

Kommunale Frauenpolitik in Zeiten der Reform

Nur wer Frauen fördert, darf sie auch fordern

„Mitten in den großen Umwälzungen, in denen wir uns alle befinden, werden sich die Frauen vergessen sehen, wenn sie selbst an sich zu denken vergessen!“ Louise Otto-Peters (1849)

Christel Steylaers/Maren Wichmann

Kommunale Frauenpolitik im 21. Jahrhundert bietet ein vielfältiges Bild. Je nach Bundesland und EinwohnerInnenzahl der Kommune können Bürgerinnen, die Verwaltung, deren Beschäftigte und die Kommunalpolitik auf ein ganz unterschiedliches Angebot zugreifen. Bei der Verwirklichung des verfassungsmäßig gebotenen Auftrags zur Gleichstellung von Mann und Frau und zur Entwicklung entsprechender Maßnahmen bieten die Kommunalverfassungen eine interessante Bandbreite an Varianten.

Gut zwanzig Jahre nach der Einrichtung der ersten kommunalen Frauenbüros wissen viele politisch Verantwortliche aus eigener Erfahrung, welch wertvolles Instrumentarium eine hauptamtliche kommunale Gleichstellungsbeauftragte in der Verwaltung und Politik darstellen kann. Als kompetente Sachverständige, ideenreiche Initiatorin, Moderatorin und Vernetzerin gehört sie zu einer modernen Verwaltung.

Auch wenn aller Orten bekannt sein dürfte, dass es mit der tatsächlichen Gleichstellung in der Bundesrepublik noch nicht so weit her ist und Chancengleichheit nicht von alleine kommt, berufen v.a. mittlere und kleinere Kommunen und Gebietskörperschaften erst oder nur dann eine Beauftragte, wenn sie gesetzlich dazu aufgefordert sind. In den Kommunalverfassungen der neuen Bundesländer ist das überall der Fall, die mehrheitlich sozialdemokratischen oder rot-grünen Länder schufen solche Verpflichtungen meist bereits in den achtziger Jahren.

Gleichwohl sehen die Kompetenzen der Gleichstellungs- und Frauenbeauftragten in den Kommunen der Bundesre-

publik ganz unterschiedlich aus. Um zwei Extreme zu benennen: So können manche dieser Fachfrauen fachlich weisungsfrei agieren, eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben, selbst über Haushaltsstellen verfügen, bei anderen Frauenbeauftragten beschränkt sich der Aktionsradius auf die Interessenvertretung der weiblichen Beschäftigten.

Verwaltungsleitungen können auf die Kompetenz der Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten zugreifen – wenn sie denn die Chancen erkannt haben, die darin liegen. In vielen Kommunen können die Beschäftigten und Bürgerinnen im Rathaus die Beratung der sachverständigen Gleichstellungsbeauftragten aufsuchen, wenn sie sich zum Beispiel vom Sozialamt nicht angemessen behandelt fühlen, Kontaktadressen benötigen oder einen beruflichen Wiedereinstieg suchen.

Darüber hinaus spielt die Gleichstellungsbeauftragte im kommunalen Leben oft die Rolle einer Initiatorin und Vernetzerin im frauenpolitischen Bereich. Innovative Konzepte und Veränderungen vor Ort gehen oft auf das Engagement der Gleichstellungsbeauftragten und ihre Kooperation mit verschiedensten Gruppen, Vereinen und den politischen Bündnispartnerinnen zurück. Dies können z.B. Maßnahmen der Prävention von Gewalt gegen Frauen und Kinder oder Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungsaufgaben im betrieblichen, vorschulischen und schulischen Bereich sein.

Sparen auf Kosten frauenpolitischer Strukturen

Und was passiert nun mit den Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in Zeiten der Reform, die da auch gleichzeitig

Zeiten sind, in denen die Kommunen noch stärker als der Bund die Finanznot zu verwalten haben und die Auswirkungen unmittelbar zu sehen sind? Das Muster ist einfach: Freiwillige Ausgaben stehen auf dem Prüfstand. In vielen Orten müssen Frauen und Mädchenprojekte aufgrund von Mittelkürzungen oder wegen des kompletten Wegfalls der öffentlichen Förderung ihre Tätigkeit reduzieren oder ganz einstellen. Mehr Frauen suchen die Beratung und Hilfe der Gleichstellungsbeauftragten. Auch dort wird gestrichen, werden zusätzliche Aufgaben übertragen. Unter dem Motto der Eigenverantwortung der Kommunen plant z.B. das Land Niedersachsen die Änderung der Kommunalverfassung. Bislang musste dort ab 20.000 EinwohnerInnen eine hauptamtliche Frauenbeauftragte bestellt werden, das soll jetzt wegfallen.

Es droht in den Gemeinden Niedersachsens aber auch an vielen anderen Orten ein systematischer Abbau von jung gewachsenen kommunalen Strukturen, die Chancengleichheit ermöglichen und zur Verwirklichung eines zentralen Grundwertes unserer Gesellschaft, nämlich der Gleichberechtigung der Geschlechter, beitragen. Ein Zusammenbruch der frauenpolitischen Strukturen kann aber gerade in Zeiten der Reform niemandes Interesse sein.

Hartz-Auswirkungen

Auch in den kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen ist in diesen Monaten die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein herausragendes Thema. Die Reform berührt den Arbeitsbereich der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in doppelter Hinsicht: Die relative Betroffenheit von Frauen durch Langzeitarbeitslosigkeit ist deutlich höher und in den Sozialverwaltungen der Kommunen, die die Reform umsetzen müssen, sind deutlich mehr Frauen als Männer beschäftigt. Auf die Mitarbeiterinnen kommen erhebliche Aufgabenänderungen zu, auch ein Arbeitsplatzabbau in größerem Umfang ist zu erwarten.

Grundsätzlich trat die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) für die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein. Die Gewährung einer Leistung aus einer Hand war im Hartz-Konzept vorgesehen und wäre für die Be-

15. Bundeskonferenz der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten 2002 in Berlin

Foto: BAG

troffenen und alle Beteiligten hilfreich gewesen. Insofern hat das beschlossene Gesetz klar die selbst gesteckte Zielsetzung verfehlt. Es wird keine Hilfe aus einer Hand geben. Weder die – zur Zeit unwahrscheinliche – Möglichkeit der Optimierung von Kommunen oder Landkreisen noch eine enge Zusammenarbeit zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung in der sogenannten Arbeitsgemeinschaft (ARGE) wird kurzfristig zu einer Verbesserung der Beratungs- und Betreuungssituation Langzeitarbeitsloser führen. Die viel zu niedrige, nicht am Bedarf orientierte Leistung, die für Ostdeutschland willkürlich niedriger angesetzt wurde als für die alten Bundesländer, führt viele Frauen und Männer in die Armut

Diskriminierende Strukturen im Reform-Konzept

Neben zahlreichen nicht unmittelbar geschlechtsspezifischen Kritikpunkten sind aus frauenpolitischer Sicht sowohl diskriminierende Strukturen im Gesetz als auch ungeklärte Details zur praktischen Umsetzung als revisionsbedürftig zu benennen. Zwar sind sowohl Präambel des

Hartz-Konzepts als auch alle vier Gesetze für moderne Dienstleistungen mit Gender-Klauseln versehen. Der Gesetzgeber hat es jedoch offenkundig versäumt, die neuen Bestimmungen tatsächlich auf Geschlechtergerechtigkeit zu prüfen.

An erster Stelle ist das Fehlen eines eigenständigen Existenzsicherungsrechts für Frauen zu benennen. Die Bildung von "Bedarfsgemeinschaften" führt zu einer Zementierung gegenseitiger Abhängigkeiten. Die Abhängigkeit der wirtschaftlich schwächeren Teile – Kinder und in der Regel Frauen – ist deutlich höher als umgekehrt. Die Bedarfsgemeinschaft wird unabhängig von einer bestehenden Ehe gebildet. Die Einkommensgrenzen für Partnereinkommen wurden gegenüber bisherigen Regelungen deutlich abgesenkt. Wer einen verdienenden Partner hat, hat keinen Anspruch auf eine eigene Leistung, sprich eigenes Geld.

Dies hat weitere schwerwiegende Folgen: Zahlreiche Maßnahmen, Hilfen und weitere Leistungen sind an den Status des Leistungsbezugs geknüpft. Altersvorsorgevermögen wird nur unzureichend ge-

schützt. Das wirkt sich besonders für Frauen verheerend aus. Viele Frauen sind auf zusätzliche Alterseinkünfte dringend angewiesen, da sie wegen der Kindererziehung nur über geringe eigene Rentenansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung verfügen. Bisher kaum bekannt ist auch, dass, wer wegen eines zu hohen Einkommens des Ehepartners kein Arbeitslosengeld II bekommt, aus der Rentenversicherungspflicht herauskatapultiert wird – auch wenn vorher jahrelang Beiträge in die Sozialversicherungen eingezahlt wurde.

Besonders grotesk sind die Regelungen zur Vertretung der Bedarfsgemeinschaft. In § 15 Absatz 2 SGB II heißt es: "In der Eingliederungsvereinbarung kann auch vereinbart werden, welche Leistungen die Personen erhalten, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben". In § 38 wird es auf die Spitze getrieben: "Soweit Anhaltspunkte nicht entgegenstehen, wird vermutet, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige bevollmächtigt ist, Leistungen ... auch für die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zu bean-

tragen und entgegenzunehmen...". Wie haben wir uns das vorzustellen? Der langzeitarbeitslose Haushaltsvorstand (= Ehemann) nimmt erst das Geld für seine Frau in Empfang und vereinbart dann mit dem Fallmanager, dass seine Partnerin ab nächster Woche einen Putzjob annehmen wird? Die Politik ist gefordert, alle unmittelbaren und mittelbaren diskriminierenden Regelungen aus dem Gesetz zu streichen, bevor sie von den Gerichten dazu gezwungen wird.

„working poor“ = „beschäftigte arme Frauen“

Noch 1998 traten die Frauenpolitikerinnen der jetzigen Regierungskoalition im Schulterschluss mit fast allen Frauenverbänden für die Abschaffung der geringfügigen Beschäftigung ein. Doch heute sind Minijobs anscheinend so attraktiv, dass sie für Langzeitarbeitslose einen zumutbaren Ersatz für existenzsichernde Beschäftigung darstellen sollen.

Da Minijobs vorwiegend im Dienstleistungsbereich bestehen bzw. durch Umwandlung regulärer Beschäftigung entstehen, werden vor allem langzeitarbeitslose Frauen diese Tätigkeiten annehmen müssen. Das Lohnniveau ist oft so gering, dass deutlich mehr als 15 Stunden pro Woche gearbeitet werden muss, um die Grenze von 400 Euro zu erreichen. Die bisherige Geringfügigkeitsgrenze von 15 Stunden gilt nicht mehr. Ab dieser Stundenzahl gilt eine Beschäftigte oder ein Beschäftigter nicht mehr als arbeitslos. Und wer nicht arbeitslos ist, hat auch keinen Anspruch auf "Fördern und Fordern". Allenfalls ergänzende finanzielle Leistungen dürften noch in Frage kommen. "Working poor" kann auch mit "beschäftigte arme Frauen" übersetzt werden.

Mit der Schaffung von Sonderregelungen für haushaltsnahe Dienstleistungen werden fast ausschließlich Frauen zu noch einmal schlechteren Arbeitsbedingungen als im normalen Minijob beschäftigt. Die kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten fordern nachwievordie Abschaffung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse.

Fallmanager brauchen Genderkompetenz

Bei der Ausführung des Gesetzes zeichnen sich zahlreiche offene Fragen ab, die vor dem Hintergrund geschlechtsspezifischer Dimensionen geklärt werden müssen.

Langzeitarbeitslose werden künftig von einem Fallmanager – Managerinnen kommen nicht vor – betreut und schließen mit diesem eine Eingliederungsvereinbarung ab.

Fest steht schon heute, dass es sich bei den geplanten Eingliederungsverträgen nicht um einen Vertragsabschluss zweier PartnerInnen auf gleicher Augenhöhe handelt. Mit dem finanziellen Zwang, einen solchen Eingliederungsvertrag abzuschließen, unter noch ungeklärten Details von Zumutbarkeit, mit der aus frauenpolitischer Sicht skandalösen Verpflichtung, auch für Familienmitglieder mitvereinbaren zu müssen (s.o.) oder eine vorab nicht zu beurteilende Bildungsmaßnahme durchhalten zu müssen, ist der Ansatz von "Hilfe aus einer Hand" pervertiert zur "Kontrolle aus einer Hand".

Im Rahmen der Fortbildung der Fallmanagerinnen und -manager ist es dringend erforderlich, Genderkompetenz zu vermitteln, um flächendeckend eine geschlechtergerechte Beratungs- und Vermittlungspraxis zu gewährleisten. Diese Genderkompetenz ist insbesondere für Frauen erforderlich, die sich in einer außergewöhnlichen Lebenssituation befinden: Schwangere, Alleinerziehende, Migrantinnen, Wiedereinsteigerinnen, Frauen in Trennungssituationen u.a. Ein sehr großer Klärungsbedarf besteht vor allem hinsichtlich von Gewalt betroffener Frauen.

Nötige Ermessensspielräume

Für Frauen, die in einem Frauenhaus Zuflucht gesucht haben und sich möglicherweise auch räumlich neu orientieren müssen, muss die Stabilisierung der häuslichen Situation Vorrang haben vor der unmittelbaren Arbeitsaufnahme. Bei Gewaltbeziehungen oder nach sexuellem Missbrauch muss die psychosoziale Hilfe und Therapie Vorrang haben vor Eingliederungsvereinbarungen, die eine tatsächliche Integration in den Arbeitsmarkt zur Zeit gar nicht erwirken können. Hierzu sollten keine starren Regelungen getroffen, sondern Ermessensspielräume eingeräumt werden, um die individuelle Situation von hilfebedürftigen Frauen und ihren Kindern zu berücksichtigen, die nach den gültigen Kriterien zwar als erwerbsfähig gelten, aber eine erfolgreiche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt derzeit kaum schaffen können.

An dieser Stelle sind nur einige Beispiele für anstehende frauenspezifische Probleme in der Gesetzgebung benannt. Eine konsequente Prüfung auf Geschlechtergerechtigkeit unter paritätischer Beteiligung von Frauen ist weiterhin dringend erforderlich und unabdingbare Voraussetzung für eine sozialpolitisch und frauenpolitisch sinnvolle Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Frauenpolitik unverzichtbar

Macht Gender Mainstreaming (GM) nun möglicherweise klassische Gleichstellungs- und Frauenpolitik überflüssig? In der Tat gibt es diese Vermutung hier und da. Doch davon kann keine Rede sein. Gender Mainstreaming soll und kann Frauenpolitik nicht ersetzen. Das Werkzeug oder Instrumentarium GM kann dazu dienen, Ungleichheiten aufzuspüren. Und es soll bei der Entwicklung neuer politischer Initiativen oder Verwaltungsmaßnahmen helfen, Ungleichheiten zu vermindern oder gar nicht erst entstehen zu lassen.

Es gibt jedoch auch Beispiele für den Missbrauch des Prinzips Gender Mainstreaming. Wenn Frauenprojekten Gelder gestrichen werden, wenn Mittel für Mädchen- und Frauenprojekte nun stattdessen an Jungen- und Männerprojekte gehen, wenn Gleichstellungsbeauftragte in Frage gestellt, ihre Arbeitsbedingungen eingeschränkt, oder ihre bisherige Tätigkeit ganz abgeschafft wird, oder kurz gesagt: wenn unter dem Vorwand des Gender Mainstreaming alles beseitigt wird, was sich in vielen Jahren als Frauen- oder gleichstellungspolitisches Projekt bewährt hat. Das widerspricht dem Sinn von Gender Mainstreaming, denn dieses Hilfsmittel funktioniert nur kombiniert mit Gleichstellungspolitik und Frauenförderung.

Die Einführung von Gender Mainstreaming kann die Durchsetzung gleichstellungspolitischer Forderungen beschleunigen, macht Frauenpolitik aber in keiner Hinsicht überflüssig. Nur wer Frauen fördert, darf sie auch fordern.

☞ Christel Steylaers ist kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte der Stadt Remscheid. Maren Wichmann ist kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte in Plön. Beide sind außerdem Bundessprecherinnen der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) kommunaler Frauenbüros/ Gleichstellungsstellen .