen, in den neuen 97% mit einem Frauenanteil von 52%. Eine positive Deutung für die Unterrepräsentanz der UHG-Empfängerinnen an den Maßnahmeteilnehmerinnen wäre, dass bei Frauen in größerem Umfang als bei Männern das Versicherungsprinzip durchbrochen wird, um ihnen die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

Prävention von Arbeitslosigkeit durch Weiterbildungsmaßnahmen gab es demzufolge nur in minimalem Umfang. Die vorher ebenfalls unterstützte Aufstiegsfortbildung (im AFG „zweckmäßige Förderung“) wurde aus der Arbeitsförderung ausgegliedert. Stattdessen gibt es dafür Zuschüsse und zinsgünstige Darlehen der Deutschen Ausgleichsbank, das sog. Meister-BAföG. Diese werden allerdings nur für anerkannt-

te Abschlüsse (Meister, Techniker, Fachkaufleute und Betriebswirte) vergeben, nicht für Fortbildungen, wie sie für die Qualifizierung im Dienstleistungsbereich eher angezeigt sind. Teilzeitmaßnahmen, wie sie allein Erziehende eventuell präferieren würden, werden ausschließlich durch Darlehen gefördert. Bei unklaren Arbeitsmarktschancen ist die problemlose Rückzahlung unsicher. Deswegen könnte diese Finanzierungsform eine Zugangsbarriere darstellen.

Das Arbeitsamt übernimmt bei der Förderung die Kosten der Maßnahme, wozu auch Fahrkosten, Kosten für eine auswärtige Unterbringung und Kinderbetreuungskosten gehören. Letztere betragen im Regelfall 120 DM monatlich je Kind, in Härtefällen bis zu 200 DM. Damit ist zwar noch keine Bedarfsdeckung erreicht, aber gegenüber den 60 DM nach §45 AFG als Fortschritt und größere Anpassung an die Bedürfnisse von Frauen zu werten. Weiterhin kann für die Zeit der Weiterbildung Unterhalt gewährt werden. Für Berufsrückkehrerinnen wurde die dreijährige Rahmenfrist ausgesetzt, innerhalb der 12 Monate versicherungspflichtig gearbeitet werden musste. Für sie bedeutet das also, dass sie in ihrem Leben 12 Monate erwerbstätig gewesen sein müssen und in angemessener Zeit (ein Jahr) nach der Familienpause wieder in den Beruf zurückkehren wollen, um durch berufliche Weiterbildung gefördert zu werden. Der Unterhalt wird in Höhe des Arbeitslosengeldes gezahlt. Für drei Monate nach der Weiterbildung wird Anschlussunterhaltsgeld gewährt, wenn in dieser Zeit keine Beschäftigung gefunden wurde.

Für Arbeitslose, die noch keine versicherungspflichtigen Zeiten vorweisen können, also vor allem junge Frauen, Studentinnen oder bislang nur geringfügig Beschäftigte, können die Maßnahmekosten übernommen werden, sie erhalten kein Unterhaltsgeld. Fraglich ist in diesem Fall, wie sie sich in dieser Zeit finanzieren sollen, da allein die zeitlichen Möglichkeiten eines existenzsichernden Zuverdienstes neben einer Vollzeitmaßnahme minimal sind. Diese Weiterbildung müsste dann vom Sozialamt unterstützt werden. Verbindliche Regelungen darüber existieren jedoch nicht.

Positiv ist, dass die Regelungen für Personen ohne ausreichende Vorversicherungszeit 1999 vereinfacht wurden. Sie mussten sich ursprünglich verpflichten, vier Jahre nach der Weiterbildung eine mindestens dreijährige Beschäftigung nachzuweisen. Wenn diese Beschäftigungsverpflichtung ohne wichtige Gründe nicht eingehalten wurde, mussten die Weiterbildungskosten erstattet werden. Aufgrund des hohen Prüfungsaufwandes und der geringen Rückforderungssumme wurde diese Regelung gestrichen.

Der Erfolg der Maßnahmen wird seit 1998 in der Eingliederungsbilanz dargelegt. Dieser zufolge sind zwei Drittel der westdeutschen Absolventinnen einer Bildungsmaßnahme ein halbes Jahr nach Beendigung nicht mehr arbeitslos gemeldet, ebenso viele wie bei den Männern. In den neuen Ländern war nur knapp die Hälfte der Teilnehmerinnen an Weiterbildungen ein halbes Jahr später nicht mehr arbeitslos gemeldet, was unter dem dortigen Durchschnitt von 57,7% lag. Ostdeutsche Frauen haben also nach einer Weiterbildung wesentlich größere Schwierigkeiten, eine Beschäftigung zu finden als Männer. Niedrige Verbleibsquoten hatten besonders die Älteren (West: 59,1%; Ost: 37,3%) und Berufsrückkehrerinnen (69,6%; 44,0%). Nicht zu überprüfen mit der von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Statistik ist die Zukunftsträchtigkeit der Maßnahmen, in die Frauen vermittelt werden.

Auch wenn eine Weiterbildung nicht sofort im Anschluss zu einer Beschäftigung führt, hat sie positive Wirkungen (vgl. BMFSFJ 1997, Puhmann 1998). Insbesondere die Kommunikation mit Menschen in der gleichen Situation, die Überwindung der durch Arbeitslosigkeit entstandenen sozialen Isolation und die Aufrechterhaltung des Selbstbewusstseins helfen bei der Überbrückung von Erwerbslosigkeit. Wichtig besonders für allein Erziehende und geschiedene Berufsrückkehrerinnen sind nicht-fachliche Komponenten wie Zeitmanagement, Rhetorik und Selbstbehauptung. Solche Maßnahmen, in denen überwiegend nicht-berufsbezogene Kenntnisse vermittelt werden, sind jedoch nicht förderungswürdig (§ 87 Abs. 2). In Anbetracht der Vermittlungsschwierigkeiten bei diesen Personengruppen sollte über die Konzeption speziell auf diese Zielgruppen ausgerichteter Maßnahmen nachgedacht werden.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Ebenfalls von der Förderung ausgeschlossen sind Maßnahmen, die auf eine selbstständige Tätigkeit vorbereiten. Besonders unter den Akademikerinnen dürfte das Potential dafür aber hoch sein. Das Arbeitsamt unterstützt Unternehmensgründungen von Versicherten durch die Zahlung von Überbrückungsgeld. Für sechs Monate werden ein Betrag in Höhe des Arbeitslosengeldes und die Sozialversicherungskosten gezahlt. Der Erfolg von Frauen, die Überbrückungsgeld in Anspruch nehmen, ist sehr hoch. Sechs Monate nach Ende der Zahlung sind rund 90% nicht mehr arbeitslos gemeldet. Laut einer Verbleibsstudie des IAB sind 67% der Existenzgründerinnen nach drei Jahren immer noch selbstständig (IAB-Kurzbericht 1/1998). Ihr Anteil unter den Empfängern dieser Unterstützung ist mit 26% im früheren Bundesgebiet und 29% in den neuen Ländern nur gering. Eine größere Ermutigung der alleinstehenden, hochqualifizierten Frauen durch die Arbeitsamtsmitarbeiter/-innen und die Verzahnung mit Angeboten der Weiterbildung könnte hier hilfreich sein.

Nach der Förderung der beruflichen Weiterbildung sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das zweitwichtigste Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auch hier gilt wieder, dass nur Versicherte gefördert werden. Zusätzlich müssen sie mindestens sechs Monate arbeitslos gemeldet sein. In den neuen Ländern haben AB-Maßnahmen das größte Fördervolumen, ca. 136.000 Frauen waren 1999 über diese Maßnahmen beschäftigt. Sie sind mit 56% überrepräsentiert. Der Erfolg der ABM hinsichtlich einer Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt ist für ostdeutsche Frauen nicht sehr groß. Nur etwa ein Drittel (35,2%) und damit ein leicht unterdurchschnittlicher Anteil (Durchschnitt: 37,9%) war 1999 nach einem halben Jahr nicht mehr erwerbslos gemeldet. Noch etwas niedriger lag der Anteil bei den Langzeitarbeitslosen. Das Problem der ABM ist häufig ihre Unternehmensferne. Jedoch ist die Arbeitsmarktlage noch immer sehr schlecht, so dass ABM einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Regionen wie auch der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Individuen leisten.

Im früheren Bundesgebiet wurden ca. 27.000 Frauen durch AB-Maßnahmen gefördert, was einem Frauenanteil von nur 34% entspricht. Dort werden ABM häufig in vom Strukturwandel bedrohten Bereichen eingesetzt, die überwiegend männlich dominiert sind. Die Erfolgssaussichten westdeutscher Frauen auf eine reguläre Beschäftigung nach einer AB-Maßnahme sind in den alten Bundesländern größer. Fast 60% der Frauen waren ein halbes Jahr später nicht mehr beim Arbeitsamt gemeldet (Durchschnitt: 55,1%). Allerdings kann diese positive Bilanz darin begründet liegen, dass sich Frauen in der ehemaligen Bundesrepublik häufiger aus dem Erwerbsleben zurückziehen, wenn sie nach einer Maßnahme keine Arbeit finden (Vollkommer 1999, S.19).

Positiv an den Maßnahmen ist, dass sie neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld begründen. Es eröffnet sich aber für Frauen eine Einkommensrutsche, da der zweite Arbeitsmarkt ebenso geschlechtsspezifisch segregiert ist wie der erste. Frauen werden in erster Linie in den unteren Lohn- und Gehaltsgruppen in frauentypischen Bereichen (personennahe Dienstleistungen wie Altenpflege, Versorgung etc.) eingesetzt. In ABM werden von den in diesem Bereich sowieso niedrigen Tariflöhnen nur 80% gezahlt, was das Einkommen weiterhin beträchtlich mindert, ebenso wie sich das leider für die überwiegende Zahl der Frauen anschließend erneut ergebende Arbeitslosengeld. Frauenfreundliche und flexible Arbeitsformen sind in diesem Bereich noch kaum etabliert.

In Maßnahmen zur direkten Unterstützung der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, wie Eingliederungszuschüsse und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), sind Frauen zumeist unterrepräsentiert. Der Frauenanteil lag mit 45,5% fast zehn Prozentpunkte unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen in den neuen Ländern. Der Kreis der förderungsfähigen Personen wurde um Empfänger/innen von Anschlussunterhaltsgeld erweitert, so dass z.B. Berufsrückkehrerinnen nach einer Weiterbildung in solche Maßnahmen vermittelt werden können. Dabei sind die arbeitsmarktnahen Instrumente relativ erfolgreich bei der Integration von Frauen. Die Strukturanpassungsmaßnahmen für Wirtschaftsunternehmen in Ostdeutschland (SAM Ost), die zum Teil in frauentypischen Bereichen angesiedelt sind (wie z.B. Verbesserung des Wohnumfeldes, Schaffung wirtschaftsnaher Infrastruktur), können immerhin fast zwei Drittel Frauen aufweisen, die nach einem halben Jahr nicht mehr arbeitslos gemeldet sind. Hier zeichnet sich jedoch in

noch stärkerem Maß eine Segregation des zweiten Arbeitsmarktes ab. Eine Untersuchung des Vorgänger-Instrumentariums, der Lohnkostenzuschüsse nach §249h und §252s AFG, ergab ein großes Ausmaß an einfachen Tätigkeiten in Bereichen mit hoher Frauenbeteiligung. Begleitende Qualifizierungen für mögliche anschließende Tätigkeiten gab es für Frauen kaum (Stark 1996, S.18).

4.2.3 Handlungsbedarf

Insgesamt sind bei der Absicherung alleinstehender Frauen gegen Arbeitslosigkeit positive wie negative Tendenzen feststellbar. Ihre Integration in die Arbeitslosenversicherung hat sich in den 90ern leicht erhöht. Dies ist jedoch weniger auf Leistungen der BA und sozialpolitische Initiativen zurückzuführen, die die Absicherung frauentypischer Erwerbsverläufe erhöht hätten, als vielmehr auf ein geändertes Rollenverständnis der Frauen.

Die Stärkung des Versicherungsprinzips in der Arbeitsförderung schließt besonders die große Gruppe allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen aus. Die angestrebte Verbesserung der Kooperation zwischen Sozial- und Arbeitsämtern und die Kombination kommunalpolitischer Anstrengungen mit dem Instrumentarium der aktiven Beschäftigungspolitik könnten der Exklusion dieser Gruppe wirksamer gegensteuern.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes verläuft in eine Richtung, die die Integration von Frauen fördert. Frauentypische Branchen expandieren, allerdings auf Kosten von Vollzeit-Stellen, die alleinstehende Frauen zur Existenzsicherung benötigen. Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten könnte den allein Erziehenden die Erwerbstätigkeit erleichtern, wenn zugleich die Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung stimmen.

Der Bedarf an qualifizierten Frauen nimmt zu, eine Entwicklung die den gut gebildeten Singles zugute kommt. Qualifizierte Frauen treffen aber scheinbar noch immer verstärkt auf Barrieren und Vorurteile beim Zugang zum Arbeitsmarkt und auf dem weiteren Karriereweg. Deswegen ist für sie eine Förderung in unternehmensnahen Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung ebenso erforderlich wie Frauenförderung in den Betrieben.

Für geschiedene Berufsrückkehrerinnen, die eventuell eine geraume Zeit in geringfügiger Beschäftigung oder gar nicht gearbeitet haben, bedeutet die Arbeitsmarktentwicklung einen hohen Qualifikationsbedarf. Für allein Erziehende ist die Konzeption von Maßnahmen nötig, die stärker auf ihr Lebensumfeld zugeschnitten sind und ihnen Kompetenzen über die beruflichen Anforderungen hinaus vermittelt.

Zur Auslotung der Chancen und Bedarfe erwerbsloser Frauen sind ausführliche Screening-Gespräche erforderlich, in denen die Mitarbeiter/-innen Geschlechterstereotypen vermeiden und auch zu „frauenuntypischen“ Schritten ermuntern.

4.3 Armut

Armut wird hier definiert durch den Bezug von Sozialhilfe. Als Extrembereich weiblicher Armut in einem entwickelten Industriestaat wird weiterhin auf die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit eingegangen. Bei den hier ausgewerteten Daten der Sozialhilfestatistik handelt es sich um allein Lebende und allein Erziehende ohne weitere Personen im Haushalt, da die sog. Bedarfsgemeinschaften, d.h. die verschiedenen Typen von Haushalten, die ihren Einkommens“bedarf“ nur mit Hilfe der Sozialhilfe decken können, in der Sozialhilfe nicht nach Familienstand erhoben werden.

4.3.1 Ausgangssituation

Allein lebende und allein erziehende Frauen bildeten 1998 fast die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften, die Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) bezogen. HLU wird denjenigen gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften oder Mitteln bestreiten können (§11(1) BSHG). Allein lebende und allein erziehende Männer machen dagegen nur ein knappes Viertel aus.

In der gesamten Bundesrepublik stieg zwischen 1991 und 1998 der Anteil der Sozialhilfeempfängerinnen an allen Frauen von 2,7% auf 3,8% (Männer: von 2,3% auf 3,2%, vgl. Bundesregierung 2001b, S.133).

Abbildung 73: **Anteile ausgewählter Gruppen von Empfänger/innen von Sozialhilfe an den jeweiligen Bevölkerungsgruppen 1998**

	Frauen	Männer
Allein Lebende	4,4	5,3
darunter:		
- unter 25 Jahre	7,5	7,7
- 25 bis 64 Jahre	6,4	5,6
- ab 65 Jahre	2,3	2,2
Allein Erziehende	28,1	6,2
Insgesamt	3,8	3,2

Quelle: Bundesregierung 2001b

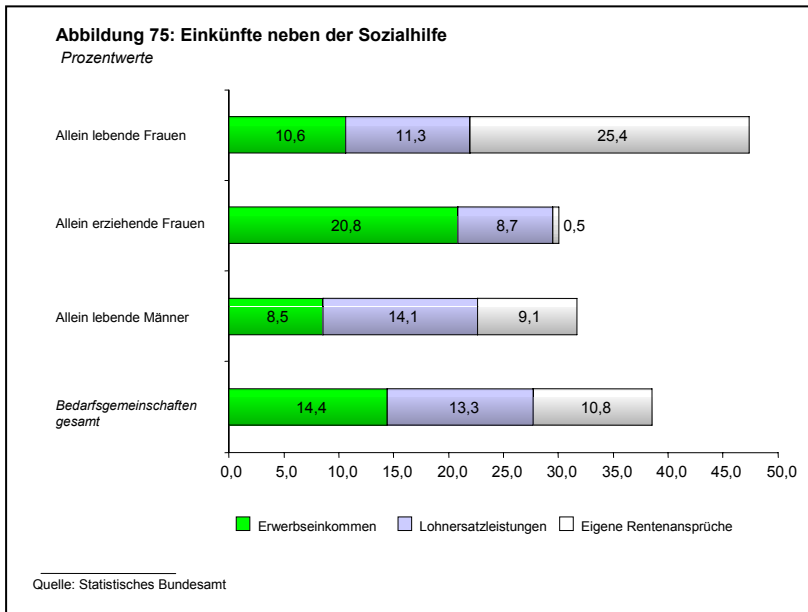
Mit durchschnittlich über vier Jahren ununterbrochenem Sozialhilfebezug liegen sie weit über den anderen Bedarfsgemeinschaften (vgl. Abb. 74). Dieser Zeitraum erhöhte sich seit 1994 um knapp drei Monate (Durchschnitt aller Bedarfsgemeinschaften: + 4,5 Monate, vgl. Statistisches Bundesamt 1998b). Mehr als ein Viertel der allein lebenden Hilfeempfängerinnen und damit 10% über dem Durchschnitt bezog zu diesem Zeitpunkt länger als fünf Jahre Sozialhilfe. Dieser Anteil blieb seit 1994 relativ gleich. Die Quote derjenigen, die weniger als ein Jahr von Sozialhilfe lebten, ist unterdurchschnittlich. Seit 1994 ist ihr Anteil sogar um 10% geringer geworden (Durchschnitt: -14,1%).

Abbildung 74: **Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe**

	Insgesamt	Anteile	Ununterbrochene Bezugsdauer		
			Kurzzeit (<1 Jahr)	Langzeit (>5 Jahre)	
		%	Monate	%	%
Allein lebende Frauen	332.945	22,4	50,2	27,4	27,2
darunter					
- unter 25 Jahre	38.734	2,6			
- 25-64 Jahre	201.202	13,5			
- ab 65 Jahre	93.009	6,3			
Allein erziehende Frauen	332.965	22,4	31,3	32,6	14,6
<i>Allein lebende Männer</i>	291.814	19,6	32,0	37,3	14,6
<i>Bedarfsgemeinschaften gesamt</i>	1.487.650	100,0	35,7	33,8	17,2

Quelle: Bundesregierung 2001b; Statistisches Bundesamt 1998b; eigene Berechnungen

Fast die Hälfte der allein lebenden Sozialhilfeempfängerinnen (im Gegensatz zu einem Drittel der allein lebenden Männer) waren oder sind in das Erwerbssystem integriert, ohne darüber ausreichend finanziell abgesichert zu sein (vgl. Abb. 75). D.h. sie müssen zur Existenzsicherung *neben* Arbeitseinkommen, Lohnersatzleistungen oder eigenen Rentenansprüchen Sozialhilfe beziehen.



Etwa ein Zehntel der allein lebenden Sozialhilfeempfängerinnen bezieht Erwerbseinkommen (allein lebende Männer: 8,5%; Daten im folgenden aus: Statistisches Bundesamt 1998b sowie eigene Berechnungen). Bei den allein Erziehenden sind mehr als ein Fünftel neben der Erwerbstätigkeit auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Diese Anteile sind enorm hoch, da insgesamt unter allen Sozialhilfeempfängerinnen nur 5,6% erwerbstätig sind. Diese Zahlen sollten bei der

Diskussion um die Einführung von Niedriglohn-Jobs berücksichtigt werden. Ein weiteres Zehntel der allein lebenden Frauen, das ist weniger als der Durchschnitt, bezieht Lohnersatzleistungen (Männer: 14,1%). Allein Erziehende weisen mit nur 8,7% den geringsten Anteil an Lohnersatzleistungen auf. Etwa ein Viertel der allein lebenden Frauen bezieht Alters- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrente (allein lebende Männer: 9,1%). Weitere 12% der alleinlebenden Frauen erhalten eine Hinterbliebenenrente. Bei den allein Erzieh-

henden spielt dieses Einkommen aufgrund ihres geringeren Alters so gut wie keine Rolle. Von großer Bedeutung ist hingegen der Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) (vgl. Kapitel 4.1). Über 40% beziehen diese Leistungen, die gewährt werden, wenn der Vater für das Kind keinen oder zu wenig Unterhalt zahlt. Es gibt mehr Frauen mit Leistungen nach UVG als jene, die privaten Unterhalt auf die Sozialhilfe angerechnet bekommen. Der Anteil Letzterer beträgt 31%.

1998 wurde ein Viertel der Frauen durch eine besondere soziale Situation zur Sozialhilfeempfängerin (Männer: 13,5%, vgl. Abb. 76). Bei über der Hälfte hiervon war Trennung oder Scheidung der Grund des Hilfebezugs, bei einem Viertel die Geburt eines Kindes. Im Vergleich dazu gestaltet sich die Situation männlicher Hilfeempfänger ganz anders: an erster Stelle steht hier Wohnungslosigkeit, erst danach folgt Trennung/ Scheidung als Grund des Hilfebezug, gefolgt von Geburt eines Kindes und Suchtabhängigkeit.

Abbildung 76: **Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 1998 nach Geschlecht und besonderer sozialer Situation**

	Frauen	Männer
Gesamt	1.036.266	730.148
in besonderer sozialer Situation (bis zu 2 Nennungen)	24,3%	13,5%
davon durch:		
- Trennung/ Scheidung	57,4%	24,3%
- Geburt eines Kindes	24,9%	13,9%
- ohne eigene Wohnung	7,6%	26,2%
- Tod eines Familienmitgliedes	7,1%	7,7%
- Überschuldung	3,5%	9,4%
- Suchtabhängigkeit	2,6%	13,5%
- stat. Unterbringung eines Angehörigen	2,3%	5,1%
- Freiheitsentzug/ Haftentlassung	2,0%	7,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt 1998b, eigene Berechnungen

Besonders Teilzeit beschäftigte Frauen und jene, die aufgrund häuslicher Bindung nicht erwerbstätig waren, sind nach Verlust des Partners auf Sozialhilfe angewiesen. Frauen zwischen 30 und 40 sind besonders stark betroffen. Immerhin bei 7% und damit als vierthäufigste Ursache führt der Tod eines Familienmitgliedes zum Sozialhilfebezug, bei den Männern steht dieser Grund bei ähnlicher Prozentzahl erst auf dem vorletzten Rang. Diese Zahlen verdeutlichen, dass es für Frauen ein großes finanzielles Risiko darstellt, aus dem traditionellen Familienverbund und der damit verbundenen Versorgung durch einen „Ernährer“, herauszufallen. Die Gefahr, durch „normale“ Lebensumstände arm zu werden, ist bei ihnen ungleich höher als bei Männern.

Die Armutsforschung zeigt, dass die meisten Personen nur phasenweise unter schlechten finanziellen Bedingungen leben. Diese Feststellung korrespondiert mit den psychologischen Verarbeitungsweisen von alleinstehenden Sozialhilfeempfängerinnen. Sie begreifen den Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt als Übergang oder Überbrückungsfunktion in ihrem Lebenshorizont. Vor allem vor dem Hintergrund ihrer biographischen Erfahrungen wurde der Hilfebezug nach langer Ausbildungsphase mit geringem Einkommen nicht als Verschlechterung, z.T. sogar als Verbesserung (bspw. nach Gewalt in Partnerschaft) der Lebenssituation gewertet oder als Ressource zur weiteren Gestaltung und Neuausrichtung begriffen (vgl. Buhr 1998). Der geringe finanzielle Spielraum, den die Sozialhilfe bietet, wird zur beruflichen Qualifikation oder als Basis für die alleinige Erziehung der Kinder genutzt (vgl. die Ergebnisse für West-Berliner allein Erziehende von Mädje/Neusüß 1996). Statt des traditionellen männlichen Ernährers in dieser Phase wird der Sozialstaat in die Pflicht genommen. Für Nordrhein-Westfalen stellten Huth u.a. (1996) einen

Typ allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen fest, die ein ausgesprochen traditionelles 3-Phasen-Modell (Beruf – Erziehungsphase - Wiedereinstieg) auch ohne Partner vertraten.

Generell lässt sich sagen, dass der (Wieder-)Einstieg in den Beruf von Alleinstehenden und allein Erziehenden zumeist antizipiert und mehr oder weniger stringent verfolgt wird (vgl. Böckmann-Schewe 1998). Nur wenige betrachten Sozialhilfe nicht als Überbrückungsfunktion, selbst wenn objektiv langfristig Hilfe zum Lebensunterhalt bezogen wird. Zumeist werden reale Zeithorizonte wie die Überwindung einer Krankheit oder „bis die Kinder größer sind“ als Endpunkte des Sozialhilfebezugs angestrebt. Im Osten Deutschlands bewirkt die umbruchsbedingte breite Betroffenheit von Arbeitslosigkeit, dass die Frauen die eigene Situation nicht als individuelles Versagen und Fehlleistung interpretieren. Insgesamt ist ein resigniertes Sich-Einrichten verbunden mit sozialer Desintegration und damit einhergehendem Verlust der Handlungsfähigkeit bei den Alleinstehenden nur in geringem Maße zu finden.

4.3.2 Gruppen mit besonderem Armutsrisiko

1. Rentnerinnen

Bislang waren die Rentnerinnen eine stark von Armut betroffene Gruppe. Heute liegt der Anteil der Sozialhilfeempfängerinnen an den Frauen über 65 Jahren, die sog. HLU-Quote, mit 2,3% niedriger als die Durchschnittsquote aller Frauen (vgl. auch Kapitel 2.3.3). Jedoch sind fast ein Drittel der allein lebenden Hilfeempfängerinnen Rentnerinnen. Daraus resultieren die langen Zeiträume, in denen allein lebende Frauen Sozialhilfe beziehen (s.o. Abb. 71).

1993 wurden die Vergünstigungen im BSHG für ältere Sozialhilfeempfänger/-innen reduziert. Die Altersgrenze der Mehrbedarfsregelung in Höhe von 20% für Seniorinnen wurde von 60 auf 65 Jahre angehoben. Bei allen, die nach 1996 die Altersgrenze erreichten, wird der Mehrbedarf nur noch bei schwerer Behinderung anerkannt.

Von den Rentnerinnen wird vermutet, dass sie oft keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Um versteckte Altersarmut abzubauen, sollte im Rahmen der Rentenreform der Sozialhilfebezug für Bezieher niedriger Renten, und damit in erster Linie für Frauen, vereinfacht werden. Hauptansatzpunkt war, nicht mehr wie bisher auf das Einkommen der Kinder zurückzugreifen. Den Anspruchsberechtigten sollten langwierige und von ihnen als demütigend empfundene Ämtergänge so weit wie möglich erspart werden. Deswegen wurde in den Regierungsentwurf die Formulierung aufgenommen, dass „Unbeschadet von der Mitwirkungspflicht des Hilfeempfängers ... zu berücksichtigen (ist), dass die Einkommens- und Vermögensverhältnisse ... in der Regel für längere Zeit unverändert bleiben.“ (BT Drs. 14/5146).

In der endgültigen Fassung wurde das BSHG nur geringfügig verändert. Stattdessen wurde an die Sozialhilfe angelehnt eine neue Art der Hilfe installiert, die „bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Positiv zu bewerten ist der Ansatz, dass der Rententräger mit der Rentenauskunft Anträge für die Grundsicherung mitschickt, wenn die Rente unter der in §81 Abs. 1 BSHG angegebene Einkommensgrenze liegt (1.612 DM bzw. 826 Euro, Stand 1/2002). Der Antrag wird an den Rententräger zurückgesandt, der ihn mit Angaben über den Rentenanspruch an das Sozialamt weiterleitet. Dieses ist wiederum angehalten, Rentenbezieher/innen, die ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt bekommen, ein Antragformular zum Bezug der Grundsicherung zu übergeben. Die angestrebte Einkommensunabhängigkeit der Grundsicherung wurde im Vermittlungsausschuss in eine Regelung abgeändert, nach der der Unterhaltsanspruch der Kinder ihren Eltern gegenüber unberücksichtigt bleibt, wenn deren Gesamteinkommen unter 100.000 Euro liegt. Die Unterschreitung dieser Grenze wird zwar angenommen, der Träger der Grundsicherung kann aber Unterlagen zum Nachweis anfordern. In der Praxis werden solche Kann-Regelungen zumeist umgesetzt, so dass die Hürde für Rentnerinnen, ihre Kinder zumindest um Einkom-

mensnachweise zu bitten, bestehen bleibt. Der Anspruch auf Grundsicherung besteht nur für ein Jahr und muss anschließend erneut beantragt werden. Die Grundsicherung wird in Höhe des Regelsatzes gezahlt, hinzu kommen 15% des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes für pauschalisierte einmalige Leistungen. Die finanziellen Mittel für die Grundsicherung werden den Kreisen und kreisfreien Städten im Gegensatz zu denen für Sozialhilfe vom Bund erstattet.

Der positive Effekt des Gesetzes zur bedarfsorientierten Grundsicherung ist, dass Bezieher/innen niedriger Renten mit der direkten Zusendung des Antrages zumindest Informationen über einen eventuellen Anspruch auf ergänzende finanzielle Unterstützung erhalten. Letztendlich muss dieser jedoch wieder vom Sozialamt geprüft werden, da das Einkommen des Ehepartners berücksichtigt, das der Kinder geprüft werden kann. Der Gang zum Sozialamt bleibt ihnen also nicht erspart, die höchsten Barrieren zur Einforderung von Hilfe bestehen weiter.

Bei älteren Frauen, besonders wenn sie gesundheitlich beeinträchtigt sind, findet sich häufig eine ausgesprochen negative Wahrnehmung der eigenen Lebenssituation (vgl. Böckmann-Schewe 1998). Für sie ist ein Ende der Armutssituation kaum absehbar. Ihre sozialen Kontakte sind äußerst eingeschränkt, ganz besonders wenn sie weder Partner noch Kinder haben. Für sie bietet sich, besonders bei höherer Qualifikation, die Förderung der Einbindung in Ehrenämter an, um der Vereinsamung entgegenzuwirken und dadurch bedingten weiteren negativen Folgen (z.B. psychosomatischen Krankheiten, Suchtproblemen) vorzubeugen.

2. Junge Frauen

Weit überdurchschnittlich im Vergleich zur Gesamtbevölkerung ist der Anteil der allein lebenden unter 25-Jährigen an den Empfänger/innen von HLU, sowohl bei Frauen als auch bei Männern. Bei ihnen handelt es sich zumeist um Arbeitslose, denen Defizite in der schulischen und beruflichen Ausbildung die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren (Bundesregierung 2001b, S.85). Diese Gruppe bewertet den Sozialhilfebezug oftmals sehr negativ, besonders wenn zum geringen Bildungsniveau eine größere Orientierungslosigkeit bezüglich des weiteren beruflichen Werdeganges kommt (vgl. Böckmann-Schewe 1998). Bei ihnen zeigen sich erste soziale Isolationserscheinungen. Hier ist dringender politischer Handlungsbedarf in Form von Maßnahmen zur beruflichen Orientierung, Bildung und Eingliederung geboten.

3. Allein Erziehende

Die größte Gruppe der Hilfe beziehenden Bedarfsgemeinschaften ist die der allein erziehenden Frauen. Ihr Anteil an allen Bedarfsgemeinschaften betrug 22,4%, an denen mit minderjährigen Kindern im Haushalt sogar über 60% (Bundesregierung 2001b, S.86), obwohl er in der Gesamtbevölkerung nur ein Fünftel beträgt. Von 1991 bis 1998 stieg im früheren Bundesgebiet der Anteil der allein erziehenden Frauen an den Sozialhilfehaushalten von 18,5% auf 21,8% an. In den neuen Bundesländern sind allein Erziehende seltener auf Sozialhilfe angewiesen. Trotzdem sind sie dort diejenigen, die von Anfang an die größte Gruppe der Hilfeempfänger bildete (1991 ein Drittel, 1998 ein Viertel der Bedarfsgemeinschaften).

Allein Erziehende beziehen mit 31,3 Monaten unterdurchschnittlich lange Hilfe zum Lebensunterhalt. Damit liegen sie sogar unter dem Wert, den alleinstehende Männer erreichen. Von den Bedarfsgemeinschaften mit Kindern beziehen sie jedoch am längsten Hilfe zum Lebensunterhalt und haben den größten Anteil an Langzeitbezieherinnen. Entsprechend der Gesamtentwicklung ist ihre Zeit der ununterbrochenen Hilfestellung zwischen 1991 und 1998 um 4,7 Monate angestiegen, der Anteil der Langzeitbezieherinnen erhöhte sich um drei Prozent.

Die Hilfen für allein Erziehende im Rahmen des BSHG wurden 1992 durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz verbessert. Die bereits existierenden Mehrbedarfszuschläge wurden von 20% (bzw. 40% für Frauen mit mehr als 4 Kindern) auf 40% (60% für Kinderreiche) des maßgeblichen Regelsatzes angehoben. Der Regelsatz für Kinder unter sieben Jahre ist für allein Erziehende mit 55% höher als für Zwei-Eltern-Familien, bei denen Kinder unter sieben Jahren nur 50% des Regelsatzes beziehen. Zudem wurde die Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber allein Erziehenden aufgehoben, d.h. sie bekamen einen eigenständigen Anspruch auf Sozialhilfe mit dem vollen Regelsatz. Diese Regelung wurde ausgeweitet auf allein Erziehende, die noch im Elternhaushalt leben. Mehrbedarf für Schwangere wird seit 1992 bereits ab der 12. Schwangerschaftswoche statt ab dem 6. Monat gewährt.

Minimale finanzielle Verbesserungen ergaben sich durch die geringere Anrechnung des Kindergeldes auf die Sozialhilfe ab dem Jahr 2000. Für ein Kind gab es 20 DM, für mehrere Kinder 40 DM mehr. Finanziell bedeutsam ist für die allein Erziehenden die Tatsache, dass das Erziehungsgeld nicht als Einkommen auf die Sozialhilfe angerechnet wird. Damit verfügen diese Frauen über zusätzliche finanzielle Mittel in Höhe von monatlich 600 DM (vgl. Kapitel 4.1). Dieses wird jedoch nur für zwei Jahre gewährt, während der Anspruch auf einen Kindergartenplatz erst nach drei Jahren besteht. Die Unterbringungsmöglichkeiten für jüngere Kinder sind sehr gering, der (Wieder)Einstieg in die Erwerbstätigkeit gestaltet sich dementsprechend schwierig. Mit der Einbuße des Erziehungsgeldes im dritten Jahr der Mutterschaft entstehen so besondere Härten für allein Erziehende. Für diese Sicherungslücke sollten Regelungen gefunden werden. Die 1993 ins BSHG aufgenommene Formulierung, dass die Träger der Sozialhilfe darauf hinwirken sollen, dass allein Erziehenden vorrangig ein Platz in der Tagespflege angeboten wird (§18 Abs. 3) bringt aufgrund mangelnder Durchsetzungs- und Eingreifmöglichkeit der Sozialämter kaum Erleichterung.

4. *Niedrig Qualifizierte*

Die Qualifikation allein lebender und allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen lässt sich aus der amtlichen Statistik nicht rekonstruieren. Insgesamt sind Empfänger/innen von HLU schlechter qualifiziert als der Bevölkerungsdurchschnitt. Der Anteil ohne Schulabschluss ist mit 13,3% wesentlich höher als im Bundesdurchschnitt. Sozialhilfeempfängerinnen zwischen 15 und 65 Jahren haben zu 55% keine abgeschlossene Berufsausbildung (Bundesregierung 2001b, S.82). Für die westdeutschen Hilfeempfängerinnen bestätigen Buhr (1998) sowie Böckmann-Schewe (1998) diesen Befund. So hatten 57% der alleinstehenden und kinderlosen Sozialhilfeempfängerinnen in Bremen keinen Berufsabschluss (Buhr 1998). Wenn sie einen hatten, wirkte sich dieser nicht positiv auf die Dauer des Hilfebezugs aus. Ob mit oder ohne Abschluss bezogen die von ihr untersuchten Frauen 15 bzw. 16 Monate Sozialhilfe. Bei den alleinstehenden Männern hingegen machte sich das Vorhandensein eines Berufsabschlusses mit 10 zu 23 Monaten Leistungsbezug sehr deutlich bemerkbar. Sie begründet diese Tatsache damit, dass Frauen eher die Möglichkeit haben, geringqualifizierte Tätigkeiten im Dienstleistungssektor (z.B. Putzjobs) anzunehmen, während entsprechende Tätigkeiten in der Industrie kaum noch bestehen.

Die Studie von Böckmann-Schewe (1998) macht Aussagen über die Qualifikation von Berliner Sozialhilfeempfängerinnen. Ihre Untersuchungsgruppe bestand zu nur sechs Prozent aus verheirateten Frauen. Sehr hoch ist der Anteil der allein Erziehenden an den Untersuchten. Unter den West-Berlinerinnen waren über 40% ohne Berufsausbildung. Ihre Studie macht die Differenzen zu den Sozialhilfeempfängerinnen in den neuen Ländern deutlich. Der massive Einbruch des Arbeitsmarktes betraf dort so gut wie alle Bildungs- und Qualifikationsschichten. So befanden sich nur knapp zehn Prozent der Befragten ohne Berufsausbildung in der Sozialhilfe, zwei Drittel hatten eine Ausbildung, ein Fünftel eine Ausbildung und zusätzlich ein Studium absolviert.

5. Wohnungslose

Der Ausdruck größter Armut in einer westlichen Gesellschaft ist sicherlich, keinen Wohnraum zur Verfügung zu haben. Im Jahr 1998 meldeten sich ca. 540.000 Personen, darunter 160.000 Frauen, in Obdachloseneinrichtungen. Der Anteil der alleinstehenden Frauen unter Wohnungslosen bzw. Personen mit prekärer Wohnlage ist sehr hoch, nur 20% lebten 1998 nach Angaben der „Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe“ in einer Partnerschaft mit oder ohne Kinder. Zu ähnlichen Ergebnissen kam die wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojektes „Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen“. In den geförderten Projekten konnte mit 57% ein besonders hoher Anteil lediger Frauen beobachtet werden (Enders-Drägässer u.a. 2000).

Die Ursachen weiblicher Wohnungslosigkeit sind überwiegend (gewalttätige) Konflikte in der Partnerschaft oder der Herkunftsfamilie, also die Flucht der Frauen aus unaushaltbaren Lebenssituationen oder der Rausschmiss. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe gibt diese Gründe für 68% der erfassten Frauen an, im Modellprojekt waren 56% der Frauen davon betroffen. 92% der Modellprojekt-Klientinnen hatten Gewalterfahrungen hinter sich. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass wohnungslose Frauen in den gemischtgeschlechtlichen, von Männern dominierten Obdachlosenunterkünften, die zumeist nicht einmal über abgetrennte Sanitärbereiche verfügen, keine Zuflucht suchen. Im Jahr 1998 gab es im gesamten Bundesgebiet nur 24 ambulante Beratungsstellen speziell für Frauen, davon zehn mit angeschlossenem Tagesaufenthalt und acht selbstständige Tagesaufenthalte. Frauenpensionen und Übernachtungsstellen eigens für Frauen sind selten (bag wohnungslosenhilfe 2001).

Nur 10% der Frauen wurden aufgrund von Mietschulden aus ihrer Wohnung geklagt. Der Sozialhilfeträger wird jedoch nur in diesen Fällen unterrichtet und greift ein, um Wohnungslosigkeit zu verhindern (§15a BSHG).

Die Hilfe für Wohnungslose ist im BSHG im §72 „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ geregelt. Demnach ist „Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind, ... Hilfe zur Überwindung dieser Schwierigkeiten zu gewähren, wenn sie aus eigener Kraft hierzu nicht fähig sind“ (§72 Abs.1 BSHG). Dazu gehören Maßnahmen, die bei der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung unterstützen (Abs. 2).

Ausgestaltung des §72 und seine Durchführungsverordnung wurde gerade bezüglich der Wohnungslosigkeit von Frauen seit langem kritisiert. Demnach gehörten nur jene zum anspruchsberechtigten Personenkreis, „die in Obdachlosen- oder sonstigen Behelfsunterkünften oder in vergleichbaren Unterkünften leben“ (§2 DurchführungsVO zu §72 BSHG). Für wohnungslose Frauen trifft dies seltener zu. Sie meiden diese Einrichtungen, die zumeist gemischtgeschlechtlich sind und versuchen so lange wie möglich, ihre Wohnungslosigkeit verdeckt zu halten, leben bei Freunden, Bekannten, Verwandten oder gehen Zwangsbeziehungen ein. Die wenigsten leben wirklich auf der Straße, im Bundesmodellprojekt waren es beim Erstkontakt 13% der Frauen. Die zum 1.8. 2001 in Kraft getretene Neufassung der Durchführungsverordnung berücksichtigt diese Tatsache stärker. Hilfe in besonderen Lebenslagen soll Personen gewährt werden, die über keine oder eine nicht ausreichende Wohnung verfügen, also auch Frauen in prekären Wohnsituationen.

4.3.3 Handlungsbedarf

Aufgrund der festgestellten Erwerbsorientierung in Verbindung mit der für Frauen schwierigeren Arbeitsmarktlage sind die im BSHG verankerten Möglichkeiten zur Arbeitsförderung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu begrüßen. Deren Anwendung auf alleinstehende Frauen scheint jedoch untergeordnete Priorität zu haben.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Auf statistischer Basis Aussagen über die Wirksamkeit der Hilfe zur Arbeit für alleinstehende Frauen zu treffen, ist nicht sehr einfach. Ein vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung an die Kommunen versandter Fragebogen brachte sehr heterogene Ergebnisse (BMA 2001a). Die allseitige starke Konzentration auf die fiskalische Entlastungswirkung dieser Maßnahmen führt zudem dazu, dass kaum soziodemographische Daten über die Hilfeempfänger vorliegen.

Vom Gesetzgeber wurden für die verschiedenen Maßnahmen, unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung vor Ort, unterschiedliche Zielgruppen definiert. (vgl. BT-Drs. 13/10759 S.7).

Abbildung 77: **Zielgruppen und Maßnahmen des BSHG**

Zielgruppe	Maßnahmen nach BSHG
arbeitsmarktnah,	Maßnahmen zur direkten Integration in den 1. Arbeitsmarkt, wie
evtl. leichte Qualifikationsdefizite	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitgeberzuschüsse (§18 Abs. 4), - Arbeitnehmerzuschüsse, sog. Kombilohn (§18 Abs. 5), - kommunale, befristete Arbeitsgelegenheiten in Beschäftigungsgesellschaften (§19 Abs. 1) - Einsatz von Arbeitsvermittlungen (§19 Abs. 1) - Gesamtplan zusammen mit Arbeitsamt (§19 Abs. 4)
schwer vermittelbar,	gemeinnützige zusätzliche Arbeit (gZA): Stelle oder „Mehraufwandsvariante“
individuelle Defizite	(Regelsatz + 2 DM/h), ggf. Flankierung durch Qualifizierungsmaßnahmen (§19 Abs. 2)

arbeitsmarktfern Stellen zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit
bzw. –bereitschaft, u.U. mit pädagogischer oder
therapeutischer Begleitung (§20)
(„arbeitsent-
wöhnt“)

Ausgehend von den Intentionen des Gesetzgebers, welche der möglichen Maßnahmen für welche Zielgruppen geeignet sind, wären für alleinstehende Frauen vor allem die kurzfristigen Integrationshilfen wie Arbeitsvermittlung und Lohnkostenzuschüsse angezeigt.

Ein großer Anteil der arbeitsfähigen Frauen dürfte aufgrund von Trennung oder Scheidung Sozialhilfe beziehen. Sie sind Berufsrückkehrerinnen, bei denen Arbeitsmotivation vorhanden ist, die aber eventuell veraltete Qualifikationen haben. Für sie sind Anpassungsqualifizierungen erforderlich, die Übernahme von Einarbeitungszuschüssen, die Vermittlung von Praktika. Jüngere Sozialhilfeempfängerinnen mit geringer beruflicher Qualifikation benötigen eher Orientierungsmaßnahmen und die Vermittlung einer beruflichen Erstausbildung.

Bei allein Erziehenden ist das größte Problem die Bereitstellung von Kinderbetreuung und das Angebot von existenzsichernden Teilzeitstellen. Für alle Gruppen gilt es, den Bedarf an Qualifikation genau auszuloten. Die Erstellung von individuellen Gesamtplänen ist dazu ein geeigneter Schritt.

Im Gegensatz zum Bedarf der Alleinstehenden hatten 1996 die Maßnahmen nach §19 Absatz 2 mit Mehraufwandsentschädigung, die die Arbeitsfähigkeit der Hilfeempfänger überprüfen sollen, zahlenmäßig das größte Gewicht. Über 40% der in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit beschäftigten Hilfeempfänger wurden in den vom Deutschen Städtetag befragten Kommunen über die Mehraufwandsvariante gefördert. Diese Stellen bieten kaum Qualifikationspotential (BT-Drs. 13/10759, S.12), die Abbruchquote ist verhältnismäßig hoch (ebd. S.22). Vor allem qualifizieren sie kaum für den ersten Arbeitsmarkt. Die Schleswig-Holsteinische Landesregierung ermittelte, dass im Anschluss an diese Maßnahme nur äußerst selten eine Vermittlung erfolgte.

Aus dem vorliegenden Material lässt sich die Vermutung ableiten, dass der fiskalische Hintergrund der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit alleinstehende Frauen tendenziell benachteiligt. Dies hat folgende Gründe:

1. Der Arbeitsmarktsituation ist für Frauen wesentlich schwieriger als für Männer, wie die seit Jahren höheren Arbeitslosenquoten zeigen. Eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt ist also aufwändiger und langwieriger. Frauen verdienen durchschnittlich weniger, selbst mit Einkommen sind sie oftmals Sozialhilfeempfängerinnen. Wenn sie nach einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis erneut arbeitslos werden, sind ihre Lohnersatzleistungen niedriger, auch dann ist der Bezug von HLU wahrscheinlicher als bei Männern. Insofern ist der Verbleib der Frauen in der Sozialhilfe aufgrund der Arbeitsmarktstrukturen theoretisch (und auch praktisch) von längerer Dauer, die Überwindung des Leistungsbezuges unwahrscheinlicher. Bei geringerer Erfolgswahrscheinlichkeit „lohn“ sich für den Sozialhilfeträger Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration für Frauen weniger, auf Männer zugeschnitten

Angebote hingegen mehr. Bestätigt wird dies durch die Antwort des Sozialamtes Kreis Pirna auf die Anfrage des BMA:

„Von besonderem Erfolg ist unsere Maßnahme Qualifizierung und Beschäftigung im Bereich Kfz-Technik, Installation, Elektrotechnik sowie Metallbearbeitung. Aus dieser Maßnahme gibt es die höchste Vermittlungsquote in den 1. Arbeitsmarkt. Verallgemeinerungsfähig ist es sicherlich nicht, da hier entsprechende Arbeitsplätze zu finden sind.“ (BMA 2001b)

Nach den Erfahrungen des Bremer Modellversuches „Umschulungsvorbereitung und Umschulung allein erziehender Sozialhilfeempfängerinnen (UVAS)“ sind Frauen an Qualifizierungen in gewerblich-technischen Berufen nur selten interessiert (Axhausen 1998, S.83), so dass eine „Umlenkung“ der Frauen in die erfolgreicherer Projekte wenig aussichtsreich erscheint.

2. Eine Präferenz für die Vermittlung von Männern aufgrund der höheren Erfolgswahrscheinlichkeit ist auch für die eingesetzten privaten Arbeitsvermittlungsagenturen anzunehmen. Mit ihnen werden bestimmte Erfolgsquoten vertraglich vereinbart. Um die Vermittlungsquoten zu erfüllen, kann es sein, dass leichter vermittelbare Personen bevorzugt angenommen werden, während Problemfälle an den Sozialhilfeträger „zurückgegeben“ werden können. Von der Firma Maatwerk, die in zahlreichen deutschen Städten die Vermittlung von Sozialhilfeempfängern übernommen hat, wird dieses Vorgehen zum Teil bestätigt. Sie argumentiert, dass eine bestimmte Anzahl leichter Vermittelbarer für die Arbeit notwendig ist, da diese zum einen „Vorreiter für die schwieriger Vermittelbaren“ (Maatwerk 1999a, S.13) sind. Zum anderen würde die ausschließliche Konzentration auf Letztere die Betreuungskosten pro Person in die Höhe treiben. Letztendlich konnten sie aber innerhalb von knapp zwei Jahren in Hamburg einen Frauenanteil an den Vermittlungen von 42% vorweisen (Maatwerk 1999a), im Kreis Segeberg im Zeitraum Oktober 1997 bis Dezember 1998 sogar 47% (Maatwerk 1999b). Wie hoch der Frauenanteil insgesamt im Projektbestand war, geben sie jedoch nicht an.

3. Vorrang bei der Vermittlung haben die „teuren“ Hilfeempfänger. Alleinlebende Frauen hatten 1998 mit 625 DM (vgl. Statistisches Bundesamt 1998a) den niedrigsten Nettoanspruch auf Sozialhilfe, Ehepaare mit Kindern den höchsten (1.063 DM). Positive Auswirkungen könnte diese Priorisierung für die allein Erziehenden haben, die ebenfalls überdurchschnittliche Nettoansprüche aufweisen.

Die Konsequenz dieser Überlegungen ist, dass in der Praxis von den Kommunen Maßnahme-Angebote besonders für Familienväter geschaffen werden müssten. Die Definition weiterer Zielgruppen muss darum politisch erfolgen, wie es für Jugendliche im BSHG §19 Abs.1 bereits geschehen ist.

In den Kommunen wurden die Zielgruppen bislang in unterschiedlichem Umfang definiert. Besonders die allein Erziehenden werden des öfteren in den Antworten auf den Fragebogen des BMA als Zielgruppe benannt, während andere Kommunen eine explizite Schwerpunktsetzung der Maßnahmen mit der Begründung „jeder solle eine Chance haben“ ablehnen. Die Anteile der Frauen in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit schwankten in den Bundesländern zwischen 32% (Hamburg 1996) und 53% (Bremen 1990). Eine Erhebung des Otto-Blume-Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik in Köln (ISG) in 21 Kommunen ergab 1997 einen Frauenanteil von 37% (alle Zahlen s. BT-Drs. 13/10759, S.19).

Die Aufgabe der Vermittlung und eventueller Qualifizierung Erwerbsloser hat die Arbeitsverwaltung. deren Interesse liegt vorrangig in der Vermittlung von Empfänger/-innen von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe. Frauen sind durch ihre geringere Integration in die Arbeitslosenversicherung bei der Arbeitsförderung im Nachteil (vgl. Kapitel 4.2). Die angestrebte bessere Kooperation der Sozial- und Arbeitsämter ist deshalb für alleinstehende Frauen sehr positiv zu bewerten.

Wohnungslosigkeit

Ausgehend von den Hauptursachen ist zur Prävention der Wohnungslosigkeit von Frauen ein wirkungsvolleres Vorgehen gegen häusliche Gewalt erforderlich. Das Inkrafttreten des Gewaltschutzgesetzes (BT-Drs. 14/5429), das einem Opfer häuslicher Gewalt zumindest für sechs Monate die Nutzung der gemeinsamen Wohnung überlässt, ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen. Es ermöglicht den betroffenen Frauen in der Zeit eine eigene Wohnung zu finden und weitere Hilfen in Anspruch zu nehmen.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Hilfe-Institutionen müssen über die Ursachen der Wohnungslosigkeit von Frauen stärker informiert und sensibilisiert werden. Ratschläge der Art, doch zum Partner oder den Eltern zurückzukehren, wie sie von Projekt-Klientinnen berichtet wurden, sind nicht gerade hilfreiche Ansätze zur Überwindung der Wohnungsnotlage.

Weiterhin ist die Etablierung frauenspezifischer Hilfeangebote notwendig, wie sie im Abschlußbericht des Modellprojektes „Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen“ (Enders-Drägässer u.a. 2000) vorgeschlagen werden.

4.4 Alter

4.4.1 Ausgangssituation

Wenn man die Sozialhilfestatistik betrachtet, scheint Altersarmut kein Thema von herausragender Bedeutung mehr zu sein (vgl. auch Kapitel 4.3. und 2.3.3). Der Anteil der Hilfeempfängerinnen der entsprechenden Altersgruppe ist niedriger als in der Gesamtbevölkerung. Andererseits scheinen Rentnerinnen nur knapp über der Bedürftigkeitsgrenze zu liegen: 1995 hatte ein Drittel der über 65-jährigen alleinstehenden Bezieherinnen von eigenen oder abgeleiteten Renten ein Gesamteinkommen unter 1.500 DM (BT-Drs.13/6798, Frage 30). Bei den alleinstehenden Männern lag der Anteil nur bei ungefähr einem Zehntel (ebd.). In der Tendenz werden diese Zahlen im quantitativen Teil unserer Untersuchung bestätigt (vgl. insbesondere Abb. 27).

Viele alleinstehende Frauen sind durch eine Witwenrente abgesichert. Diese war im Jahr 1999 durchschnittlich in den alten Bundesländern mit 1.126 DM höher als die Versichertenrenten der Frauen (881 DM, BMA 2001, S.46). In den neuen Ländern war die eigene Rente der Frauen hingegen höher als die Witwenrente (1.201 DM zu 998 DM, ebd. S.47). Knapp ein Fünftel der Rentnerinnen in der gesetzlichen Rentenversicherung bezog im Jahr 2000 keine eigene, sondern nur eine Witwenrente (VDR 2000, S.172). Die Prognosen für die künftigen Rentenhöhen alleinstehender Frauen weisen jedoch auf überdurchschnittliche Renten hin (vgl. Abbildung 78).

Abbildung 78: **Durchschnittswerte der projizierten Anwartschaften auf Versichertenrente der gesetzlichen Rentenversicherung im 65. Lebensjahr (Zahlbetrag) sowie Relation zu Männern**

	West		Ost	
	Renten- höhe	Relation zu Männern	Renten- höhe	Relation zu Männern
	DM/Mo nat	%	DM/Mo nat	%
Ledige	1.716	104,4	1.230	91,4
Geschiedene/ Getrennt Lebende	1.339	82,3	1.123	86,4
Verwitwete	907	43,5	1.101	75,8
Verheiratete	856	42,5	1.105	76,5
Insgesamt	964	49,7	1.113	78,2

Quelle: 3. Altenbericht, Tabellen 5-13, 5-14

Diese Projektion beruht jedoch auf Fortschreibungen der Biographien 40- bis 60-jähriger Frauen zum Befragungszeitpunkt. Deswegen sind eventuelle Scheidungen eben so wenig berücksichtigt wie Erst- oder Wiederverheiratungen der Ledigen und Geschiedenen.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,
Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Auf die finanzielle Absicherung der Frauen durch den Ehemann über dessen Tod hinaus wie auch auf die innerfamiliäre Versorgung Pflegebedürftiger wird sich die Sozialpolitik künftig nicht mehr verlassen können. Bevölkerungsprognosen gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2040 unter den älteren Frauen (65 bis 79 Jahre) der Anteil lediger oder geschiedener Alleinlebender aufgrund der sinkenden Erstheiratszahlen und höherer Scheidungsraten von etwa einem Zehntel auf ein Viertel ansteigen wird (3. Altenbericht, S.220). Gleichzeitig wird nicht mehr jede dritte, sondern nur noch jede achte Frau in dieser Altersgruppe als Witwe allein leben (ebd.).

4.4.2 Problemdefinition

1. Rente

Für die finanzielle Altersabsicherung der Frauen hat die beschriebene Entwicklung die Konsequenz, dass immer weniger Rentnerinnen durch die Hinterbliebenenversorgung finanziell abgesichert sein werden.

Um die Altersarmut von alleinstehenden Frauen nicht erneut als Problem entstehen zu lassen, sind Schritte zur verbesserten rentenrechtlichen Absicherung frauentypischer Biographien erforderlich. In den 90er Jahren gab es einige Fortschritte dabei zu verzeichnen.

Abbildung 79: **Rentenrechtliche Zeiten und ihre Bewertung, Stand Januar 2002**

rentenrechtliche Zeiten und ihre Bewertung

Beitragszeiten

Erwerbseinkommen, Arbeitslosigkeit mit Lohnersatz, Pflege:	Division der individuellen Jahreseinkommen durch den Bundesdurchschnitt aller Jahreseinkommen ergibt Entgeltpunkte (EP)
--	---

Kindererziehung:	je Kind drei Jahre lang 1 EP additiv zu Beiträgen aus Einkommen
------------------	---

Beitragsfreie Zeiten

Anrechnungszeiten:

- Mutterschutz, Krankheit,
schulische Ausbildung

Gesamtleistungsbewertung: Durchschnitt der EP aus Beiträgen und der EP aus Berücksichtigungszeiten über alle rentenrechtlichen Zeiten

- Arbeitslosigkeit ohne Lohnersatz

keine Bewertung

Berücksichtigungszeiten

- Höherbewertung von Einkommen während dieser Zeit um 50% ab 25 Jahre Versicherungszeit
- ohne Beiträge Bewertung nur bei Zusammentreffen mehrerer Berücksichtigungszeiten nach 1991 mit 0,0278 EP / Kalendermonat
- Anrechnung von 1 EP/Jahr bei der Gesamtleistungsbewertung

Ein wichtiger Schritt war die Abschaffung der Halbbelegungsregelung, d.h. mehr als die Hälfte aller rentenrechtlichen Zeiten mussten Beitragszeiten sein, damit ein Rentenanspruch bestand. Besonders häufig scheiterten Frauen mit ihren Rentenansprüchen an dieser Regelung.

Weiterhin wurde die Anerkennung von Kindererziehungszeiten bei der Rentenberechnung verbessert. Statt einem gelten nun drei Jahre nach der Geburt als Renten-Versicherungszeiten für nach 1992 geborene Kinder (SGB VI §56). Der Bund übernahm ab 1997 die Rentenbeiträge für diese Zeit in einer Höhe, als hätten die Mütter 75% des Durchschnittseinkommens aller bundesdeutschen Beschäftigten verdient. Seitdem wurden die Beiträge stufenweise auf 100% des Durchschnittslohnes erhöht (vorläufige Höhe 2001: 54.684 DM). Gleichzeitig aufgrund einer Erwerbstätigkeit eingezahlte Beiträge wurden allerdings nicht angerechnet. Dies hat sich inzwischen geändert, die Beiträge aus Erwerbsarbeit und die Entgeltpunkte für Kindererziehung werden bis maximal zur Bemessungsgrenze zusammengerechnet und ergeben eine entsprechend hohe Rente.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Ebenfalls von großer Bedeutung ist die Anerkennung von bis zu zehn Jahren der Kindererziehung und zwischen 1992 und 1995 auch der Pflege von Angehörigen als sog. Berücksichtigungszeiten. Sie haben zwar keine eigenständige Renten begründende Wirkung, aber sie erhöhen die Bewertung der beitragsfreien Zeiten. In der dazu durchgeführten Gesamtleistungsberechnung wird jedes Jahr mit Berücksichtigungszeiten mit einem Entgeltpunkt bewertet, bei Beitragszahlung wird dieser Punkt dazu addiert. (SGB VI §71 Abs. 3). Die Bedeutung dieser Regelung zeigt sich in den Ergebnissen der Studie „Altersvorsorge in Deutschland 1996 (AVID 96)“. Mehr als zwei Drittel der Frauen in Ost- und Westdeutschland aus den Geburtsjahrgängen von 1951 bis 1955 haben Versicherungslücken wegen Haushaltsführung und Kindererziehung. In den alten Ländern beträgt diese Lücke im Durchschnitt knapp zehn Jahre, in den neuen Ländern nur drei (VDR/BMA 1999, S.164f.). Allerdings ist die rentensteigernde Wirkung dieser Regelungen nicht mehr sehr hoch, da die beitragsfreien Zeiten, die mit dem Punktwert aus dem Ergebnis der Gesamtbewertung belegt werden, stark reduziert wurden. Bei Rentenbeginn vor 2001 wurden für Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug noch 80% der Punkte aus der Gesamtbewertung berechnet, ab 2002 werden sie gar nicht mehr bewertet.

Renten erhöhender dürfte eine andere ab 2002 geltende Regelung wirken. Wenn Frauen wegen der Erziehung mehrerer Kinder unter zehn Jahren nicht erwerbstätig sein können, gelten diese Zeiten als Beitragszeiten, die mit einem Drittel des Durchschnittseinkommens bewertet werden. Dadurch werden eigene Rentenanwartschaften begründet.

Für erwerbstätige Mütter gibt es ebenfalls rentenrechtliche Verbesserungen. Vormalig wurde bei beschäftigten Müttern der tatsächliche Verdienst, der besonders bei Teilzeitarbeit weit unter den Durchschnittseinkommen liegt, für die Rentenberechnung zugrunde gelegt. Ein rentenrechtlicher Ausgleich für die Benachteiligung im Erwerbsleben durch die Kindererziehung erfolgte nicht. Ab 2002 wird der Verdienst, der während der Erziehung von Kindern unter zehn Jahren erlangt wurde, um 50% aufgewertet (SGB VI §70 Abs. 3a). Diese Aufwertung erfolgt bis maximal zur Rentenhöhe, die dem bundesdeutschen Durchschnittsverdienst entspricht (d.h. ein Entgeltpunkt pro Jahr).

Der Rentenbonus für die Kindererziehung wird nicht an alle Mütter gleichermaßen verteilt. Diejenigen, die mindestens durchschnittlich verdient haben, erhalten aufgrund der Kindererziehung ebenso wenig eine höhere Rente, wie Frauen mit weniger als 25 Rentenversicherungs-Jahren. Gleichzeitig erhalten diejenigen mit den geringsten Verdiensten auch die geringsten Gutschriften. Eine Verbesserung gegenüber der vormaligen „Rente nach Mindesteinkommen“ stellt diese Regelung aber dar, weil diese die Rentenerhöhung auf 75% des Durchschnittseinkommens begrenzte.

Eine Lösung, die die Erziehungsleistung aller Ehefrauen gleichermaßen anerkennt, wurde in der Hinterbliebenenversorgung gewählt. Ab 2002 gibt es dort einen „Kinderzuschlag“ (SGB VI § 78a). Je erzogenem Kind werden für drei Jahre zusätzliche Entgeltpunkte anerkannt. Ein weiteres positives Resultat dieser Anerkennung ist, dass dadurch die künftige Reduzierung der Witwenrente auf 55% der Rente des Verstorbenen für Frauen mit Kindern teilweise wettgemacht wird. Bei geschiedenen Ehefrauen wird die Kindererziehungsleistung im Rahmen des Versorgungsausgleiches hingegen nicht durch weitere Entgeltpunkte berücksichtigt.

Eine egalitäre Kinderkomponente ist auch in der Förderung der privaten Altersvorsorge enthalten. Je erzogenem Kind gibt es ab dem Jahr 2008 360 DM jährlich als staatliche Zulage. Bei der Förderung der privaten Altersvorsorge wird aber weiterhin das Lebensmodell der nicht erwerbstätigen Ehefrau bevorzugt. In den Genuss der staatlichen Zulage kommt diese nämlich auch, wenn sie nicht berufstätig ist und kein eigenes Einkommen hat. Es reicht, wenn der Ehepartner in die private Alterssicherung investiert und für sie ein eigener Vorsorge-Vertrag abgeschlossen wird. So wird eine eigenständige Absicherung von nicht-erwerbstätigen Ehefrauen im Alter gefördert - gegenüber alleinstehenden Frauen stellt dies aber eine Be-

vorzugung dar. Wenn diese kein Erwerbseinkommen haben, müssen sie einen Mindestbetrag zahlen, um staatliche Förderung zu erhalten.

Insgesamt betrachtet kommt die erweiterte rentenrechtliche Anerkennung der Kindererziehung den Frauen zu Gute, die nach 2002 Witwe werden sowie Frauen, deren Kinder nach 1991 geboren wurden.

Eine Verbesserung der rentenrechtlichen Absicherung frauentypischer Biographien ist die Anerkennung von Pflegezeiten. Nach der Rentenreform 1992 wurden Pflegezeiten ebenfalls als Berücksichtigungszeiten behandelt. Seit Einführung des Pflegegesetzes 1995 werden für Pflegenden Rentenbeiträge gezahlt, so dass sie für diese Zeiten rentenversichert sind. Mehr als 90 Prozent der rentenversicherten Pflegenden waren 1998 Frauen (BMG 2001). Der Personenkreis der so in der Rentenversicherung Berücksichtigten dürfte sich aber verringert haben, da der Umfang der Pflegetätigkeit höher sein muss als vorher (vierzehn statt zehn Stunden wöchentlich). Außerdem wird die Pflegetätigkeit nur anerkannt, wenn sie aus der Pflegeversicherung bezahlt wird, dem Gepflegten also eine Pflegestufe bewilligt wurde. Wenn eine Pflege unterhalb der Pflegestufe I erfolgt (sog. Pflegestufe 0) können allenfalls aus Leistungen der „Hilfe zur Pflege“ nach dem BSHG Rentenbeiträge entrichtet werden (BSHG §69b).

Ein großes Problem der Altersabsicherung von Frauen bleibt, bei allen Verbesserungen, die sich auf ihre typischen Biographien beziehen, ihre schlechtere Integration ins Erwerbsleben sowie in die Arbeitslosenversicherung. Sie sind länger arbeitslos und beziehen in geringerem Maße Lohnersatzleistungen (vgl. Kap. 4.2). Das wirkt neben dem allgemein geringeren Durchschnittsverdienst von Frauen rentenmindernd. Durch die Abschaffung der Bewertung von Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Lohnersatz in der Rentenberechnung wird die Rente von Frauen zusätzlich reduziert. Ob die Anhebung des Rentenalters auf 65 Jahre eine höhere Rente bewirkt, da theoretisch eine längere Erwerbstätigkeit möglich ist, ist fraglich. Besonders bei den älteren Frauen ist die Arbeitslosigkeit sehr hoch. Auch das Rentenzugangsalter der Männer liegt im Schnitt niedriger als die gesetzlichen 65 Jahre. Wenn sich die Frauen dieser Entwicklung anpassen, müssen sie Rentenabschläge bis zu 10,8% in Kauf nehmen, was bei den sowieso niedrigeren Renten schwerer ins Gewicht fällt. Positive Auswirkungen auf die spätere Rente dürfte gerade für die jungen, hochqualifizierten Ledigen die Verlängerung der Anerkennung von Ausbildungszeiten an Fach- oder Hochschulen von drei auf acht Jahre haben.

Auch auf der Ebene der Betriebsrenten wirkt sich der weniger kontinuierliche Erwerbsverlauf von Frauen negativ aus. Die Voraussetzungen zur Erlangung einer Betriebsrente waren bislang eine Betriebszugehörigkeit von zehn Jahren und über das 35. Lebensjahr hinaus. Nach der neuen Regelung sind nur fünf Jahre der Betriebszugehörigkeit und ein Verbleiben im Betrieb bis nach dem 30. Lebensjahr notwendig. Das könnte in Verbindung mit den tarifvertraglichen Entwicklungen, wonach Arbeitsverträge in einer Erziehungspause ruhen und die Betriebszugehörigkeit erhalten bleibt, zu einer höheren Beteiligung von Frauen an der betrieblichen Altersversorgung führen. Auf der Basis der alten Regelung verloren Frauen, die vor der 10-jährigen Betriebszugehörigkeit und dem 35. Lebensjahr ihre Familie gründeten und die Erwerbstätigkeit aufgrund der Kindererziehung unterbrachen, ihre Anwartschaften auf eine Betriebsrente. Auf dieser gesetzlichen Basis projizierte die AVID-Studie 1996 Betriebsrenten-Anwartschaften bei nur 12% der Frauen im früheren Bundesgebiet (Männer: 36%) und 2% in den neuen Ländern (4%). Das ist immerhin zumindest bei den Frauen eine Steigerung gegenüber den aktuellen Zahlen, nach denen nur neun Prozent der über 65-jährigen Frauen (46% der Männer) eine Betriebsrente bezogen (BMA 2001, S.48).

Eine wichtige Rolle zur Verbesserung der Versorgung durch Betriebsrenten spielt auch der Abbau der Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigung. Weiterhin dürfen ab 2002 Beschäftigte in allen Betrieben eine betrieblichen Altersversorgung verlangen (§1a Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersvorsorge). Dadurch könnte sich auch der Versorgungsgrad in den Klein- und Mittelbetrieben erhöhen, die seltener Betriebsrenten anbieten, in denen aber besonders viele Frauen arbeiten (vgl. 3. Altenbericht Tabelle 5-5, S.198).

2. Pflege

Die eingangs erwähnte Prognose, der zu Folge der Anteil alleinstehender Rentnerinnen wachsen wird, führt auf einem weiteren Gebiet zu neuen Anforderungen an das Sozialversicherungssystem: bei der Pflege.

Das Risiko der Pflegebedürftigkeit wird mittlerweile in der Sozialversicherung im Sozialgesetzbuch XI (SGB XI) berücksichtigt. Die bisherige Regelung, nach der Pflegeaufwendungen einkommensabhängig und unter Rückgriff auf das Vermögen der Kinder der Pflegebedürftigen im Rahmen der „Hilfe zur Pflege“ nach dem BSHG übernommen wurden, ist jetzt einer regulären Versicherungsleistung gewichen. Frauen partizipieren daran in besonderem Maße, da 68% der Pflegebedürftigen (3. Altenbericht, S.82), 80% der Pflegepersonen (Schneekloth/Müller 2000, S.52ff.) und der größte Teil der Beschäftigten in der Altenpflege Frauen sind.

Abbildung 80: Leistungen der Pflegeversicherung in DM

	Stufe I	Stufe II	Stufe III
Leistungen bei häuslicher Pflege (Pflegegeld)	400	800	1.300
Pflegesachleistungen monatlich bis zu	750	1.800	2.800
- in besonderen Härtefällen bis zu	-	-	3.750
Leistungen bei stationärer Pflege	2.000	2.500	2.800

Eines der Grundprinzipien des SGB XI ist der Vorrang der häuslichen Pflege. Durch Gewährung von Pflegegeldern und Zahlung von Rentenbeiträgen für ehrenamtlich Pflegende soll die Betreuung durch das nächste Umfeld unterstützt werden. Die Einführung des Pflegegeldes stellt eine Möglichkeit dar, Pflege im persönlichen Nahfeld zu erhalten, ohne ausschließlich auf gefühlsmäßige Bindungen oder Verpflichtungsgefühle der Pflegenden angewiesen zu sein. Dadurch wird eine rationalere und reziprokere Pflegebeziehung ermöglicht (vgl. Zeman 1999).

Bei alleinstehenden Frauen ist das Hilfenetz im Alter tendenziell kleiner (vgl. Kapitel 2.8.), so dass sie hier weniger Unterstützung erfahren. Ihnen fehlen insbesondere der Ehepartner und Schwiegerkinder, die häufig die Rolle der Pflegeperson übernehmen. Es bleiben als wichtigste Angehörige die Töchter (Schneekloth/Müller 2000, S.52ff.). Künftig werden aber auch deren Möglichkeiten sinken, die Mutter zu pflegen. Zum einen sind Frauen im „Pflegealter“ (53% der Pflegepersonen sind zwischen 40 und 64 Jahren alt; ebd.) stärker erwerbstätig als früher. Gleichzeitig prognostiziert das DIW, dass ihre Neigung sinken wird, die Erwerbstätigkeit für die Pflege zu unterbrechen (Schulz/Leidl/Koenig 2001). In den neuen Ländern zeichnet sich dies bereits deutlich ab. Frauen sind dort nicht nur häufiger erwerbstätig, sondern es hatten 1998 auch nur 24% der Pflegenden unter 65 Jahren ihre Erwerbstätigkeit aufgegeben oder eingeschränkt, 43% setzten sie hingegen unverändert fort. Im früheren Bundesgebiet hörten 31% ganz oder teilweise auf zu arbeiten, nur 26% änderten nichts (Schneekloth/Müller 2000, S.52ff.). Ein weiterer das Pflegepotential verringernder Faktor ist die Tatsache, dass es auch unter den Töchtern mehr allein Erziehende geben wird, denen eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit finanziell gar nicht möglich ist.

Das bedeutet für alleinstehende ältere Frauen, dass sie in stärkerem Maße auf professionelle Pflegeleistungen zurückgreifen müssen. Hier hat sich in den vergangenen Jahren ein großer Markt entwickelt, insbesondere im Bereich der ambulanten Pflege.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Diese soll im wesentlichen eine Ergänzung, kein Ersatz durch eine Versorgung durch Angehörige sein. Die Leistungspakete der Pflegedienste sind überwiegend an den Abrechnungsbestimmungen und Leistungskatalogen der Pflegekasse orientiert (vgl. 3. Altenbericht, S.110). Dadurch werden vor allem körperbezogene, nicht aber sozialkommunikative oder beaufsichtigende Leistungen erbracht. Für allein lebende Pflegebedürftige ist die Pflege oft eine der wenigen Unterbrechungen des Tages. Wenn diese dann unter Zeitdruck verläuft, wächst die Gefahr der sozialen Isolierung und Vereinsamung allein lebender Frauen, da Kommunikationsbedürfnisse nicht erfüllt werden können. Im 3. Altenbericht wird darauf hingewiesen, dass bei diesen Frauen „vermehrt problematische Versorgungs- und Pflegesituationen zu finden“ sind (3. Altenbericht, S.115). Wenn sie nur auf ein kleines privates Hilfenetz zurückgreifen können, haben für sie die allgemein an der ambulanten Pflege geäußerten Kritikpunkte besonders schwerwiegende Folgen. Vor allem wären hier deren mangelnde telefonische Erreichbarkeit und oft wechselnde Pflegekräfte zu nennen. Pflegemängel können weniger durch das private Pflegeumfeld aufgefangen bzw. kontrolliert werden. Außerdem sind durch die Abrechnungsmodi Maßnahmen zur Rehabilitation, Prävention und Gesundheitsförderung, die die Pflegebedürftigkeit eventuell überwinden würden, nur unzureichend abgedeckt. Darüber hinaus besteht für die Pflegedienste kein finanzieller Anreiz, ihre Kunden von der Pflege unabhängig zu machen.

Der Zuschnitt von Pflegeleistungen auf die persönlichen Bedürfnisse erfordert einen hohen Aufwand an Koordination und Organisation. Zum Teil ist darüber hinaus der privat finanzierte Zukauf weiterer Leistungen nötig. Abgesehen von den dazu nötigen finanziellen Ressourcen dürften nicht alle alleinstehenden Frauen in der Lage sein, ihr Hilfsnetzwerk ausreichend zu erhalten und koordinieren. Jenen Frauen, die ihr Alleinleben bereits vor dem Eintritt der Pflegbedürftigkeit bewusst gestaltet haben (Ledige, Geschiedene) fällt dies wahrscheinlich leichter. Trotzdem bedürfen auch sie der Hilfe, um umfassende Informationen über die Angebote des Pflegemarktes zu erhalten und sie optimal nutzen zu können. Da trotz der Orientierung der Pflegeversicherung auf die häusliche Pflege vor allem Vertragsverhältnisse zwischen den Pflegekassen und den Pflegedienstleistern geregelt sind, ist außerdem eine Verbraucherschützerische Vertretung der Frauen notwendig.

Wenn eine ambulante Pflege nicht mehr möglich ist, bleibt nur stationäre Versorgung im Heim. Frauen werden in höherem Maße stationär gepflegt als Männer. Ein Drittel der Leistungsempfängerinnen im Gegensatz zu einem Viertel der Männer ist stationär untergebracht (3. Altenbericht, S.82). Alleinstehende Frauen weisen die längsten Aufenthaltsdauern im Heim auf (ebd. S.128). Für sie ist die qualitative Gestaltung der Pflege deshalb besonders wichtig. Maßnahmen zur Qualitätssicherung in der stationären Pflege sind deshalb dringend erforderlich.

Die mit der Pflegeversicherung beabsichtigte Unabhängigkeit der Pflegebedürftigen von der Sozialhilfe wurde bei der stationären Pflege nicht vollständig erreicht. Vor Einführung der Pflegeversicherung wurden die Kosten v.a. getragen durch die „Hilfe zur Pflege“ nach dem Bundessozialhilfegesetz. In den alten Ländern bezogen 1994, also vor Einführung des SGB XI, 69% der Heimbewohner diese Leistungen, in den neuen sogar 88% (ebd. S.133).

Die Zahlungen der Pflegeversicherung sind auf 75% der Heimkosten begrenzt, mindestens ein Viertel muss also privat aufgebracht werden. In den alten Bundesländern betragen diese durchschnittlich 4.261 DM, in den neuen 3.307 DM (ebd. S.132). Trotzdem sank die Zahl derjenigen Frauen und Männer, die 1998 Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bezogen, auf 44% aller Heimbewohner in den alten Ländern und 29% in den neuen (ebd. S.133).

Große Bedeutung hat die „Hilfe zur Pflege“ nach BSHG aber weiterhin für jene Pflegebedürftigen, die unterhalb der Pflegestufe I Unterstützung bei der Bewältigung des Alltags benötigen. Obwohl die Regelungen des BSHG weitgehend an die Definitionen der Pflegebedürftigkeit nach SGB XI angeglichen wurden, blieb eine „Öffnungsklausel“ bestehen (§68 Abs.1 Satz 2 BSHG). Dadurch werden Pflegeaufwen-

dungen erstattet, die unterhalb der durch die Pflegeversicherung definierten Beeinträchtigungen oder bei anderen als den dort aufgelisteten alltäglichen Verrichtungen nötig sind. Etwa zwei Drittel der Bezieher dieser Leistung profitierten 1998 davon, sie bekamen keine zusätzlichen Pflegeleistungen von anderen Sozialversicherungsträgern (vgl. BT-Drs. 14/3592, S.12).

Die Belastung der Sozialhilfeträger wird nach dem Rückgang der Zahlungen an Pflegebedürftige seit 1995 künftig wieder steigen, da die Anpassung der Sätze der Pflegeversicherung an die Preisentwicklungen bislang nicht vorgesehen ist. Bei steigenden Personal- und Unterhaltskosten werden die ausgezahlten Beträge bald zu gering sein.

4.4.3 Handlungsbedarf

Um die vorrangigen Risiken von Frauen im Alter abzusichern, wurde im vergangenen Jahrzehnt viel getan. Besonders in der Rentenversicherung wurden Nachteile vermindert, die aufgrund frauentypischer Biographien entstanden. Deutlich wird jedoch die enge Verzahnung des Risikos der Altersarmut mit den schlechteren Arbeitsmarktchancen von Frauen. Aus diesem Grund bleibt die wirksamste Strategie zur Vermeidung von Altersarmut, Frauen hochgradig in den Arbeitsmarkt wie auch in die Arbeitslosenversicherung zu integrieren.

Weiterhin ist den Veränderungen im familialen Zusammenleben Rechnung zu tragen. Die rentenrechtliche Absicherung der Mütter sollte unabhängig vom Bestand einer Ehe erfolgen und keine Lebensform bevorzugen, wie es in der Hinterbliebenenversorgung und der Förderung des Aufbaus einer privaten Alterssicherung getan wird.

Das Risiko der Pflegebedürftigkeit ist seit Einführung der Pflegeversicherung ebenfalls besser abgesichert. Alleinlebende Frauen sind stark auf professionelle Pflegedienste angewiesen. Aus diesem Grund sind für sie Maßnahmen zur Qualitätssicherung besonders wichtig. Um ihnen die selbstbestimmte und souveräne Entscheidung über die sie betreffenden Pflegearrangements zu ermöglichen, sind in größerem Umfang als bisher zielgruppenspezifische Beratungs- und Verbraucherschutzangebote nötig. Außerdem müssen geeignete Rahmenbedingungen besonders in der häuslichen professionellen Pflege geschaffen werden, die eine Pflege ermöglichen, die durch den Einbezug sozial-kommunikativer und rehabilitativer Elemente die soziale Isolation allein lebender Frauen verhindert.

4.5 Alleinstehende Ausländerinnen

Um die Situation alleinstehender Ausländerinnen zu beschreiben, wäre aufgrund der großen Heterogenität der Gruppe eine eigene Studie von Nöten. Ihre Handlungsoptionen werden stark durch rechtliche Regelungen beeinflusst, vor allem durch ihren Aufenthaltsstatus (Ausländergesetz) und damit verbunden der Möglichkeit zur Erwerbstätigkeit (SGB III §§ 284-288). Die institutionelle Analyse kann hier nur fragmentarisch erfolgen, v.a. aufgrund der hohen Komplexität des Ausländerrechts und der z.T. unzureichenden, weil nicht geschlechtsspezifisch erhobenen amtlichen Statistik. Einschränkend bei der Auswertung der amtlichen Statistik kommt hinzu, dass Aussiedlerinnen nicht gesondert erfasst wurden, da sie nach der Einreise sofort die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten.

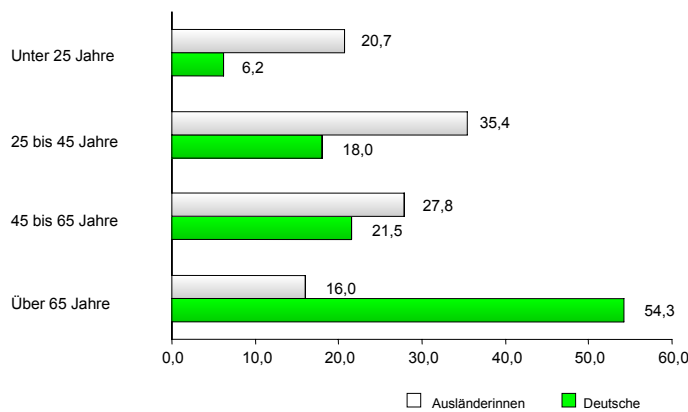
4.5.1 Ausgangssituation

Das Spektrum alleinstehender ausländischer Frauen in Deutschland ist breit und umfasst unter anderem die hier arbeitende dänische Biochemikerin, die kasachische Aussiedlerin, die Asylbewerberin aus dem ehemaligen Jugoslawien, die hier aufgewachsene Türkin oder Italienerin oder Griechin der sog. 2. Generation... Nicht zu vergessen ist die osteuropäischen Pendelmigrantinnen, die in Deutschland allein lebt und arbeitet, aber regelmäßig zu ihrer Familie zurückkehrt. Verlässliche Daten und Informationen über diese Frauen zu erhalten, besonders wenn sie allein leben, ist sehr schwierig. Die „Familie ausländischer Herkunft“ ist in den letzten Jahren verstärkt in den Blickpunkt der Forschung gerückt, war sogar Gegenstand des 6. Familienberichtes der Bundesregierung. Nichtfamiliale Lebensformen sind hingegen nur schwach beleuchtet worden. Das liegt u.a. daran, dass sie bislang eher selten vorzukommen scheinen. Auch in den im Rahmen dieser Studie ausgewerteten Datensätzen waren alleinstehende Ausländerinnen so selten vertreten, dass die Bildung einer eigenen Analysegruppe zur besseren Beleuchtung ihrer Situation nicht sinnvoll war, da sie zu unverlässlichen Ergebnissen geführt hätte (vgl. Kapitel 1.2.2).

Laut Mikrozensus lebte 1998 ein Zehntel der insgesamt knapp 2 Millionen über 25-jährigen Ausländerinnen allein (Männer: 18,6%, vgl. Statistisches Bundesamt 1998c), weitere 14% lebten unverheiratet in einem Mehrpersonenhaushalt (9,9%). Weniger als 8% der Ausländerinnen sind allein Erziehende. Unter ihnen sind Frauen aus dem ehemaligen Jugoslawien, überwiegend Flüchtlinge, besonders häufig. 1995 war jeweils über ein Viertel der allein erziehenden Türkinnen und Jugoslawinnen verheiratet, lebte aber vom Ehemann getrennt. Dieser lebte meist im Herkunftsland (Jugoslawinnen 60%, Türkinnen 55%; 6. Familienbericht, S.140f.).

Aus der demographischen Zusammensetzung der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik ergibt sich bei ausländischen Frauen eine andere altersmäßige Zusammensetzung der allein Lebenden als bei deutschen.

Abbildung 81: Anteile der Altersgruppen an den allein Lebenden bei Ausländerinnen und Deutschen 1998
Prozentwerte



Quelle: Statistisches Bundesamt

Nicht-deutsche Männer leben etwa doppelt so häufig allein wie die nicht-deutschen Frauen. In der Altersgruppe der 25- bis 45-jährigen gibt es sogar drei mal mehr allein lebende Männer. Mit einem Anteil von 35% an den allein lebenden Frauen überwiegt diese Altersgruppe im Gegensatz zu den deutschen Frauen (18%). Bei den über 65-jährigen gibt es hingegen wie in der deutschen Bevölkerung mehr allein lebende Frauen als Männer. Ihr Anteil an den allein Lebenden beträgt aber nur knapp 17%.

Nicht eheliche Lebensgemeinschaften sind nur sehr selten anzutreffen, nur jedes 35. ausländische Paar lebte ohne Trauschein zusammen, bei den deutschen Paaren ist es bereits jedes Zehnte (Statistisches Bundesamt 2000c). EU-Ausländer leben weitaus häufiger als z.B. türkische Paare in dieser Form zusammen. 4,3% der Frauen und Männer italienischer Herkunft, aber nur 1,1% der Türken bzw. Türkinnen leben unverheiratet mit jemandem zusammen.

Die geringere Häufigkeit nicht-familialer Lebensformen dürfte eventuell weniger an einer negativen Einstellung gegenüber dieser Form des Zusammenlebens liegen, als vielmehr an den unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen. EU-Angehörige können sich im Rahmen der europäischen Freizügigkeit zum Leben und Arbeiten in der Bundesrepublik niederlassen. Angehörige sog. Drittstaaten unterliegen hingegen dem Ausländergesetz und benötigen zum Leben in Deutschland eine Aufenthaltsgenehmigung. Seit dem „Anwerbestop“ für ausländische Arbeitskräfte im Jahr 1973 ist eine Einreise mit anschließendem Daueraufenthalt in der Bundesrepublik aus Nicht-EU-Staaten nur noch für Asylberechtigte und für direkte Familienangehörige hier Lebender - also Ehepartner und Kinder - möglich. Dies ist eine mögliche Erklärung für den hohen Anteil Verheirateter unter den Ausländerinnen. Zudem ist es für Ehepaare einfacher, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, da nur einer der Ehepartner eine Erwerbstätigkeit vorweisen muss (§ 25 Abs.1 Ausländergesetz (AuslG)).

Ein wichtiger Grund für die hohe Eheorientierung der Ausländerinnen ist im kulturellen Hintergrund der Frauen zu suchen. Damit soll hier nicht auf Klischees von der türkischen Großfamilie zurück gegriffen werden. Die folgenden Ergebnisse beziehen sich jedoch überwiegend auf türkische Migranten, da über sie als größte Zuwanderergruppe besonders viel geforscht wurde. Türkinnen in Deutschland nähern sich einem Familienzyklus an, der in westlichen Gesellschaften für niedrige soziale Schichten typisch ist. Das bedeutet, dass die Familienorientierung hoch ist, die Frauen im Vergleich zum Herkunftsland jedoch später heiraten und weniger Kinder bekommen (Herwartz-Emden 1995, S.118). Hier scheint besonders bei den

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

jüngeren Türkinnen ein Wandel einzutreten. Bereits in den 1980er Jahren wollten 20% der Unverheirateten nicht heiraten (ebd. S.114).

Anders als das deutsche Ideal der Zweierbeziehung ist das türkische Familienbild korporatistischer. Das bedeutet, dass die Ehe weniger individuellen Glücksvorstellungen untergeordnet wird, sondern in stärkerem Maße eine Angelegenheit auch der Herkunftsfamilien ist. Damit wird eine Ehe durch die Partner und besonders für die Frauen schwerer aufkündbar. Nicht unterschätzt werden sollte jedoch der Einfluss der Aufnahmegesellschaft auf die individuelle Lebensplanung. Oft wurde in qualitativen Studien durch die Befragten konstatiert, dass alleinlebende Frauen hier ein einfacheres Leben als in der Herkunftsgesellschaft führen könnten (Zentrum für Türkeistudien 1995, S.84ff., Hillmann 1998, S.24).

Die sozio-ökonomischen Lebensbedingungen erschweren das Alleinleben von Nicht-EU-Ausländerinnen ebenfalls. Nur 35% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer waren 1998 Frauen (Bundesausländerbeauftragte 2000, S.78). Von ihnen waren 14% geringfügig Beschäftigte. Ihr Anteil an den ausländischen Arbeitslosen betrug 36%, wobei die Arbeitslosenquote der Ausländer mit 19,6% im Jahr 1998 fast doppelt so hoch war wie der westdeutsche Durchschnitt (ebd. Tabellen 30 und 31). Ursache der hohen Arbeitslosigkeit ist das niedrigere Bildungsniveau und der hohe Anteil an Beschäftigten in un- und angelernten Tätigkeiten.

Für Ausländer ohne einen gesicherten Aufenthaltsstatus, d.h. ohne unbefristete Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltsberechtigung, kann der Bezug von Sozialleistungen wie Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe ein Hindernis für die Verlängerung ihres Aufenthaltes sein (Abs. 24.1.0.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV)) und sogar zur Ausweisung führen (§46 AuslG). Innerhalb eines größeren familialen Netzwerkes, in dem zumindest ein Angehöriger einen gesicherten Aufenthaltsstatus besitzt, dürfte die finanzielle Absicherung besser sein.

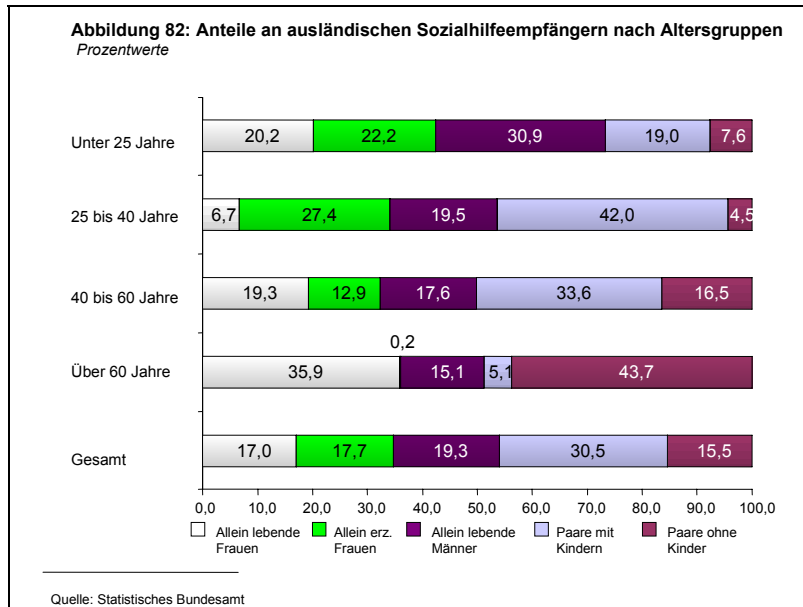
4.5.2 Gruppen mit besonderen Problemlagen

1. Ältere

Ältere allein lebende Migrantinnen könnten zunehmend zu einer Gruppe mit problematischen Lebensumständen werden. Wie bei der deutschen Bevölkerung ist die Lebenserwartung ausländischer Frauen höher als jene der Männer. Ab einem Alter von 70 Jahren wandelt sich der Männerüberschuss der ausländischen Bevölkerung in einen Frauenüberschuss (6. Familienbericht, S.69). Seit den 1970er Jahren hat sich der Anteil der über 65-jährigen an der ausländischen Bevölkerung von 0,7% auf 2,5% verdreifacht (ebd. S.68). Ältere, und besonders Witwen, kehrten bislang meist in ihre Heimatländer zurück (Herwartz-Emden 1995, S.112). Doch mit der Bildung größerer Familiennetzwerke in Deutschland und bei Erkrankungen verbringen sie ihren Lebensabend zunehmend in der Bundesrepublik (vgl. Sen/Tufan 2001). Der Anteil der allein Lebenden an den älteren Ausländerinnen und Ausländern ist mit einem Viertel bislang aber immer noch geringer als bei den deutschen Senior/-innen (6. Familienbericht, S.120).

Was bei Ihnen zu problematischen Lebensumständen führen kann, ist die Kumulation zahlreicher Lebensrisiken. Viele von ihnen verfügen über ein geringes Bildungsniveau. Mehr als die Hälfte der Türkinnen der ersten Einwanderer-Generation hat keinen Schulabschluss, 40% haben überhaupt keine Schule besucht (Sen/Tufan 2001, S.41). Sie arbeiteten zu ca. 60% in un- und angelernten Tätigkeiten, oft waren sie nicht sozialversichert (Bundesausländerbeauftragte 2000, S.115f.). Zu Beginn der Migration sind viele gependelt, um z.B. die Kinder in der Heimat zu bekommen. Ihre deutschen rentenrechtlichen Zeiten sind kürzer als die der hier Geborenen, da die Migration erst im Erwachsenenalter stattfand. Ihre Renten sind deshalb meist nur gering. Für das Jahr 1994 wurde für über 60-jährige Ausländer ein durchschnittliches Pro-Kopf-Nettoeinkommen in Höhe von 1.414 DM ermittelt, was 85% des Einkommens der gleichaltri-

gen Deutschen entspricht (6. Familienbericht, S.119). Frauen dürften noch weitaus niedrigere Einkommen haben. Allein lebende ausländische Seniorinnen beziehen überproportional häufig Sozialhilfe. Von allen Bedarfsgemeinschaften mit ausländischem Haushaltsvorstand besteht jede Siebente aus einer allein lebenden Frau, bei den über 60-jährigen ist es hingegen jede Dritte.



Ein weiteres Problem ist der schlechte Gesundheitszustand der Seniorinnen, der in mehreren Studien festgestellt wurde (vgl. Sen/Tufan 2001, S.61ff., 6. Familienbericht, S.195ff.). Obwohl im Anwerbeverfahren strenge Gesundheitskontrollen stattfanden, führten schwierige Arbeitsbedingungen zu zahlreichen spezifischen gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Außerdem gehören die Migrantinnen häufig einer einkommensschwachen und bildungsfernen Schicht an, die ein höheres Krankheitsrisiko aufweist. Verschiedene Faktoren verschärfen die gesundheitliche Situation: Zum einen ist aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse oft keine optimale Verständigung mit einem Arzt möglich. Besonders bei Frauen aus den ehemaligen Anwerbestaaten wurden unterdurchschnittliche Sprachkenntnisse festgestellt (WZB 2001, S.576). 45% der älteren Zuwanderer ab 61 Jahre benutzen ihre Heimatsprache als Umgangssprache (Frick/Wagner 2001, Tabelle 2). Zum anderen sind die folgenden Generationen häufig finanziell oder räumlich nicht in der Lage oder aufgrund sich ändernder Wertvorstellungen nicht gewillt, ihre Eltern zu pflegen. Gleichzeitig wird die Unterbringung in einem Pflegeheim vielfach nicht gewünscht. Als Grund dafür mögen auch schlechte Erfahrungen mit Pflegediensten eine Rolle spielen, die wenig Erfahrung mit dem kulturellen Hintergrund der Pflegebedürftigen haben. Sen/Tufan (2001) verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass „diese Diskrepanz zwischen einem subjektiv-kulturellen Krankheitsverständnis der Migrantinnen und einer objektiv-wissenschaftlichen Herangehensweise des deutschen Pflegepersonals (...) zu schwerwiegenden Missverständnissen und daraus folgenden Fehldiagnosen bzw. -handlungen führen [kann]“ (ebd. S.74). Bei mangelnder Kenntnis über die Möglichkeiten ambulanter Pflege und die Leistungen der Pflegeversicherung kann es deshalb zu gravierenden Unterversorgungen alleinstehender Migrantinnen kommen.

2. Jüngere

Jüngere Ausländerinnen bilden die größte Gruppe der ausländischen Alleinlebenden. Mehr als die Hälfte ist jünger als 45 Jahre alt (s.o. Abb. 78). Unter ihnen ist besonders die Gruppe der jungen ledigen Frauen seit 1992 stark gewachsen. Grund dafür könnte eine veränderte Lebensplanung der Frauen zugunsten einer qualifizierten Erwerbstätigkeit sein. Junge Ausländerinnen besuchen in größerem Umfang weiterführende Schulen als die Jungen ihrer Nationalität und sie erreichen bessere Abschlüsse (Bundesausländerbeauftragte 2000, S.69). Insgesamt ist das Niveau der schulischen Bildung im Vergleich zu den deutschen Schülerinnen und Schülern aber niedrig. Nur 9% der ausländischen Schüler/-innen erlangte 1997 die allgemeine Hochschulreife, dafür verlässt fast jede/r fünfte die Schule ohne Abschluss (ebd. S.68). Etwa 40% hatten den Hauptschulabschluss. Insgesamt stockte die Bildungsintegration in den 90er Jahren.

Es gibt aber auch positive Tendenzen. Seit 1992 hat sich die Zahl der in Deutschland aufgewachsenen Ausländer/-innen an Universitäten, sog. Bildungsinländer, um ein Drittel erhöht (von 41.761 auf 54.719, ebd. S.170). Der Frauenanteil beträgt ca. 40% unter den Studierenden, bei jenen aus den ehemaligen Anwerberländern sogar 47%. Damit liegt er etwas höher als bei den deutschen Studierenden (46%, BMBF (Hg.) 2001, S.429f.). Mit rund drei Prozent sind Bildungsinländer an den Studienanfängern aber unterrepräsentiert (Statistisches Bundesamt 2001b).

Viele der ausländischen Studentinnen kommen aus bildungsfernen Schichten mit geringem formalen Bildungsstand der Eltern sowie geringen Einkommen (ebd. S.431ff.). Im Vergleich zu ihren deutschen Kommilitonen wohnen viele Bildungsinländer/-innen (42%) bei ihren Eltern. Allerdings hätten 44% der bei den Eltern wohnenden Studentinnen bei freier Entscheidungsmöglichkeit einen anderen Studienort gewählt (von den männlichen Studierenden nur 25%; Bundesausländerbeauftragte 2000, S.74). Unklar ist, wie sich der Übergang vom Studium in den Arbeitsmarkt gestaltet. In einer Untersuchung in Nordrhein-Westfalen befürchteten 60% der türkischen Studierenden, dass sie schlechtere Einstiegschancen in den Beruf als deutsche Kommilitonen haben (ebd.).

Diese Einschätzung mag insbesondere auf den Erfahrungen der Schul-abgängerinnen beruhen. Die Bundesausländerbeauftragte schätzte in ihrem letzten Bericht, dass trotz guter Schulabschlüsse und hoher Arbeitsmotivation „zwischen 33% bis 50% der 20 - 25-jährigen Frauen (eines Jahrgangs) ausländischer Herkunft ohne Berufsabschluss bleiben, im Vergleich zu rund 12% bei jungen deutschen Frauen“ (ebd. S.116). Nur ein knappes Drittel der jungen Ausländerinnen eines Altersjahrganges hatte 1998 einen Ausbildungsplatz, die Tendenz ist seit Mitte der 90er Jahre sinkend. Das Ausbildungsspektrum beschränkt sich zumeist auf ein sehr enges berufliches Feld wie Friseurin oder Arzthelferin. Es ist zudem durch geringe Übernahmechancen nach der Ausbildung, ein hohes Arbeitsplatzrisiko sowie geringe Verdienstmöglichkeiten und Aufstiegschancen gekennzeichnet.

Insgesamt scheinen die jungen Ausländerinnen in einem starken Spannungsfeld von Bildungsambitionen, Erwerbsorientierung sowie Emanzipationsstreben und den objektiv vorgefundenen, für sie negativen sozio-strukturellen Bedingungen zu stehen. Zunehmend wählen sie den Weg beruflicher Selbstständigkeit, um diesem Dilemma zu entgehen. Einzelne qualitative Untersuchungen deuten an, dass der Weg der Verwirklichung der beruflichen Ambitionen nicht konfliktfrei ist, da er teilweise mit kulturellen Vorstellungen der (männlichen) Migrationsgemeinde kollidiert (vgl. Zentrum für Türkeistudien 1995, insbes. Kap. 4.2.7.).

3. Geschiedene

Die genaue Anzahl der betroffenen Frauen ist aus den Daten der amtlichen Statistik nicht zu ermitteln, da die Ehen von einer dazu berechtigten ausländischen Person oder im Ausland geschlossen und ebenso

wieder gelöst werden können. Die Zahl der vor deutschen Gerichten geschiedenen Ehen mit einer ausländischen Frau hat sich in den 90er Jahren nahezu verdoppelt (von 6.647 im Jahr 1991 auf 12.847 1998, Statistisches Bundesamt 1998a). Damit übertrifft die Steigerungsdynamik sowohl jene der von Scheidung betroffenen ausländischen Männer (+ 66%), als auch die der geschiedenen deutschen Ehen (+ 37%).

Als Gruppe mit besonderen Problemen sind in erster Linie jene Frauen zu sehen, die im Rahmen der Familienzusammenführung (§17 AuslG) bzw. des Ehegattennachzuges (§18 AuslG) nach Deutschland kamen. Welchen prozentualen Anteil diese Gruppe an den Geschiedenen hat, ist nicht nachzuvollziehen.

Die Voraussetzungen für ihr weiteres Leben in Deutschland hängen ab vom Aufenthaltsstatus ihres Ex-Mannes, der Ehedauer und ihrer Fähigkeit, die eigene Existenz materiell abzusichern. Die Bundesausländerbeauftragte charakterisiert die Voraussetzungen der Frauen dazu folgendermaßen: Sie haben „in ihrem Heimatland häufiger einen mittleren Schulabschluss erreicht und verfügen über eine ausgebildete Sprachfähigkeit in ihrer Muttersprache. Ihr Interesse an weiterführenden Bildungsgängen ist hoch...“ (Bundesausländerbeauftragte 2000, S.117). Sie waren in Modellprojekten „die am stärksten motivierte Gruppe, die die höchste Leistungsfähigkeit aufwies und deren Zuwachs an Deutschkompetenz am stärksten war“ (ebd.). Wenn sie bereits über einen Abschluss verfügen, wird dieser jedoch nur selten anerkannt. Aus diesem Grund arbeiten sie häufig un- oder angelernt, meist unterhalb der Sozialversicherungsgrenze.

Um jedoch überhaupt arbeiten zu dürfen, ist eine Arbeitsgenehmigung nötig. Eine Form stellt die Arbeitserlaubnis dar, die zu einer bestimmten Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb berechtigt. Bevor diese vergeben wird, prüft das Arbeitsamt, ob für die gleiche Tätigkeit deutsche Arbeitnehmer oder bevorrechtigte Ausländer zur Verfügung stehen. Eine Arbeitserlaubnis können die Ehefrauen eines Ausländers mit einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung (das sind die Aufenthaltstitel, die den Aufenthalt in Deutschland am stärksten verfestigen) sofort bekommen. Ehefrauen eines Ausländers mit befristeter Aufenthaltserlaubnis oder einer Aufenthaltsbewilligung (die an einen bestimmten Zweck, z.B. Studium gebunden und darauf befristet ist) müssen sich ein Jahr in Deutschland aufhalten (Wartezeit), bevor sie eine Arbeitserlaubnis erhalten.

Die umfassendere Form der Arbeitsgenehmigung ist die Arbeitsberechtigung, die sich nicht auf einen bestimmten Betrieb oder eine Tätigkeit beschränkt. Ausländische Ehefrauen Deutscher erhalten diese sofort. Ehegattinnen von Ausländern mit Aufenthaltserlaubnis (befristet oder unbefristet) oder Aufenthaltsberechtigung erhalten die Arbeitserlaubnis in der Regel nach zwei Jahren, wenn sie ein vom Ehemann unabhängiges Aufenthaltsrecht erhalten (§19 AuslG).

Aus diesen Regelungen ergeben sich höchst unterschiedliche Chancen zur Erwerbstätigkeit, die nicht von den Fähigkeiten der Frauen abhängen, sondern ausschließlich durch den rechtlichen Aufenthaltsstatus ihres Mannes bestimmt sind. Ihr eigener Aufenthalt leitet sich zu Beginn der Ehe nur daraus ab, dass ihnen „zum Zwecke des nach Artikel 6 des Grundgesetzes gebotenen Schutzes von Ehe und Familie eine Aufenthaltserlaubnis für die Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft ... erteilt und verlängert werden [kann]“ (§17 Abs. 1 AuslG). Das bedeutet gleichzeitig, dass beim Scheitern der Ehe der Aufenthaltswert entfällt und die Frauen ihre Aufenthaltsgenehmigung verlieren könnten. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht wird ihnen nach zweijähriger Ehe, in Härtefällen auch früher zugestanden (§19 AuslG Abs. 1). Dieses ist zunächst auf ein Jahr befristet, danach wird es nach Ermessen verlängert.

Insgesamt bewirken diese Regelungen eine starke Abhängigkeit der Frauen von ihren Ehemännern, aus der es selbst nach gewalttätigen Übergriffen kaum ein Entrinnen gibt (vgl. Gleichstellungsstelle München 2001). Die materielle Abhängigkeit durch den eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt kann zudem zu Wohnungsnot führen.

Abschlussbericht „Die Lebenssituation alleinstehender Frauen in Deutschland“

Arbeitsgemeinschaft Riedmüller/Infratest. Projekt gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen & Jugend.

AutorInnen: Dr. Bernd Güther, Ina Milenović-Rüchardt, Sybille Picot,

Prof. Dr. Barbara Riedmüller, Ulrich Schneekloth, Michaela Willert

Erstellt im September 2002, veröffentlicht im Februar 2004.

Über die Situation allein erziehender Ausländerinnen nach der Trennung ist kaum etwas bekannt. So lange die Kinder klein sind, gilt der Bezug von Sozialhilfe zunächst nicht als Grund, ihren Aufenthalt in Deutschland zu beenden (AuslG-VwV 19.2.3.). Auch später muss Hilfebezug nicht unbedingt ein Versagungsgrund für die Aufenthaltsverlängerung sein, dies liegt allerdings im Ermessen der Ausländerbehörde (AuslG-VwV 7.2.1.6.3). Eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten sie nur, wenn ihr Expartner Deutscher war bzw. eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltsberechtigung hatte und Unterhalt zahlt. Wenn der Ex-Partner nicht zahlt und die Frau auf den Bezug von Unterhaltsvorschuss nach UVG (s. Kapitel 4.1) zurückgreift, kann dies ein Ausweisungsgrund sein, da dieser eine Sozialleistung darstellt. Der gesellschaftlichen Integration ist diese unsichere Lebensperspektive in Verbindung mit einer problematischen finanziellen Situation wenig förderlich. Weiterhin steht eine Harmonisierung der Ausländergesetzgebung mit dem neuen Kindschaftsrecht bislang aus (VAMV 1999).

4. Arbeitspendlerinnen

Über die Gruppe der Arbeitspendlerinnen ist bislang wenig bekannt. Es dürfte sich bei ihnen um verheiratete, aber getrenntlebende Frauen aus Osteuropa handeln, die längere oder kürzere Zeit in Deutschland arbeiten, mit der Absicht, anschließend zur Familie zurückzukehren. Der Entschluss zur Arbeit in einem fremden Land deutet auf aktive Persönlichkeiten hin, mit hohem Potential zur Lebensbewältigung. Dabei begeben sie sich in Deutschland häufig in prekäre Lebensverhältnisse. Nach dreimonatigem Aufenthalt läuft ihr Touristinnenstatus ab, sie sind dann illegal in Deutschland. Arbeit finden sie hauptsächlich in ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen, d.h. im Reinigungsgewerbe, privaten Haushalten, Betreuungs- und Pflegediensten, Prostitution (Hellbernd 1997). Ihre Wohnsituation dürfte äußerst problematisch sein (Cyrus, 2001; vgl. zu den Folgen Kap. 4.3). Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer Rechte (Lohnzahlungen, Mindeststandards am Arbeitsplatz) und Schutz vor Übergriffen, Zwangsprostitution etc. ist für diese Frauen am wichtigsten.

4.5.3 Handlungsbedarf

Problematische Lebenssituationen alleinstehender Ausländerinnen resultieren nur zu einem Teil aus ihrem Status als Ausländerinnen. Das ist in erster Linie der Fall bei den Geschiedenen, allein Erziehenden und Arbeitspendlerinnen. Besonders für die ersten beiden Gruppen ist eine Lösung vonnöten, die den betroffenen Frauen und ihren Kindern eine hinreichend sichere Perspektive bietet. Wenn diese vorhanden ist, verringert sich auch die große Abhängigkeit vom Ehepartner in den ersten Ehejahren. Ähnliches gilt für die Arbeitsmigrantinnen. Hier wurden durch den Arbeitskreis zur Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution bereits erste Maßnahmen eingeleitet.

Bei den jüngeren Frauen liegt der Handlungsbedarf vor allem in einer Verbesserung ihrer Qualifikation und ihres Zugangs zum Arbeitsmarkt. Die AG Weiterbildung des Bündnis für Arbeit hat in ihrem Beschluss vom 26.6.2000 „Aus- und Weiterbildung von jungen Migrantinnen und Migranten“ ein umfangreiches Maßnahmenbündel dazu vorgeschlagen.

Ältere allein lebende Ausländerinnen sind eine wachsende Bevölkerungsgruppe in der Bundesrepublik. Über die Probleme der älteren deutschen allein Lebenden hinaus haben sie häufig nur geringe Sprachkenntnisse, was die Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen sehr erschwert. Für diese Gruppe ist die Entwicklung interkultureller Pflegekonzepte in Gebieten mit hohen ausländischen Bevölkerungsanteilen wichtig.