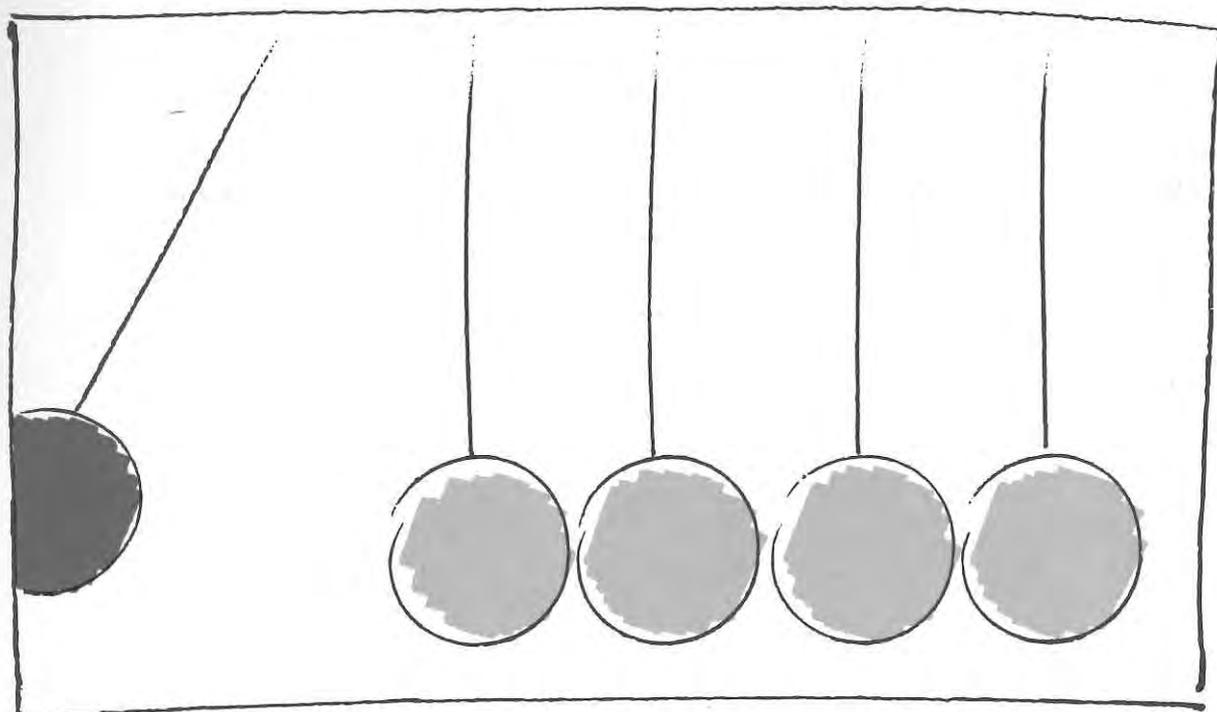


Gutachten

NIEDERSÄCHSISCHES FRAUENMINISTERIUM



Gleichberechtigung und Arbeitsförderungsgesetz

Bestandsaufnahme und Novellierungsvorschläge
von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

**GLEICHBERECHTIGUNG UND
ARBEITSFÖRDERUNGSGESETZ**

**Bestandsaufnahme
und Novellierungsvorschläge**

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

im Auftrag des Niedersächsischen Frauenministeriums

VORWORT

Die Erwerbsquote bei Frauen in der Bundesrepublik ist beständig gestiegen. Lag sie 1970 noch bei 45,2 %, so belief sie sich 1990 bereits auf 55 % (in den alten Bundesländern). Frauen haben also - so könnte gesagt werden - auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigungsgewinne zu verzeichnen. Einerseits ja, während sie andererseits auf dessen Negativseite - bei der Arbeitslosigkeit nämlich - überdurchschnittlich vertreten sind. Weitere Benachteiligungen kommen hinzu, denn Frauen sind bei der Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz deutlich unterrepräsentiert. Viele Frauen sind davon gänzlich ausgeschlossen.

Mit "weiblichem Blick" hat deshalb der Bremer Arbeitsrechtler Prof. Dr. Wolfgang Däubler im Sommer dieses Jahres, in unserem Auftrag, das derzeit geltende Arbeitsförderungsgesetz (AFG) durchforstet. Das Ergebnis zeigt: Das bundesdeutsche AFG ist in entscheidenden Teilen frauenfeindlich!

Unser Hauptkritikpunkt ist, daß sich das Arbeitsförderungsgesetz in erster Linie an einer kontinuierlichen Beteiligung am Erwerbsleben und damit an der männlichen Erwerbsbiographie orientiert. So haben beispielsweise Teilzeitkräfte mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 18 Stunden keinen Anspruch auf Arbeitsförderungsmaßnahmen. Und das sind in der Regel Frauen, denn die stellen mehr als 90 % aller Teilzeitkräfte. Das Gesetz klammert auch all diejenigen aus, die in den zurückliegenden Jahren nicht kontinuierlich erwerbstätig waren. Und auch hier sind wieder die Frauen betroffen, denn durch Kindererziehung und durch die Pflege von kranken Familienangehörigen haben viele Frauen Brüche in ihrer Erwerbsbiographie. Da die Erziehung von Kindern und die Pflege von Angehörigen gesellschaftlich ebenso nützlich ist wie die Erwerbsarbeit, muß hier nach unserer Meinung im Gesetz dringend eine Gleichstellung mit den beitragspflichtigen Zeiten erfolgen. Dies ist die bedeutsamste strukturelle Veränderung, die wir anstreben.

All diese Überlegungen und etliche mehr, die Sie bei der Lektüre des Gutachtens finden werden, müssen im AFG geändert werden. Die breite positive Resonanz auf die Vorstellung es Gutachtens in der Presse hat uns gezeigt, wie weit wir von der Überwindung des geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes entfernt sind und wie viel es noch zu tun gibt. Ein frauenfreundliches Arbeitsförderungsgesetz wäre dabei ein großer Fortschritt.



Waltraud Schoppe
Niedersächsische Frauenministerin

INHALTSVERZEICHNIS

SEITE

A. Die Stellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt - ein Überblick	2
<i>I. Anteil an den Erwerbstätigen</i>	2
1. Erwerbstätige Frauen	2
2. Einkommenssituation	3
3. Teilzeitarbeit	3
<i>II. Arbeitslose Frauen</i>	5
1. Arbeitslosenquote	5
2. Die sog. Stille Reserve	6
3. Frauen als Leistungsempfänger	8
<i>III. Besonderheiten in der früheren DDR</i>	10
1. Erwerbstätigkeit der Frauen	10
2. Arbeitslose Frauen	12
B. Gegenstand der Untersuchung	16
<i>I. Fragestellungen</i>	16
<i>II. Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen</i>	17

C. Benachteiligung der Frauen im einzelnen und Vorschläge zur "Gegensteuerung"	20
<i>I. Ausgrenzung der nicht oder nicht "genügend" Erwerbstätigen aus der Arbeitslosenversicherung</i>	20
1. Die gesetzliche Regelung	20
a) Einzelne Leistungsarten	20
b) Fehlen einer beitragspflichtigen Beschäftigung	23
2. Benachteiligung der Frauen	24
3. Erste Möglichkeiten zur Abhilfe	26
a) Einbeziehung der Teilzeitarbeit in die Arbeitslosenversicherung	26
aa) Rechtspolitische Begründung	26
bb) Ausnahmen	30
cc) Verbleibende Bedeutung der kurzzeitigen Beschäftigung	32
b) Einbeziehung bestimmter Formen von Nicht-Erwerbsarbeit	33
aa) Grundsätzlich rechtspolitische Überlegungen	33
bb) Einbeziehung jeder Form von Nicht-Erwerbsarbeit?	34
cc) Einbeziehung qualifizierter Formen von Nichterwerbsarbeit	36
4. Formulierungsvorschläge	38
(1) Teilzeitarbeit	38
(2) Nicht-Erwerbsarbeit	39

II. Die "Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt" als Voraussetzung für Leistungen nach dem AFG	40
1. Die gesetzliche Regelung	40
2. Versuche der Abhilfe	42
a) Abschaffung der Nachweispflicht	42
b) Auch wer nur eine kurzzeitige Beschäftigung sucht, ist "verfügbar"	44
3. Formulierungsvorschläge	45
III. Kontinuierliche Beteiligung am Erwerbsleben - Voraussetzung für Gewährung und Dauer von Leistungen	45
1. Die gesetzliche Regelung	45
2. Mögliche Abhilfe	46
3. Formulierungsvorschläge	49
IV. Die bisherige Vergütung und das Einkommen des Partners - Maßstab für die Bemessung von Leistungen?	50
1. Die gesetzliche Regelung	50
a) Das Problem der Nettolöhne	50
b) Sonderprobleme bei der Arbeitslosenhilfe	51
c) Weiterbildungsmaßnahmen	54
d) Problem der Bewertung von Nicht-Erwerbsarbeit	55
2. Vorschläge zur Abhilfe	55
a) Änderung der Lohndifferenzierung?	55
b) Bezug auf Bruttolohn	56
c) Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung	56
d) Korrekturbedarf	57
e) Bewertung der Nicht-Erwerbsarbeit	59

3. Formulierungsvorschläge	60
(1) Bruttolohn als Bezugsgröße	60
(2) Arbeitslosenhilfe	61
(3) Kosten bei beruflicher Fortbildung	61
(4) Bewertung von Nicht-Erwerbsarbeit	61
V. Gleichbehandlung bei Weiterbildung und ABM	62
1. Die gesetzliche Regelung	62
2. Vorschläge zur Abhilfe	64
a) Quotenregelung	64
b) Einzelfragen	65
3. Formulierungsvorschläge	68
D. Zusammenfassung der Vorschläge	70

A. Die Stellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt - ein Überblick

I. Anteil an den Erwerbstätigen

1. Erwerbstätige Frauen

Frauen sind im Erwerbsleben eine Minderheit. Obwohl ihr Anteil an der Wohnbevölkerung in der alten Bundesrepublik 51,92 % beträgt,

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik
Deutschland 1990, S. 48

stellten sie am 30.6.1989 nur 40,74 % der Erwerbstätigen.

Angabe nach ANBA 1991, 124, 125

Entgegen der ersten Vermutung stellt dies einen bislang unerreichten "Rekord" dar; im Mai 1975 belief sich der Anteil der Frauen nur auf 37,1 %.

Nachweise, auch zur weiter zurückliegenden Entwicklung, bei Däubler-Gmelin, Frauenarbeitslosigkeit oder: Reserve zurück an den Herd!, Reinbek 1977, S. 44. S. weiter ANBA 1989, 939

Dementsprechend ist auch die Erwerbsquote, d.h. der Anteil der tatsächlich Erwerbstätigen an der erwerbsfähigen weiblichen Bevölkerung (zwischen 15 und 65 Jahren) gestiegen. Sie liegt heute bei knapp 55 %, hatte jedoch 1970 nur 46,2 % betragen.

Vgl. Ute Gerhard, Die Verfügbarkeit der Frauen. Arbeitspolitik gegen Frauen, in: Dies .u.a. (Hrsg.), Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim 1988, S.57

Bei den Männern beläuft sich die Erwerbsquote demgegenüber auf 82 % (Ute Gerhard, a.a.O.).

2. Einkommenssituation

Frauenerwerbstätigkeit konzentriert sich auf bestimmte Bereiche und dort auf die weniger gut bezahlten Positionen. Die Löhne der Arbeiterinnen liegen 30 %, die der weiblichen Angestellten 36 % unter denen vergleichbarer männlicher Kollegen.

Ute Winkler, Leistungen nach dem Arbeitsförderungsge-
setz bei Arbeitslosigkeit, in: Lucke-Berghahn
(Hrsg.), Rechtsratgeber Frauen, Reinbek 1990, S. 187

Auch das Bundesverfassungsgericht hat diesen Tatbestand aufgegriffen und ausgeführt (BVerfG NJW 1981, 2177):

"Die Gründe für die unterschiedlichen Bruttoarbeitsentgelte von Männern und Frauen sind auch heute noch vielfältig. Frauen erreichen durchschnittlich, vor allem bedingt durch ihre familiäre Situation, eine kürzere wöchentliche Arbeitszeit als Männer. Sie erzielen geringere Stundenlöhne. Die Ursachen dafür liegen vor allem darin, daß Frauen, auch bei gleicher beruflicher Qualifikation, häufig niedriger eingestuft werden als Männer. Ferner zeigt sich, daß Frauen im allgemeinen über eine geringere berufliche Vorbildung verfügen als Männer. Frauen sind in leitenden Funktionen unterrepräsentiert..."

3. Teilzeitarbeit

Die auch vom Bundesverfassungsgericht angesprochene Teilzeitarbeit ist für Frauen von sehr großer Bedeutung. Nach einer Repräsentativ-Untersuchung im Auftrage des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen arbeiten 32 % aller erwerbstätigen

Frauen in Teilzeit (d.h. weniger als 35 Stunden), während dies nur bei 4 % der männlichen Erwerbstätigen der Fall ist.

Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Arbeitszeit'89. Ein Report zu Arbeitszeiten und Arbeitszeitwünschen der abhängig Beschäftigten in der Bundesrepublik, Düsseldorf, Dezember 1989, S. 105 (Die Untersuchung wurde vom Institut zur Erforschung sozialer Chancen, Köln, durchgeführt.)

Was die absoluten Zahlen betrifft, so weist das Statistische Jahrbuch 1990 für das Jahr 1989 insgesamt 2,2149 Mio. Teilzeitbeschäftigte aus, von denen 2,0495 Mio. Frauen sind.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1990, S. 107

Dies entspricht einem Anteil von 92,53 %. Erfasst sind damit allerdings nur die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen. Arbeitnehmer, die in der Regel nicht mehr als 480 DM (seit 1.1.1991) verdienen und wöchentlich nicht mehr als 15 Stunden arbeiten, sind nach § 8 SGB IV aus der Kranken- und Rentenversicherung ausgenommen und werden daher nicht in der amtlichen Statistik erfasst. Eine vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebene Untersuchung erbrachte insoweit die überraschend hohe Zahl von 2,823 Mio. Arbeitnehmern und eine Verteilung von 60 % Frauen gegenüber 40 % Männern.

Werner Friedrich: Sozialversicherungsfreie Beschäftigung. Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Köln 1989, S. II, III

Dabei wurden jedoch zahlreiche Personengruppen miterfaßt, für die Teilzeitarbeit nur eine untergeordnete Erwerbsquelle ist oder deren soziale Sicherung anderweitig gewährleistet wird. Von den 2,823 Mio. übten 540 000 nur eine Nebentätigkeit aus. 1,103 Mio. waren als Arbeitslose, Rentner, Pensionäre, Studenten oder Schüler anderweitig gesichert. Als "Restgröße" ergab sich eine Zahl von 1,181 Mio., für die Teilzeitarbeit ausschließliche Erwerbsquelle ist. Auf diesen Bereich beschränkte sich auch die erwähnte Untersuchung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Bezogen auf diese eigentliche Problemgruppe (und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) ergab sich ein Frauenanteil von 86 %, der lediglich um 5 % unter den Ergebnissen des Mikrozensus von 1988 lag.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 4.1.1., Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Stuttgart 1989, S. 28: 91 %

Teilzeitarbeit erwies sich daher erneut als "Frauendomäne".

II. Arbeitslose Frauen

1. Arbeitslosenquote

Die Schlechterstellung der Frauen wird noch deutlicher, wenn man nicht das Beschäftigungssystem, sondern Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt betrachtet. Die Arbeitslosenquote der Frauen liegt regelmäßig über der der Männer. Im Januar 1991 betrug sie im (alten) Bundesgebiet 7,9 %, während die männlichen Erwerbspersonen nur auf 6,7 % kamen.

Angaben nach ANBA 1991, 103

Dabei ist allerdings die bei Männern besonders hohe saisonale Arbeitslosigkeit, insbes. im Bauwesen, mitberücksichtigt; nimmt man etwa die Daten von Oktober 1990, wo diese eine geringe Rolle spielt, so klafft die Schere sehr viel weiter auseinander.

ANBA 1991, 103: 7,7 % bei Frauen, jedoch nur 5,6 % bei Männern. Ähnlich die Angaben bei Winkler (a.a.O.) S. 186 für April 1989: Frauenarbeitslosigkeit 9,4 %, Männerarbeitslosigkeit 6,9 %

Nimmt man den Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen, so stellten die Frauen im Dezember 1990 47,8 % aller Arbeitslosen; im März 1990 hatten sie - ebenfalls saisonbereinigt - knapp 50 % ausgemacht.

Angaben nach ANBA 1991, 136. Im Mai 1991 belief sich der Frauenanteil auf 47,5 %: ANBA 1991, 955

Angesichts des Anteils von 40,74 % an allen Erwerbstätigen ist die "Überrepräsentation" deutlich erkennbar.

2. Die sog. Stille Reserve

Die Statistik weist allerdings nicht alle arbeitssuchenden Frauen aus. Zwar kann sich auch arbeitslos melden, wer bisher - etwa als Teilzeitkraft - keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlt hat, doch erhält sie oder er weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe. Nach dem seit 1.1.1988 geltenden § 15 Abs. 2 AFG wird ein Antrag auf Arbeitsvermittlung nur 3 Monate lang "bearbeitet". Wird er nicht erneut gestellt, verschwindet die betreffende Person aus der Statistik der Arbeitslosen. Die sog. Stille Reserve an Personen, die gerne

arbeiten möchten, aber nicht mehr erfaßt sind, wird auf mindestens 1,2 Mio. geschätzt.

Brinkmann-Klauder-Reyher-Thon, Methodische und inhaltliche Aspekte der Stillen Reserve, Mitteilungen für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 1987, 387

Für 1987 wurde diese Gruppe von der Bundesanstalt für Arbeit mit 1,372 Mio. beziffert,

Mitgeteilt bei Adamy-Bosch, Arbeitsmarkt, in: Kittner (Hrsg.), Gewerkschaftsjahrbuch 1989, Köln 1989, S. 269

doch gibt es Schätzungen, die bis über 3 Mio. gehen.

Vgl. Ute Gerhard, a.a.O., S. 58

Zur "Stillen Reserve" gehören neben älteren Arbeitnehmern, denen ein Ausscheiden "dringend" nahegelegt wurde, insbes. Frauen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung haben, die keine Chance für sich auf dem Arbeitsmarkt sehen und die deshalb den regelmäßigen Gang zum Arbeitsamt unterlassen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit ermittelte insgesamt über 700 000 Frauen, die sich im vorangegangenen Jahr mindestens einmal aktiv um Arbeit bemüht hatten, aber gleichwohl nicht zu den offiziellen Arbeitslosen zählten.

Brinkmann u.a., MittAB 1987, 387

Andere Autoren kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

S. Winkler, in: Lucke-Berghahn (Hrsg.), Rechtsratgeber Frauen, a.a.O., S. 186: 720 000

Dies bedeutet, daß die tatsächliche Arbeitslosigkeit von Frauen sehr viel höher liegt als gemeinhin angenommen. Unterstellt man, daß sich das Ausmaß der Stillen Reserve in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert hat, und legt man weiter die relativ konservativen Schätzungen von Brinkmann u.a. zugrunde, so ergibt sich eine Gesamtzahl von über 1,5 Mio. arbeitsloser Frauen.

ANBA 1991, 136: Im Dezember 1990 waren (saisonbereinigt) 826 000 Frauen ohne Arbeit. Dazu kommt die "Stille Reserve" von über 700 000.

Unterstellt man weiter, daß der ganze "Rest" der Stillen Reserve aus Männern besteht (was die Realität stark zu Lasten der Frauen verzerrt), so ergibt sich eine Gesamtzahl von 1,4 Mio. männlicher Arbeitsloser.

ANBA 1991, 136: 901 000 männliche Arbeitslose, dazu 500 000 aus der Stillen Reserve

Auch in absoluten Zahlen sind daher mehr Frauen arbeitslos als Männer, obwohl ihr Anteil an den Erwerbstätigen nur bei 40,74 % liegt.

3. Frauen als Leistungsempfänger

Auch soweit Frauen von der Arbeitslosenversicherung erfaßt sind, sehen sie sich in vielfältiger Weise benachteiligt. Nur 59,9 % der Frauen (im Gegensatz zu 68,13 % der Männer) erhalten Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Eingliederungsgeld. Während die Frauen beim Arbeitslosengeld mit 41,63 % vor den Männern mit 36,07 % liegen, sind die Verhältnisse bei der Arbeitslosenhilfe umgekehrt: Nur 14,03 % der Frauen, wohl aber 29,18 % der Männer können sie in Anspruch nehmen.

Zahlenangaben in ANBA 1991, 103 und 120

Bei der Leistungshöhe reproduzieren sich die Lohnunterschiede sowie die Benachteiligung der (weniger verdienenden) Frau im Steuerrecht: Verheiratete Männer erhielten Ende Oktober 1990 im Durchschnitt 1526 DM Arbeitslosengeld, während Frauen im selben Zeitpunkt nur auf 892 DM kamen.

Angaben nach ANBA 1990, 1772, 1773

Bei nichtverheirateten Personen waren die Differenzen weniger gravierend, aber gleichwohl fühlbar: Einem Durchschnittsbetrag für Männer von 1 158 DM stand ein entsprechender Betrag für Frauen von 996 DM gegenüber.

ANBA, a.a.O.

Ähnlich sind die Relationen bei der Arbeitslosenhilfe.

ANBA 1990, 1778, 1779: Verheiratete Männer bezogen im Durchschnitt 1 038 DM, verheiratete Frauen nur 675 DM; unverheiratete Männer kamen auf 915 DM, unverheiratete Frauen auf 790 DM

Was die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung betrifft, die von der Arbeitsverwaltung gefördert wird, so hat sich die Situation der Frauen leicht verbessert. Ende Januar 1991 befanden sich 359 000 Personen in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung, davon waren 38 % Frauen.

ANBA 1991, 109

Der Frauenanteil an den Arbeitslosen ist damit aber bei weitem noch nicht erreicht. Nimmt man die Einarbeitungs-

zuschüsse hinzu, wird die Unterrepräsentanz der Frauen noch deutlicher.

Winkler, a.a.O., S. 186: Im April 1989 wurden 23 893 Männer und 13 236 Frauen gefördert.

Bei ABM-Maßnahmen war das Verhältnis im selben Zeitraum sogar 3:1 zugunsten der Männer.

Winkler, a.a.O., S. 186: 10 424 Männer gegenüber 3 194 Frauen

III. Besonderheiten in der früheren DDR

Die hier geschilderte Situation findet sich mit einigen Abweichungen auch im sogenannten Beitrittsgebiet, obwohl die Ausgangsbedingungen dort wesentlich andere sind.

1. Erwerbstätigkeit der Frauen

Im Jahre 1989 waren in der damaligen DDR von 8,547 Mio. Erwerbstätigen insgesamt 4,178 Mio. Frauen, was 48,88 % entspricht.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik
Deutschland 1990, 642

Bei Arbeitern und Angestellten betrug der Frauenanteil 50,3 %, bei Produktionsgenossenschaften (in der Landwirtschaft und im Handwerk) 37,9 %, bei Selbständigen 39,7 %.

Angaben nach: Statistisches Jahrbuch der Deutschen
Demokratischen Republik 1990, 130

Die Erwerbsquote der Frauen zwischen 16 und 60 Jahren lag bei 86%

Bundesministerium für Frauen und Jugend: Materialien zur Frauenpolitik 11/1991: Frauen in den neuen Bundesländern im Prozeß der deutschen Einigung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft Bad Godesberg, Februar 1991, S.12 (im folgenden zitiert als BMFJ-Infas.

Bemerkenswert ist, daß die Erwerbstätigkeit - abgesehen vom sog. Mütterjahr - auch dann nicht zurückging, wenn Kinder zu erziehen waren.

BMFJ-Infas S.12

Dies hing u.a. damit zusammen, daß noch im Jahre 1989 der Versorgungsgrad mit Krippen für Kinder bis zu 3 Jahren 80,2% und der bei Kindergärten für Kinder bis zum Schulalter sogar 95,1% betrug.

Angaben nach Brander, ifo-Schnelldienst 35-36/90, S.36

Für 81,2% der 6-10jährigen Schüler standen Hortplätze zur Nachmittagsbetreuung zur Verfügung.

Brander, a.a.O.

Für die große Mehrheit aller Frauen war Erwerbstätigkeit ein selbstverständliches und unverzichtbares Element der Lebensplanung.

So BMFJ-infas S.19

65% der befragten Frauen erklärten, sie würden auch dann arbeiten, wenn der Ehemann oder Partner ohne Schwierigkeiten voll für den Familienunterhalt aufkommen könne.

BMFJ-Infas S.20

90% aller erwerbstätigen Frauen besitzen überdies einen Berufs- oder Facharbeiterinnen-Abschluß.

BMFJ-Infas S.15

Teilzeitarbeit spielte eine relativ geringe Rolle. Nur 3% der erwerbstätigen Frauen arbeiteten 20 Stunden in der Woche.

BMFJ-Infas, S.13

Insgesamt arbeiteten 27% aller Frauen in Teilzeit, doch umfaßte die wöchentliche Arbeitszeit in diesen Fällen meist 25 bis 35 Stunden.

Brander, ifo-Schnelldienst 35-36/90, S.34

Das Durchschnittsnettoeinkommen der Frauen lag auch in der früheren DDR unter dem der Männer. Die Differenz war allerdings sehr viel geringer. Eine neuere Untersuchung spricht von 75% der Männerlöhne in Ostdeutschland und von 55% in Westdeutschland.

Brander, a.a.O., ifo-Schnelldienst 35-36/90, S.34

2. Arbeitslose Frauen

Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen ist auch im sog. Beitrittsgebiet höher als der Anteil an den Erwerbstätigen. Nach den Angaben der Bundesanstalt für Arbeit hatten die Frauen im Mai 1991 einen Anteil von 56,6 % an den (offiziell ausgewiesenen) Arbeitslosen, während sich der Männeranteil auf 43,4 % belief.

ANBA 1991, 959

Damit hat sich die relative Situation sogar verschlechtert: Im Dezember 1990 hatte der Frauenanteil noch 54,8% und der Männeranteil 45,2% betragen.

ANBA 1991, 104

Zugrunde gelegt wurde dabei eine Arbeitslosenzahl von 842 285 bzw. von 757 162. Die sehr viel bedeutsamere Zahl der Kurzarbeiter (1,963 Mio.) wurde leider nicht nach Geschlecht aufgeschlüsselt.

Über die Stille Reserve sind verständlicherweise noch keine näheren Angaben verfügbar. Von der Möglichkeit des Vorruhestandes hatten bis zum 3.10.1990 ca. 372 000 Personen Gebrauch gemacht, bis Ende Mai 1991 erhielten weitere 141 000 Altersübergangsgeld.

Angaben nach ANBA 1991, 960

Da Frauen schon ab dem 55. Lebensjahr von dieser Möglichkeit Gebrauch machen konnten, ist davon auszugehen, daß insoweit ein nicht unerheblicher Frauenanteil besteht. Auch wird es im Beitrittsgebiet vermutlich Fälle geben, in denen Frauen resignieren und nicht mehr zum Arbeitsamt gehen.

Auf diese Gefahr verweist auch Brander, ifo-Schnelldienst 35-36/90, S. 37

Statistisch nicht erfaßt, aber wahrscheinlich von großer Bedeutung sind jene Fälle, in denen die Arbeit nicht mehr fortgesetzt werden kann und auch die "Verfügbarkeit" für den Arbeitsmarkt nicht mehr vorliegt, weil Kinderkrippen, Betriebskindergärten und ähnliche Einrichtungen fortgefallen sind.

Weiterbildungsmaßnahmen liefen nur schleppend an. Für Januar 1991 wird von 38 200 "Eintritten" berichtet, was angesichts der Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahl eher an den Tropfen auf den heißen Stein erinnert.

Angaben nach ANBA 1991, 110

Für die Zeit von Januar bis April 1991 belief sich die Zahl der Eintritte auf 211 678 (davon 116 986 Frauen und 94 662 Männer), was einem Monatsdurchschnitt von ca. 53 000 entspricht.

Angaben nach ANBA 1991, 1059

Die Zahl der ABM-Kräfte belief sich im Dezember 1990 auf 34 400

ANBA 1991, 110

und betrug im Mai 1991 113 599.

ANBA 1991, 959

Eine Differenzierung nach Männern und Frauen ist dem vorliegenden Material leider nicht zu entnehmen.

Die "Verarbeitung" des Phänomens "Frauenarbeitslosigkeit" wird Probleme aufwerfen, die es in der alten Bundesrepublik nicht in der gleichen Weise gab. 70 % der befragten Frauen bewerteten den Zustand der Arbeitslosigkeit als "sehr schlimm".

BMFJ-infas, a.a.O., S. 26

Eine Alternativrolle als Nur-Hausfrau wird von der über-
großen Mehrheit nicht akzeptiert. Die Infas-Studie zieht
daraus die Konsequenz,

"...daß die Arbeitslosigkeit der Frauen in der ehema-
ligen DDR für diese bisher noch nicht näher unter-
suchte psychische und soziale Kosten mit sich bringen
wird. Zu erwarten ist ein erhebliches Konfliktpoten-
tial sowohl bei den betroffenen Frauen selber als
auch auf der Ebene ihres sozialen Zusammenhangs, ins-
bes. in der Familie mit dem Partner und den Kindern."
(BMFJ-Infas, a.a.O., S. 27)

B. Gegenstand der Untersuchung

I. Fragestellungen

Die hier beabsichtigte kritische Durchsicht des AFG hat nicht das Ziel einer völligen Neugestaltung der "Arbeitsgesellschaft". Zwar hat sich seit rund 10 Jahren in der Diskussion um die Arbeit ein Paradigmenwechsel derart ergeben, daß die Nicht-Erwerbsarbeit nicht nur wahrgenommen, sondern von vielen auch als gleichwertige Erscheinungsform des Phänomens "Arbeit" angesehen wird. Eine "Arbeitsverfassung", die mit der Gleichstellung von Erwerbs- und Nichterwerbsarbeit Ernst machen würde, hat eine umfassende Umgestaltung unserer gesellschaftlichen Verhältnisse zur Voraussetzung. Sie steht aus Gründen, die hier nicht näher zu explizieren sind, derzeit nicht zur Debatte. Auch müßten erst umfangreiche konzeptionelle Vorarbeiten geleistet werden.

Der Anspruch der folgenden Überlegungen ist deshalb sehr viel bescheidener. Es soll darum gehen, das geltende Arbeitsförderungsrecht im Hinblick auf eine Benachteiligung von Frauen zu durchforsten und ggfs. Vorschläge für eine Abhilfe zu machen. Dabei können auch jene Schlechterstellungen Berücksichtigung finden, die ihre eigentliche Ursache im Beschäftigungssystem haben, die sich jedoch wegen der "Abhängigkeit" des AFG im Bereich der Arbeitsförderung fortsetzen. Auch ist daran zu denken, kompensatorische Elemente des Gesetzes auszubauen: Wer in der Vergangenheit benachteiligt war, kann möglicherweise stärkere Förderung verlangen. Dafür bedarf es im übrigen nicht einmal einer Umgestaltung der Grundkonzeption des Gesetzes, sollen doch nach § 2 Nr. 5 Arbeitsförderungsmaßnahmen insbes. dazu beitragen, daß

"der geschlechtsspezifische Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt überwunden wird und Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert und gefördert werden."

Der Sache nach geht es also eher darum, diese Wertentscheidung mit konkreten Konsequenzen zu versehen, anstatt sie wie bisher als freundliche, aber folgenlose Sonntagsreden-Programmatik zu behandeln.

II. Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen

In der juristischen Literatur hat bisher im wesentlichen die Stellung der erwerbstätigen Frau Beachtung gefunden.

Paradigmatisch etwa Pfarr-Bertelsmann, Diskriminierung im Erwerbsleben, Baden-Baden 1989

Die Stellung der arbeitslosen Frau und ihre Schwierigkeiten, sich einen adäquaten Platz im Beschäftigungssystem zu sichern, haben die Rechtswissenschaft eher am Rande interessiert.

Siehe jedoch Däubler-Gmelin, Frauenarbeitslosigkeit oder: Reserve zurück an den Herd! Reinbek 1977; Ute Gerhard, a.a.O.; Lucke-Berghahn (Hrsg.), Rechtsratgeber Frauen, Reinbek 1990, darin die Beiträge von Ute Winkler (S. 185 ff.) und von Monika Goldmann (S. 462 ff.)

Dies mag damit zusammenhängen, daß das Sozialrecht in der ungeschriebenen Prestige-Hierarchie der juristischen Disziplinen noch hinter dem Arbeitsrecht rangiert und erst in jüngerer Zeit systematische wissenschaftliche Behandlung erfuhr. Ein weiterer Grund mag darin liegen, daß an-

ders als bei "Frauenlohngruppen" oder "Männerberufen" Fälle unmittelbarer Diskriminierung im Bereich des AFG nicht erkennbar sind: Anders als z.B. in Irland gab es nach dem Zweiten Weltkrieg keine Vorschrift mehr, die etwa bei Frauen eine kürzere Bezugsdauer für die Arbeitslosenunterstützung vorgesehen hätte.

Zum Verstoß der irischen Regelung gegen Gemeinschaftsrecht s. EuGH SozR 6083 Art.4 Nr. 3 - McDermott and Cotter

Dies bedeutet jedoch nicht, daß das AFG auch keine mittelbare Diskriminierung kennen würde. So wird etwa zu prüfen sein, ob die Ausklammerung von Teilzeitkräften mit weniger als 18 Wochenstunden oder das Abstellen auf eine längere Erwerbstätigkeit nicht ganz überwiegend Frauen benachteiligt. Auch fällt auf, daß das AFG anders als das Rentenreformgesetz 1992 (= SGB VI) weder die Kindererziehung noch die Pflege von kranken Familienangehörigen einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gleichstellt.

Vgl. etwa § 56 Abs. 1 Satz SGB VI: "Für Zeiten der Erziehung eines Kindes in dessen ersten drei Lebensjahren gelten Pflichtbeiträge als gezahlt."

Insoweit scheint - zurückhaltend ausgedrückt - ein gewisser "Nachholbedarf" zu bestehen.

Im vorliegenden Zusammenhang ist es nicht erforderlich, im einzelnen zu prüfen, ob eine mittelbare Benachteiligung von Frauen auch eine rechtswidrige Diskriminierung darstellt.

Dazu im vorliegenden Zusammenhang insbes. Bieback, Mittelbare Diskriminierung der Frauen im Sozialrecht - nach EG-Recht und dem Grundgesetz -, Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und

Sozialrecht (ZIAS) 1990, 1 ff.; Renate Jaeger, Probleme der Gleichbehandlung im Sozialrecht - Zur Situation nach EG-Recht und bundesdeutschem Recht, NZA 1990, 1 ff.

Vielmehr sollen Benachteiligungen als solche ohne Rücksicht darauf beseitigt werden, ob sie ggfs. schon nach geltendem Recht mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichts oder des EuGH aus der Welt zu schaffen wären. Allerdings kann es für alle Beteiligten eine nicht unwichtige Rolle spielen, ob im konkreten Fall mit höherer oder geringerer Wahrscheinlichkeit sowieso eine Korrektur des bestehenden Zustands durch die Rechtsprechung droht. Wenn etwa der EuGH den Standpunkt vertritt, der Ausschluß von Teilzeitkräften aus der betrieblichen Altersversorgung sei grundsätzlich rechtswidrig

EuGH NZA 1986, 599

und wenn er dasselbe in jüngster Zeit für das sog. soziale Minimum ausgeführt hat, das nach niederländischem Recht bei Arbeitsunfähigkeit bezahlt wird und das allein bei Teilzeitkräften gemindert wurde,

EuGH NZA 1991, 59

so kann dies ersichtlich auch beim Ausschluß vieler Teilzeitkräfte aus der Arbeitslosenversicherung nicht unbeachtet bleiben.

C. Benachteiligung der Frauen im einzelnen und Vorschläge zur "Gegensteuerung"

I. Ausgrenzung der nicht oder nicht "genügend" Erwerbstätigen aus der Arbeitslosenversicherung

1. Die gesetzliche Regelung

Fast alle Leistungen nach dem AFG hängen davon ab, daß die Antragstellerin ein gewisses Maß an Erwerbsarbeit vorzuweisen hat, die in mehr oder weniger großer zeitlicher Entfernung zum Datum der Antragstellung stehen muß. Nach dem gesetzlichen Sprachgebrauch muß sie "eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung" vorweisen. Tätigkeiten, die zu keiner Beitragspflicht führen (Nichterwerbsarbeit, Teilzeit unter 18 Wochenstunden), können keine Ansprüche begründen. Im einzelnen gilt folgendes:

a) Einzelne Leistungsarten

- Arbeitslosengeld. Nach § 100 Abs. 1 AFG ist eine der Voraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld, daß die "Anwartschaftszeit" erfüllt ist. Nach § 104 Abs. 1 Satz 1 AFG ist dies dann der Fall, wenn die Antragstellerin innerhalb der letzten 3 Jahre 360 Kalendertage in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung gestanden hat.

- Arbeitslosenhilfe. Nach § 134 Abs. 1 Nr. 4 AFG setzt sie voraus, daß im vorangegangenen Jahr entweder Arbeitslosengeld bezogen oder mindestens 150 Kalendertage versicherungspflichtig gearbeitet wurde.

- Kurzarbeitergeld. Nach § 65 Abs. 1 Nr. 1 AFG setzt es voraus, daß "eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung" ungekündigt fortgesetzt wird.

- Unterhaltsgeld. Es wird während der Teilnahme an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung bezahlt (§ 44 AFG). Nach § 46 Abs. 1 AFG ist Voraussetzung, daß die Antragstellerin innerhalb der letzten 3 Jahre vor Beginn der Maßnahme 2 Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt bzw. Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen hat. Die Dreijahresfrist gilt nach § 46 Abs. 1 Satz 2 nicht für Antragsteller (insbes. Frauen), die zur Sicherung des Lebensunterhalts zur Aufnahme einer Beschäftigung gezwungen sind und die überwiegend wegen der Betreuung und Erziehung eines Kindes keine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben. Dies bedeutet allerdings nur, daß die Dreijahresfrist in Wegfall kommt; unberührt bleibt das Erfordernis, daß mindestens 2 Jahre lang versicherungspflichtig gearbeitet wurde. Nach § 46 Abs. 1 Satz 3 verlängert sie sich auch ohne die spezifischen Voraussetzungen des Satzes 2 (Zwang zur Aufnahme einer Beschäftigung) um höchstens 5 Jahre für jedes Kind, "soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde." Auch hier wird nicht an der Grundvoraussetzung der zweijährigen versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit gerüttelt.

- Umschulungen. § 47 Abs. 1 AFG verweist u.a. auf die Vorschriften der §§ 44-46 AFG zur beruflichen Fortbildung.

- Überbrückungsgeld. Selbständigen kann nach § 55a Abs. 1 AFG für längstens 26 Wochen ein Überbrückungsgeld gewährt werden, wenn sie bis zur Aufnahme ihrer Tätigkeit

mindestens 4 Wochen Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben.

- Eingliederungsgeld. Auch das Eingliederungsgeld für Aussiedler nach § 62a Abs. 1 ist von einem Minimum an Erwerbstätigkeit abhängig. Nr. 2 der genannten Bestimmung verlangt eine Beschäftigung von mindestens 150 Kalendertagen in dem zurückliegenden Jahr, die bei Ausübung in der Bundesrepublik die Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung begründet hätte.

Wer keine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt und deshalb keine Beiträge bezahlt hat, ist von allen diesen Leistungen ausgeschlossen. Die Bundesanstalt für Arbeit ist lediglich verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch solche Personen in einen zumutbaren Arbeitsplatz zu vermitteln. Die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses an den Arbeitgeber nach § 49 AFG sowie Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme nach § 53 AFG sind zulässig. Dasselbe gilt unter bestimmten Voraussetzungen für Lehrgangskosten u.ä. nach § 45 AFG (§ 46 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 44 Abs. 2 Satz 2 AFG). In seltenen Ausnahmefällen kommt auch die Zuweisung eines Arbeitsplatzes im Rahmen einer ABM-Maßnahme in Betracht: § 93 Abs. 1 Satz 2 AFG beschränkt diese Maßnahmen nur "grundsätzlich" auf Arbeitslose, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe bezogen oder die die Voraussetzungen des § 46 Abs. 1 erfüllt haben; Ausnahmen sind daher zulässig und im einzelnen in § 2 ABM-Anordnung vom 13.12.1984 geregelt.

Näher dazu Bieback, in: Gagel, Kommentar zum Arbeitsförderungs-gesetz, München, Stand Januar 1990, § 93 Rn 24 ff.

b) Fehlen einer beitragspflichtigen Beschäftigung

Keine beitragspflichtige Beschäftigung ist zum einen die Nichterwerbsarbeit. § 107 AFG enthält lediglich eine Gleichstellung der Zeiten als Wehr- oder Ersatzdienstleistender (Nr. 1), der Zeiten als Straf- und Untersuchungsgefangener (Nr. 6) sowie der Zeiten, in denen bestimmte Sozialleistungen bezogen wurden. Dazu gehören auch die Sonderunterstützung nach dem Mutterschutzgesetz und das Mutterschaftsgeld, "wenn durch Schwangerschaft oder Mutterschaft eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung unterbrochen" wurde sowie der Bezug von Erziehungsgeld, soweit durch den Erziehungsurlaub eine versicherungspflichtige Tätigkeit unterbrochen wurde. Eine generelle Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten wie in § 56 SGB VI und von Pflegezeiten wie in § 57 Abs. 2 SGB VI erfolgt nicht.

Zum zweiten fehlt es dann an einer "die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung", wenn ein zeitlich begrenztes Beschäftigungsverhältnis im Sinne des § 169a AFG vorliegt. Hierbei sind wiederum zwei Fälle zu unterscheiden.

(1) Nach § 169a Abs. 1 AFG sind sog. kurzzeitige Beschäftigungen im Sinne des § 102 AFG beitragsfrei. Damit sind alle Arbeitsverhältnisse gemeint, die aufgrund Arbeitsvertrags oder Natur der Arbeit auf weniger als 18 Stunden wöchentlich beschränkt sind. Bestehen zwei (oder mehrere) Arbeitsverhältnisse, erfolgt nach § 169a Abs. 1 Satz 2 AFG keine Zusammenrechnung; die 18-Stunden-Grenze muß durch ein einziges Arbeitsverhältnis erreicht sein. Das AFG unterscheidet sich insoweit von der Kranken- und Rentenversicherung, bei der entsprechend § 8 Abs. 2 Satz 1 SGB IV eine Zusammenrechnung erfolgt. Der Kreis der aus der Versicherungspflicht ausgenommenen Teilzeitbeschäftigten ist daher relativ groß.

Nach der Untersuchung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (Arbeitszeit'89, a.a.O., S. 107) haben 29% aller Teilzeitkräfte einen Vertrag mit weniger als 18 Stunden.

Werden mindestens 18 Stunden pro Woche gearbeitet, spielt die Verdiensthöhe für die Beitragspflicht als solche keine Rolle mehr; auch eine unter 480 DM liegende Vergütung - die allerdings wegen des Verbots des Lohnwuchers nach § 138 Abs. 2 BGB Bedenken erweckt -, würde an der Versicherungspflicht nichts ändern.

So die Hinweise der Bundesanstalt für Arbeit, mitgeteilt bei Schieckel, Kommentar zum AFG, Loseblatt, Stand November 1990, Anm. zu § 169a. Ein Hinweis auf § 138 Abs. 2 BGB ist dort allerdings unterblieben.

(2) Nach § 169a Abs. 2 sind weiter geringfügige Beschäftigungen im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV aufgenommen. Dabei handelt es sich um Beschäftigungen, die innerhalb eines Jahres auf längstens 2 Monate oder 50 Arbeitstage begrenzt sind, es sei denn, sie würden berufsmäßig ausgeübt und das Entgelt übersteige 480 DM bzw. ein Sechstel des Gesamteinkommens. Wer 2 Monate lang 35 Stunden pro Woche arbeitet und dafür insgesamt 6 000 DM bekommt, ist nur dann versicherungspflichtig, wenn er dies "berufsmäßig" macht; letzteres ist nur bei wiederholten Einsätzen anzunehmen, die die wirtschaftliche Existenz der oder des Betroffenen weitgehend sichern.

2. Benachteiligung der Frauen

Wie unter A I dargestellt, betrifft die Ausklammerung der Teilzeitkräfte zu ca. 90 % Frauen. Erst recht geht die nahezu vollständige Ausgrenzung der Nicht-Erwerbsarbeit zu ihren Lasten.

Dazu auch Ute Winkler, a.a.O., S. 185

Unbedenklich ist lediglich die Ausklammerung der geringfügigen Beschäftigungen im Sinne des § 169a Abs. 2 AFG, da nicht ersichtlich ist, daß durch sie mehr Frauen als Männer betroffen sind.

Die gesetzliche Behandlung der Teilzeit- und der Nichterwerbsarbeit stellt eine mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts dar. Ob sie sich mit einem "notwendigen Ziel der nationalen Sozialpolitik" rechtfertigen läßt,

so EuGH DB 1989, 1574 in bezug auf eine denkbare Rechtfertigung des § 1 Abs. 3 Nr. 2 LFZG; gegen eine solche Rechtfertigung zuletzt LAG Köln, Urteil v. 31.1.1991, 10 Sa 950/90

erscheint außerordentlich zweifelhaft. Was die Teilzeitarbeit betrifft, so könnte man allenfalls an die Erwägung denken, wer nur eine geringe Stundenzahl arbeite, sei nicht wirklich in den Arbeitsmarkt integriert und daher auch nicht vor dessen Risiken zu schützen. Bei einer Arbeit von 12, 15 oder gar 17 Stunden pro Woche erscheint dies allerdings schon aus sich selbst heraus wenig überzeugend, da zumindest bei höheren Vergütungsgruppen durch eine solche Form von Teilzeitarbeit ein Einkommen erzielt werden kann, das die wirtschaftliche Existenz einer einzelnen Person durchaus absichert.

Ebenso Bieback ZIAS 1990, 17

Gewichtiger ist allerdings die Erwägung, daß es nicht um einen "notwendigen", legitimen Bestandteil der nationalen Politik gehen kann: Die Ausklammerung der nicht wirklich am Arbeitsmarkt Interessierten kann unschwer auf andere Weise, etwa dadurch geschehen, daß man die "Verfügbarkeit" für den Arbeitsmarkt davon abhängig macht, daß eine

Beschäftigung mit einer bestimmten Mindestzahl an Stunden gesucht wird. Letztlich kann die Frage jedoch dahinstehen, da die vorliegende Untersuchung primär an einer gesetzlichen Neuregelung orientiert ist. Es genügt daher, den Gesetzgeber darauf hinzuweisen, daß ein hohes "Beastandungsrisiko" bei einem jederzeit möglichen Verfahren vor dem EuGH besteht.

Was die Nicht-Erwerbsarbeit angeht, so liegt gleichfalls eine ungleiche Behandlung vor. Allerdings stellt sich hier das Problem, daß die Rechtsordnung bisher noch keinen allgemeinen Grundsatz des Inhalts kennt, daß die Schlechterstellung der Nicht-Erwerbsarbeit gegen Art.3 Abs. 2 GG oder gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht verstoßen würde: Beide Formen von Arbeit werden als so grundverschieden angesehen, daß eine unterschiedliche Behandlung als gewissermaßen selbstverständlich keiner besonderen Rechtfertigung bedarf. Immerhin besteht insoweit ein verfassungsrechtliches Bedenken, als Kindererziehungs- und Pflegezeiten zwar in der Rentenversicherung, nicht aber in der Arbeitslosenversicherung Berücksichtigung finden; hierin könnte ein Verstoß gegen Art.3 Abs. 1 GG liegen. Eine vertiefende Betrachtung ist allerdings aus denselben Gründen wie bei der Teilzeitarbeit im vorliegenden Zusammenhang entbehrlich.

3. Erste Möglichkeiten zur Abhilfe

a) Einbeziehung der Teilzeitarbeit in die Arbeitslosenversicherung

aa) Rechtspolitische Begründung

Die sichtbarste Benachteiligung von Frauen liegt darin, daß die sog. kurzzeitigen Beschäftigungen mit weniger als

18 Stunden pro Woche nach § 169a Abs. 1 Satz 1 AFG aus der Arbeitslosenversicherung ausgenommen sind.

Zum Frauenanteil an der Teilzeitarbeit s. die Angaben oben unter A I 3

Das Vorhandensein "ungeschützter" Beschäftigungsverhältnisse schafft zudem eine gravierende Ausnahme vom allgemeinen Schutzstandard; es geht um ein Arbeitsmarktsegment, in dem sozialstaatliche Sicherungen nur in verdünnter Form (nämlich unter Ausschluß der Sozialversicherung) Anwendung finden. "Bestraft" werden dadurch insbes. auch solche Frauen, die durch Kindererziehung und Pflegearbeit gewissermaßen das Pensum von knapp 1 1/2 Arbeitsplätzen erfüllen: Niemand vermag zu erkennen, daß, wer mehr für die Gesellschaft tut, weniger soziale Sicherung erhält. Hinzu kommt, daß die "Ausklammerung" auch durch eigene Beiträge nicht korrigierbar ist: Die Arbeitslosenversicherung kennt keine freiwillige Mitgliedschaft, obwohl die Beiträge anders als bei der Renten- und der Krankenversicherung nicht so hoch sind, daß eine freiwillige Versicherung von vornherein aus wirtschaftlichen Gründen ausscheiden müßte. Vollends irrational ist die geltende Regelung des § 169a Abs. 1 Satz 2 AFG, wonach mehrere nebeneinander ausgeübte kurzzeitige Beschäftigungen nicht addiert werden. Selbst mit 25 oder 30 Wochenstunden bleibt man so außerhalb der Arbeitslosenversicherung, obwohl der einzige Unterschied zu "normaler" Teilzeitarbeit oder zur Vollzeitarbeit darin liegt, daß nicht ein einziges Arbeitsverhältnis, sondern deren zwei oder drei bestehen, was für die betroffene Arbeitnehmerin in der Regel einen höheren Einsatz erfordert.

Zwei weitere Argumente sprechen gegen die geltende Regelung:

Die "Schwellenwerte" für die sozialversicherungsfreie Beschäftigung liegen in der Bundesrepublik außerordentlich hoch; in anderen EG-Staaten greift schon bei geringerer Wochenarbeitszeit bzw. bei geringerem Verdienst die Sozialversicherung ein. Dies schafft einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil für deutsche Unternehmer in Branchen, in denen der Rückgriff auf derartige Teilzeitarbeit aus betriebsorganisatorischen Gründen sinnvoll ist. Die EG-Kommission schlägt deshalb vor, die Grenze in der Zukunft bei 8 Wochenstunden zu ziehen, was - bezogen auf die Arbeitslosenversicherung - in der Bundesrepublik nahezu einer Halbierung gleichkäme.

Die Vorschläge der EG-Kommission sind wiedergegeben in BR-Drucksache 609/90; dort auch weitere Angaben zu den Schwellenwerten in anderen EG-Mitgliedstaaten.

Zum zweiten bietet die Sozialversicherungsfreiheit einen Anreiz dafür, dadurch Kosten zu sparen, daß Vollzeitarbeitsplätze (oder Arbeitsplätze mit relativ großem Teilzeitdeputat) in mehrere "Minijobs" aufgesplittet werden. Der Einsparungseffekt ist insbes. dann gravierend, wenn die 15-Stunden-Grenze des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV unterschritten und so auch die Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung gespart werden. Einschlägige Erfahrungen liegen im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, insbes. der Reinigungsdienste der öffentlichen Hand vor.

Dazu Däubler, Privatisierung als Rechtsproblem, Neuwied u. Darmstadt 1980, S. 22 ff.; ÖTV-Hauptvorstand (Hrsg.), Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 3, Stuttgart 1979. Entsprechende Hinweise finden sich auch in dem Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag v. 15.11.1989. (BT 11/5689, S. 2)

Die Einbeziehung der kurzzeitigen Beschäftigung - und darüber hinaus auch der geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV - in die Arbeitslosenversicherung wird seit Jahren von vielen Seiten gefordert. Der DGB hat entsprechende Vorstellungen eingehend begründet;

dazu Faupel, Soziale Sicherheit 1987, 35 ff.

die SPD-Bundestagsfraktion hat in dem erwähnten Antrag die "weitgehende Abschaffung der Geringfügigkeitsgrenzen in der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung" verlangt.

BT-Drucksache 11/5689

Der Niedersächsische Landtag faßte Ende Januar 1991 eine entsprechende Entschliebung.

S. LT-Drucksache 12/715

Schließlich hat die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister in ihrer 67. Sitzung vom 12. bis 14.9. 1990 mit 7 zu 4 Stimmen gleichfalls beschlossen, die Geringfügigkeitsgrenzen grundsätzlich zu beseitigen. Im einzelnen heißt es dort:

"Jede regelmäßige, berufsmäßig ausgeübte Beschäftigung von Arbeitnehmern/-innen sollte grundsätzlich versicherungspflichtig hinsichtlich der Kranken- und Rentenversicherung und beitragspflichtig hinsichtlich der Arbeitslosenversicherung werden. Dabei ist dem Erfordernis eines Mindestbeitrags Rechnung zu tragen."

Die Ausklammerung der sog. kurzzeitigen Beschäftigung in § 169a Abs. 1 muß daher beseitigt werden: Die Streichung dieser Ausnahmenvorschrift hat zur Folge, daß die Grundre-

gel des § 168 Abs. 1 Satz 1 AFG eingreift, wonach alle Arbeiter und Angestellten, die gegen Entgelt beschäftigt sind, "beitragspflichtig" zur Arbeitslosenversicherung sind.

bb) Ausnahmen

Die einschränkenden Formulierungen ("weitgehende" Abschaffung, "grundsätzlich") machen allerdings deutlich, daß nicht an eine beliebige Ausdehnung der Arbeitslosenversicherung gedacht ist. In der Tat sind eine Reihe von Ausnahmen zu machen, die z.T. schon nach geltendem Recht vorhanden sind, z.T. jedoch wegen des Wegfalls der "kurzzeitigen Beschäftigung" neu formuliert werden müssen.

Keines Schutzes durch die Arbeitslosenversicherung bedürfen jene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die als Schüler, Studenten, Rentner und Pensionäre auf andere Weise sozial abgesichert sind. Die in den §§ 169b und 169c AFG genannten Ausnahmen von der Beitragspflicht sind daher nicht zu beanstanden. Sie sollten beibehalten werden.

Zum zweiten sollte eine relativ unbedeutende Nebentätigkeit der oder dem Einzelnen nicht die Möglichkeit verschaffen, den Schutz der Arbeitslosenversicherung in Anspruch zu nehmen. Solange diese keine "Volksversicherung" ist, sondern auf der Erbringung abhängiger Arbeit oder gleichgestellter Tätigkeiten aufbaut, ist es nicht hinnehmbar, daß sich Selbständige, (Widerrufs-)Beamte oder mithelfende Familienangehörige durch eine kleine Nebentätigkeit als Arbeitnehmer in die Arbeitslosenversicherung "einkaufen". Es ist daher Sorge dafür zu tragen, daß nur diejenigen in die Arbeitslosenversicherung gelangen, die mehr als ein Sechstel ihres Gesamteinkommens aus der Beschäftigung als Arbeitnehmer beziehen.

Eine entsprechende Regelung findet sich in § 8 Abs. 1 a. E. SGB IV, eine Vorschrift, die bisher in der Arbeitslosenversicherung keine Rolle spielte, weil die Versicherungspflicht sowieso erst bei 18 Wochenstunden begann.

Zum dritten ist dann eine Ausnahme zu machen, wenn eine sog. Bagateltätigkeit vorliegt. Wer nicht in den Arbeitsmarkt integriert ist, wer dort gewissermaßen nur eine "Gastrolle" spielt, soll auch nicht an den für Arbeitnehmer vorgesehenen Absicherungen partizipieren. Dazu gehören zwei Fälle:

- Der eine findet sich bereits in § 169a Abs. 2 AFG, der auf § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV verweist. Nicht beitragspflichtig ist danach eine Beschäftigung, die innerhalb eines Jahres längstens zwei Monate oder 50 Arbeitstage dauert, ohne daß sie "berufsmäßig" ausgeübt wird. Erfasst sind damit "Gelegenheitsjobs", entgegen verbreiteter Ansicht allenfalls ein kleiner Teil der Saisonarbeit: Diese dauert häufig länger als zwei Monate und hat überdies oft einen berufsmäßigen Zuschnitt.

Dieser liegt dann vor, wenn das Einkommen aus der betreffenden Tätigkeit die Haupteinkommensquelle des Betroffenen ist.

- Kein wirklicher "Teilnehmer" am Arbeitsmarkt ist zum zweiten derjenige, dessen Entgelt ein Fünfzigstel der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV (im Jahre 1991: 67,20 DM im Monat) nicht übersteigt. Gelegentliche Aushilfen gegen Entgelt, die allenfalls einen Tag im Monat dauern, können nicht als Indiz dafür gewertet werden, daß die betreffende Erwerbperson daraus einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz zieht.

Ebenso die neugefaßten Vorschläge des DGB-Bundesvorstands, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Dezember 1990

Außerdem ist zu beachten, daß der Verwaltungsaufwand, der bei der Einbeziehung derartiger Minieinkommen entstehen würde, in keinem Verhältnis zu den effektiv geleisteten Beiträgen stehen würde. Im übrigen ist darauf zu verweisen, daß nach dem hier unterbreiteten Vorschlag mit einer solchen Herausnahme nicht notwendig eine definitive Entscheidung getroffen ist: Da Nicht-Erwerbsarbeit in weitem Umfang in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden soll, wird häufig die Situation auftreten, daß die betreffende Person wegen ihrer "eigentlichen" Arbeit sehr wohl von der Versicherung erfaßt wird. Personen, die allerdings weder ein relevantes Maß an Erwerbsarbeit noch die im folgenden darzulegenden qualifizierten Formen von Nicht-Erwerbsarbeit leisten, haben bis auf weiteres keinen Versicherungsschutz und sind deshalb notfalls auf Sozialhilfe verwiesen. Jede andere Lösung würde bedeuten, aus der Arbeitslosenversicherung eine "Volksversicherung" zu machen und damit einen Strukturwandel zu bewirken, dessen politische Voraussetzungen erst noch diskutiert und geschaffen werden müssen.

cc) Verbleibende Bedeutung der kurzzeitigen Beschäftigung

Die Abschaffung der "kurzzeitigen Beschäftigung" als Ausnahmetatbestand in § 169a Abs. 1 AFG hat nicht zur Folge, daß diese auch im Rahmen der "Verfügbarkeit" für den Arbeitsmarkt keine Rolle mehr spielen müßte: Es ist sehr wohl denkbar, als arbeitslos auch diejenigen zu behandeln, die ein Arbeitsverhältnis von weniger als 18 Wochenstunden besitzen, aber eine Beschäftigung mit höherer Stundenzahl suchen. Weiter kommt es evtl. in Betracht,

die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt grundsätzlich nur bei denjenigen anzunehmen, die eine über 18 Wochenstunden hinausgehende Beschäftigung erstreben. Darauf wird zurückzukommen sein.

Schließlich ist darauf zu verweisen, daß der Arbeitgeber nach § 171 Abs. 1 Nr. 1 AFG die gesamten Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bezahlen muß. Was die dort vorgesehene Obergrenze von derzeit 610 DM Monatseinkommen betrifft, so wird u.a. vom DBG mit Recht eine Dynamisierung durch Ankoppelung an die Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung und damit eine Rückkehr zur Rechtslage vor 1990 verlangt.

b) Einbeziehung bestimmter Formen von Nicht-Erwerbsarbeit

aa) Grundsätzlich rechtspolitische Überlegungen

Die Ausklammerung der Nicht-Erwerbsarbeit aus der Arbeitslosenversicherung benachteiligt verheiratete Frauen noch stärker als der entsprechende Grundsatz bei der Kranken- und der Rentenversicherung. Dort besteht immerhin ein "abgeleiteter Schutz" durch die Einbeziehung in die Krankenversicherung des Ehemanns bzw. durch die Hinterbliebenenversorgung (auch wenn er in keiner Weise zu befriedigen vermag). Wendet sich die Frau dagegen an die Arbeitslosenversicherung, hat sie weder Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) noch auf Qualifizierungsmaßnahmen, die für einen (Wieder-)Einstieg ins Berufsleben von entscheidender Bedeutung sind.

Im letzten Punkt war dies nicht immer so. Von 1969 bis 1975 konnten Weiterbildungsmaßnahmen auch von denjenigen Frauen in Anspruch genommen werden, die 6 Jahre lang als Hausfrau tätig gewesen waren. Mit der

Veränderung der Situation auf dem Arbeitsmarkt wurde diese Regelung wieder beseitigt: Man wollte Arbeitskräfte nicht mehr mobilisieren, sondern im Gegenteil möglichst viele davon abhalten, auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung zu treten.

Selbst wenn eine Frau vor der "Familienphase" gearbeitet hat, liegt dies meist so lange zurück, daß die Tätigkeit nicht mehr in die vom Gesetz vorausgesetzte "Rahmenfrist" von 3 Jahren fällt.

Würden Frauen effektiv weniger arbeiten als Männer, könnte man sich mit diesem Zustand abfinden. Daß dem nicht so ist, unterliegt mittlerweile keinem Zweifel mehr. Bezieht man die Nicht-Erwerbsarbeit in vollem Umfang ein, spricht vieles dafür, daß der Gesamtarbeitsaufwand bei Frauen höher als bei Männern liegt. Geht man davon aus, daß Nicht-Erwerbsarbeit nicht weniger wichtig und gesellschaftlich nützlich als Erwerbsarbeit ist, kann es bei der bisherigen Ausrichtung der Arbeitslosenversicherung allein an der "Erwerbsarbeit" nicht bleiben. Die allenthalben konstatierte "Gleichwertigkeit" muß praktisch wirksam werden.

bb) Einbeziehung jeder Form von Nicht-Erwerbsarbeit?

Am weitesten geht die Vorstellung, jede Form von Nicht-Erwerbsarbeit wie eine beitragspflichtige Beschäftigung zu behandeln. Dabei entstehen allerdings verschiedene Probleme, die es geraten sein lassen, eine solche "Radikallösung" nicht zu wählen.

- Während der Begriff der "Erwerbsarbeit" einigermaßen exakt abgrenzbar ist,

Probleme können sich etwa bei der Abgrenzung zu rein karitativen Betätigungen oder bei kommerzialisierten

Freizeitbeschäftigungen wie bei manchen Sportarten ergeben; näher Däubler, Das Arbeitsrecht 2, 7. Aufl., Reinbek 1990, S. 772 f. mwN

ist dies bei der Nicht-Erwerbsarbeit nicht in vergleichbarer Weise der Fall. Da sie als Phänomen von Ökonomen, aber insbes. von Juristen erst relativ spät zur Kenntnis genommen wurde, ist noch keine deutliche Grenze zur bloßen Freizeitgestaltung entwickelt worden. Niemand wird beim Kochen oder beim Wäschewaschen ernsthaft den Charakter als "Arbeit" in Zweifel ziehen, doch mag dies anders sein beim etwaigen gemeinsamen Sonntagsausflug oder beim Musizieren am Abend.

- Mit den Grenzen verschwimmt auch der genaue Umfang. Es läßt sich sehr schwer feststellen, wieviele Stunden jemand mit "Nicht-Erwerbsarbeit" zugebracht hat. Dies gilt umso mehr, als aus guten Gründen kein Kontrollmechanismus vorhanden ist, mit dessen Hilfe man feststellen könnte, ob viel oder wenig gearbeitet wurde. Die Situation ist insoweit eine grundlegend andere als bei der Erwerbsarbeit: Dort sorgt die Zahlungspflicht des Arbeitgebers und die in der Regel vorhandene Arbeitssteiligkeit dafür, daß nur für effektiv erbrachte Tätigkeiten ein "Arbeitslohn" erbracht wird.
- Eine generelle Einbeziehung der Nicht-Erwerbsarbeit würde enorme Kostenprobleme schaffen. Sie im Augenblick zu quantifizieren, ist nicht möglich.
- Die Einbeziehung jeder Form von Arbeit würde der Arbeitslosenversicherung eine Vorreiterfunktion einräumen, die sie bislang nie gehabt hat. Ihr Anwendungsbereich wäre größer als der anderer Versicherungssysteme (von der Unfallversicherung einmal

abgesehen), während bislang ihr Anwendungsbereich schon wegen der 18-Stunden-Grenze immer der engere war.

- Schließlich fehlt die gesellschaftliche Akzeptanz für eine so grundlegende Umgestaltung des Versicherungssystems. Auch wenn die "Gleichwertigkeit" der Nicht-Erwerbsarbeit prinzipiell akzeptiert wird, heißt dies noch nicht, daß die Mehrzahl der Betroffenen oder gar der wahlberechtigten Bevölkerung auch bereit wäre, dafür Opfer zu bringen und sich mit einer Verringerung der an die eigene (Erwerbs-)Arbeit geknüpften Sozialleistungen einverstanden zu erklären.

**cc) Einbeziehung qualifizierter Formen von
Nichterwerbsarbeit**

Angesichts dieser Umstände kommt nur in Betracht, unter sachlicher Übernahme der für die Rentenversicherung geltenden Regelungen (SGB VI) in gewissem Umfang die Kindererziehung, die Pflege pflegebedürftiger Personen und die ehrenamtliche Tätigkeit der "normalen" Erwerbsarbeit gleichzustellen. Abgrenzungs- und Kontrollprobleme ergeben sich insoweit nicht, die Kostenbelastung ist abschätzbar, die Arbeitslosen- zieht nur mit der Rentenversicherung gleich, so daß die Akzeptanz der Regelung keine wesentlichen Schwierigkeiten bereiten dürfte. Im einzelnen wird folgendes vorgeschlagen:

(a) § 56 SGB VI enthält eine eingehende Regelung über die Einbeziehung der Kindererziehungszeiten in die Rentenversicherung. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Vorschrift des § 56 Abs. 1 Satz 1, wonach für die ersten drei Lebensjahre eines Kindes die Pflichtbeiträge als gezahlt angesehen werden. Die Vorschrift enthält im folgenden eingehende Regelungen; verheiratete Eltern können gemeinsam entscheiden, wem die Kindererziehungszeiten

zustehen. Einigen sie sich nicht, stehen die Zeiten der Frau zu (§ 56 Abs. 2 Satz 8 SGB VI); dasselbe gilt für alleinerziehende Mütter. Eine Übernahme dieser Regelung in die Arbeitslosenversicherung erscheint ausreichend, da es anders als in der Rentenversicherung nicht so sehr darauf ankommt, eine möglichst lange Versicherungszeit zu akkumulieren. Allerdings wird darauf zu achten sein, daß die Rahmenfristen so berechnet werden, daß die Kindererziehungszeiten auch dann wirksam werden, wenn die Frau nach dem 3. Lebensjahr des Kindes weiter zu Hause bleibt und erst nach der Einschulung oder gar erst gut 10 Jahre später den Wiedereintritt in das Berufsleben betreibt.

(b) Bei einer Pfllegetätigkeit bietet sich die Parallele zu § 177 Abs. 1 SGB VI an. Danach kann eine Pflegeperson auf Antrag Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung bezahlen, wenn

"1. der Pflegebedürftige nicht nur vorübergehend so hilflos ist, daß er für die gewöhnlichen und regelmäßig wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens in erheblichem Umfang fremder Hilfe dauernd bedarf und

2. für die Pflege regelmäßig wöchentlich mindestens 10 Stunden aufgewendet werden."

Auf der einen Seite sind damit kleinere Hilfeleistungen etwa unter Nachbarn von vornherein ausgenommen, auf der anderen Seite ist die Pfllegetätigkeit auch dann erfaßt, wenn sie sich nicht innerhalb ein und derselben Familie vollzieht. Die Antragstellung ermöglicht es der Bundesanstalt für Arbeit, im Einzelfall zu überprüfen, ob tatsächlich Pflegeleistungen in dem angegebenen Umfang erbracht werden.

(c) Bei ehrenamtlicher Tätigkeit bietet sich eine Übernahme des § 163 Abs. 3 SGB VI an. Dort ist vorgesehen, daß die Minderung des Arbeitsentgelts, die aufgrund des ehrenamtlichen Charakters eintritt, auf Antrag des Beschäftigten für die Zwecke der Rentenversicherung rückgängig gemacht wird. Dabei muß es sich allerdings immer um Tätigkeiten für Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Verbände sowie Parteien, Gewerkschaften oder Organisationen handeln, die als gemeinnützig anerkannt sind. Ob die "Aufstockung" auch dann erfolgen kann, wenn überhaupt kein Entgelt bezahlt wird, ist vom Wortlaut her ("gemindert") nicht eindeutig zu beantworten, liegt aber gleichwohl im Rahmen des Zwecks der Regelung. Dies ist bei einer Neufassung des AFG zu berücksichtigen.

(d) Übt eine Person zugleich sowohl eine dieser drei Formen der Nicht-Erwerbsarbeit als auch eine Teilzeitarbeit aus, ist dies bei der Arbeitslosenversicherung wie eine Arbeit in zwei Arbeitsverhältnissen zu behandeln. Soweit Leistungen von den bislang geleisteten Beiträgen abhängig sind, tritt eine entsprechende Erhöhung ein.

4. Formulierungsvorschläge

(1) Teilzeitarbeit

§ 169a wird wie folgt neugefaßt:

"(1) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer in einer kurzzeitigen Beschäftigung (§ 102), sofern das dadurch erzielte Arbeitsentgelt unter einem Sechstel des Gesamteinkommens bleibt.

(2) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer, deren Arbeitsentgelt ein Fünfzigstel der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch nicht übersteigt. Dabei sind mehrere Beschäftigungen zusammenzurechnen; eine selbständige Tätigkeit steht insoweit einer Beschäftigung gleich.

(3) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer in einer geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. § 8 Abs. 2 und 3 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch finden entsprechende Anwendung."

(2) Nicht-Erwerbsarbeit

Nach § 168 wird die neue Vorschrift des § 168a AFG eingefügt. Sie lautet:

"(1) Als beitragspflichtig gelten auch Personen, denen eine Kindererziehungszeit nach § 56 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch angerechnet wird. Inwoweit gelten die Beiträge als gezahlt.

(2) Als beitragspflichtig gelten auf Antrag weiter Personen während der Zeit der nichterwerbsmäßigen Pflege eines Pflegebedürftigen. § 57 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch findet entsprechende Anwendung. Die Beiträge gelten als bezahlt.

(3) Bei ehrenamtlicher Tätigkeit findet § 163 Abs. 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch entsprechende Anwendung. In § 107 wird als Nr. 2 eingefügt:

"Kindererziehungs- und Pflegezeiten sowie ehrenamtliche Tätigkeiten im Sinne des § 168a".

II. Die "Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt" als Voraussetzung für Leistungen nach dem AFG

1. Die gesetzliche Regelung

Die "Verfügbarkeit" für den Arbeitsmarkt ist nach § 100 Abs. 1 AFG Voraussetzung für die Gewährung von Arbeitslosengeld. Dasselbe bestimmt § 134 Abs. 1 Nr. 1 AFG für die Arbeitslosenhilfe. Die eine wie die andere Leistung ist wiederum regelmäßige Voraussetzung für die Gewährung von Unterhaltsgeld nach § 46 Abs. 1 AFG und für die Zuweisung eines Arbeitsplatzes im Rahmen einer AB-Maßnahme nach § 93 Abs. 1 AFG.

Inhaltlich wird die "Verfügbarkeit" durch § 103 Abs. 1 AFG näher bestimmt. Danach ist u.a. vorausgesetzt, daß mehr als eine kurzzeitige Beschäftigung (d.h. mindestens 18 Wochenstunden) gesucht wird. Weiter muß die Arbeit suchende Person bereit sein, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die sie "ausüben kann und darf". Wer aufgrund familiärer Bindungen, etwa wegen der Pflege zweier Kleinkinder, keine Arbeit außerhalb der Wohnung annehmen kann, steht dem Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht zur Verfügung. Der Familiensituation von Frauen wird lediglich dadurch Rechnung getragen, daß bestimmte Beschränkungen des potentiellen Arbeitseinsatzes die Verfügbarkeit nicht generell aufheben. Dabei muß man zwischen Dauer und Lage der Arbeitszeit unterscheiden.

Nach § 103 Abs. 1 Satz 2 AFG braucht die Dauer der Arbeitszeit nicht den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes zu entsprechen, "wenn der Arbeitslose wegen tatsächlicher oder rechtlicher Bindungen nur eine Teilzeitbeschäftigung ausüben kann." Eine Frau, die wegen ihres Haushalts und ihrer Kinder lediglich 18 Stunden pro Woche arbeiten will, steht daher auch dann dem Arbeits-

markt zur Verfügung, wenn gar keine Teilzeitarbeit nachgefragt wird.

Restriktiver sind die Vorgaben in bezug auf die zeitliche Lage der Arbeit. Wer wegen häuslicher Bindungen nur zu bestimmten Arbeitszeiten arbeiten kann oder will (z.B. nur abends nach 17 Uhr), steht nach § 103 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 AFG dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Eine Ausnahme gilt lediglich dann, wenn sich die Beschränkung auf bestimmte Tageszeiten mit der Betreuung "aufsichtsbedürftiger Kinder oder pflegebedürftiger Personen" rechtfertigt.

Wer lediglich für eine Teilzeitarbeit zur Verfügung steht, erhält nach § 112 Abs. 8 Satz 1 AFG Arbeitslosengeld nur auf der Basis des nachgesuchten Stundendeputats. Eine zurückliegende Vollzeitarbeit ist insoweit ohne Bedeutung.

Beispiel: Eine vollzeitbeschäftigte Frau wird betriebsbedingt gekündigt. Sie erklärt beim Arbeitsamt, in Zukunft nur noch eine Halbtagsstätigkeit annehmen zu wollen. Hätte ihr Arbeitslosengeld auf der Basis der Vollzeittätigkeit 900 DM betragen, beläuft es sich nunmehr nur noch auf 450 DM.

Ein weiterer Nachteil liegt darin, daß § 134 Abs. 4 Satz 2 AFG den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe für denjenigen ausschließt, der "nur mit Einschränkung hinsichtlich der Dauer der Arbeitszeit imstande ist, eine Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes auszuüben." Davon wird im Gesetz selbst lediglich bei gesundheitlichen Einschränkungen mit Rücksicht auf den entsprechend anwendbaren § 105a AFG eine Ausnahme gemacht. Die Durchführungsanweisung 306/78 macht eine weitere Ausnahme für Personen, die mindestens 20 Wochenstunden arbeiten wollen und bei denen Dauer und Lage der

gesuchten Arbeit dem auf dem Arbeitsmarkt Üblichen entsprechen. Ein Äquivalent für einen gesetzlichen Anspruch stellt dies nicht dar.

Ein zusätzliches Problem ergibt sich daraus, daß das Arbeitsamt von arbeitslosen Frauen mit kleinen Kindern in der Regel eine Erklärung verlangt, wie im Falle der Arbeitsaufnahme die Betreuung der Kinder gesichert wäre. Ggfs. verlangt es, daß die Erklärung einer Person oder Institution vorgelegt wird, die zum "Einspringen" bereit ist.

Näher Ute Winkler, a.a.O., S. 198. Zum Ganzen s. auch Ute Gerhard, Die Verfügbarkeit der Frauen, S. 66 ff.

Diese Praxis ist insbes. in den Fällen diskriminierend, in denen vorher trotz Kind gearbeitet wurde.

2. Versuche der Abhilfe

a) Abschaffung der Nachweispflicht

Die relativ geringsten Schwierigkeiten ergeben sich im Zusammenhang mit dem Verfahren. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des AFG vom 19.4.1991 eine Neuregelung vorgeschlagen, die die diskriminierenden Elemente des bisherigen Zustands beseitigt.

BT-Drucksache 12/413 S.8

Danach soll in § 103 Abs. 1 ein Satz 4 mit folgendem Wortlaut angefügt werden:

"Die Verfügbarkeit im Sinne dieser Vorschrift hängt nicht davon ab, daß der Arbeitslose nachweist, daß

die von ihm während der Arbeitslosigkeit betreuten Angehörigen im Falle einer Arbeitsaufnahme von einer anderen Person betreut werden können."

Zur Begründung wird darauf verwiesen, daß männliche Arbeitslose in der Regel darauf verweisen können, ihre Ehefrau oder Partnerin würde die Kinder betreuen, während Frauen eine Betreuungsperson oder -institution nicht benennen können. Das Fehlen dieses Nachweises sage aber noch nichts darüber aus, "ob die betreuende Person beim Angebot einer zumutbaren Beschäftigung eine Lösung für das Problem der Kinderbetreuung finden würde." Weiter wird ausgeführt (BT-Drucksache 12/413, S.):

"Es ist deswegen eine Regelung anzustreben, durch die der nicht sachgerechte Ausschluß von Eltern von den Leistungen nach dem AFG vermieden wird. Generell muß es den Eltern selbst überlassen bleiben, wie sie ihre Kinder bei Aufnahme einer Beschäftigung betreuen lassen. Es ist weder angemessen noch sachgerecht, daß nur der- oder diejenige als verfügbar gilt, der oder die bereits während der Zeit der Arbeitslosigkeit seine oder ihre Kinder durch andere Personen betreuen läßt oder für den oder die sich vorsorglich andere Personen oder Institutionen bereithalten, um die Kinderbetreuung im Falle der Arbeitsaufnahme zu übernehmen. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß Eltern im Falle der Aufnahme einer Beschäftigung eine Lösung für das Problem der Kinderbetreuung - ggfs. mit der Unterstützung öffentlicher Stellen - finden."

Dies ist inhaltlich voll zu akzeptieren, sieht man einmal von der unzulässigen Verallgemeinerung ab, "die Eltern" (statt die Mutter) würden auf nicht sachgerechte Weise vom Bezug der Leistungen nach dem AFG ausgeschlossen.

b) Auch wer nur eine kurzzeitige Beschäftigung sucht, ist "verfügbar"

Eine drastische Benachteiligung von Frauen liegt weiter darin, daß die Verfügbarkeit nur dann bejaht wird, wenn mehr als eine kurzzeitige Beschäftigung erstrebt wird. Man mag zwar den Standpunkt vertreten, nur wer ernsthaft "einsteigen" wolle, habe Anspruch auf die Vermittlungstätigkeit und die sonstigen Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Beruht ein bescheideneres "Engagement" allerdings auf Kindererziehung, nichterwerbsmäßiger Pfllegetätigkeit oder ehrenamtlicher Tätigkeit, so ist nicht einzusehen, warum der Betroffenen nicht auch eine ergänzende Beschäftigung von weniger als 18 Stunden sollte vermittelt werden. Lediglich bei Bagatelltätigkeiten von 2 bis 3 Stunden pro Woche sollte eine Ausnahme gelten. Ist gar keine Tätigkeit möglich - weil etwa das Kleinkind rund um die Uhr betreut werden muß -, bleibt es bei der bisherigen Rechtslage.

Die Senkung der "Schwelle" für die nachgesuchte Beschäftigung wird allerdings dazu führen, daß das Arbeitslosengeld nur nach der beabsichtigten, nicht aber nach der bisher geleisteten Arbeit berechnet wird. Zu rechtfertigen ist dies nicht nur mit Kostengründen, sondern auch mit der Abgrenzung des Versicherungsfalls: Die Arbeitslosenversicherung will dem Einzelnen dann eine Lohnersatzleistung sichern, wenn er zwar arbeiten möchte, es mit Rücksicht auf die Entwicklung des Arbeitsmarkts jedoch nicht kann. Nur die Divergenz zwischen Wunsch und Markt ist das abgesicherte Risiko, so daß § 112 Abs. 8 Satz 1 unverändert bleiben kann.

Keine Rechtfertigung besitzt demgegenüber § 134 Abs. 4 Satz 2 AFG: Auch wer nur Teilzeitarbeit leisten kann oder

will, muß in vollem Umfang einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen.

3. Formulierungsvorschläge

In § 103 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

"Die Verfügbarkeit im Sinne dieser Vorschrift hängt nicht davon ab, daß der Arbeitslose nachweist, daß die von ihm während der Arbeitslosigkeit betreuten Angehörigen im Falle einer Arbeitsaufnahme von einer anderen Person betreut werden können."

§ 103 Abs. 1 Nr. 1 verweist auf Tätigkeiten, die die Beitragspflicht begründen. Nach der bisher geltenden Regelung sind dabei kurzzeitige Tätigkeiten bis 18 Wochenstunden ausgenommen. Da nach dem hier gemachten Vorschlag § 169a Abs. 1 insofern anders gefaßt werden soll, greift diese Ausnahme auch im Rahmen des § 103 Abs. 1 Ziff.1 nicht mehr ein.

§ 112 Abs. 8 bleibt unverändert.

§ 134 Abs. 4 Satz 2 AFG wird gestrichen. Durch seinen Wegfall ist die Teilzeitarbeit auch im Rahmen der Arbeitslosenhilfe im Prinzip wie Vollzeitarbeit zu behandeln.

III. Kontinuierliche Beteiligung am Erwerbsleben - Voraussetzung für Gewährung und Dauer von Leistungen

1. Die gesetzliche Regelung

Das AFG macht die wichtigsten, von der Bundesanstalt für Arbeit zu erbringenden Leistungen davon abhängig, daß in-

nerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens ("Rahmenfrist") eine bestimmte Zeitdauer hindurch ("Anwartschaftszeiten") eine versicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt wurde. Dies begünstigt ersichtlich Personen mit kontinuierlichem Arbeitsleben, das keinerlei Unterbrechung erfährt. Benachteiligt sind demgegenüber Personen mit diskontinuierlicher Erwerbsbiographie: Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit sehr viel höher, daß sie in den letzten 3, 5 oder 10 Jahren keine versicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt haben. Erfasst sind dadurch insbes. Frauen; es überrascht daher nicht, daß sie seltener als Männer Leistungen der Bundesanstalt erhalten

Nachweise oben A II 3

und daß sie einen großen Teil der sog. Stillen Reserve bilden, also von Arbeitskräften, die zwar gerne arbeiten möchten, die jedoch auf den Gang zum Arbeitsamt verzichten, weil er von vornherein aussichtslos erscheint.

Nähere Angaben oben unter A II 2

Die diskriminierende Wirkung des Abstellens auf das "Vorleben als Arbeitnehmer" ist daher auch in der Literatur zu Recht hervorgehoben worden.

S. etwa Bieback ZIAS 1990, 21

Die im einzelnen geltenden Regelungen wurden bereits oben unter C I 1 skizziert.

2. Mögliche Abhilfe

Die weitestgehende Lösung würde darin liegen, nicht nur die Tätigkeiten des vorgeschlagenen § 168a AFG (Kindererziehung, nichterwerbsmäßige Pflege, ehrenamtliche Arbeit)

der beitragspflichtigen Beschäftigung gleichzustellen, sondern auch die Rahmenfristen insgesamt wegfallen zu lassen. Gegen sie sprechen im Grunde nur Kostenargumente - es würde vermutlich kaum noch Arbeitslose ohne Ansprüche gegen die Bundesanstalt für Arbeit geben. Dies hätte eine "Kostenexplosion" um bis zu 50 % zur Folge.

Geht man statt dessen wie bisher davon aus, daß die Arbeit in einer gewissen zeitlichen Nähe zum Versicherungsfall stehen muß, wird man die vorhandenen Rahmenfristen und Anwartschaftszeiten zunächst einmal beibehalten. Ihre diskriminierende Wirkung wird dadurch entscheidend verringert, daß die Tätigkeiten des vorgeschlagenen § 168a AFG der normalen Erwerbsarbeit gleichgestellt sind: Frauen haben unter solchen Umständen vergleichbare Chancen wie Männer, innerhalb der Rahmenfrist die Anwartschaftszeit zu erfüllen. Lediglich Hausfrauen ohne Kinder oder Pfllegetätigkeit werden nicht erfaßt.

Allerdings besteht auch dann noch insofern eine Lücke, als die Kindererziehung nur in den drei ersten Lebensjahren des Kindes als versicherungspflichtige Beschäftigung zählt. Es kann daher durchaus der Fall eintreten, daß zwischen dem Ende der Kindererziehungszeit und der gewünschten Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit eine Lücke von vielen Jahren klafft. Hier ist an die Regelung des § 46 Abs. 1 Satz 3 AFG zu erinnern, wonach sich die Rahmenfrist um höchstens 5 Jahre für jedes Kind verlängert, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde. Da die ersten drei Lebensjahre des Kindes wie eine Erwerbstätigkeit behandelt werden, kann durchaus eine längere Pause eintreten, ohne daß der Anspruch auf das Unterhaltsgeld verlorengehen würde.

Beispiel: Als das Kind 9 Jahre alt ist, sucht die Mutter eine Teilzeitarbeit. Da diese nicht zu bekommen ist, bietet ihr das Arbeitsamt eine Umschulungsmaßnahme an. Ihre Finanzierung hängt nach § 46 Abs. 1 AFG davon ab, daß innerhalb der letzten (3 + 5 =) 8 Jahre mindestens 2 Jahre gearbeitet wurde. Diese Voraussetzung ist durch die Kindererziehungszeit im zweiten und dritten Lebensjahr des Kindes erfüllt.

Bei zwei Kindern kann die Unterbrechung sehr viel länger sein.

Beispiel: 1973 wurde das erste, 1976 das zweite Kind geboren. 1987 wird ein Antrag auf Unterhaltsgeld gestellt. Notwendig ist lediglich, daß in den letzten 13 Jahren (3 + 5 + 5) mindestens zwei Jahre lang eine versicherungspflichtige Tätigkeit ausgeübt wurde; dies ist in Form der Kindererziehung mehr als vom Gesetz her notwendig geschehen.

Die Regelung des § 46 Abs. 1 S.3 ist sinnvoll und sollte beibehalten werden. Eine entsprechende Erweiterung der Rahmenfrist ist auch beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe vorzusehen. Dafür spricht, daß dort gleichfalls das Bedürfnis besteht, die Schlechterstellung von Personen mit diskontinuierlicher Erwerbsbiographie möglichst auszuschließen.

Der Bundesrat schlägt außerdem eine Ergänzung von § 46 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 in der Art vor, daß "Zeiten der Arbeitssuchendmeldung oder Arbeitslosmeldung ohne Leistungsbezug" nicht als Erwerbstätigkeit gelten.

BT-Drucksache 12/413, S. 6

Anlaß ist die Praxis der Arbeitsverwaltung, die Meldung als arbeitssuchend oder arbeitslos in der Weise zu bewerten, daß die Arbeitslosigkeit nicht "wegen der Betreuung und Erziehung" eines Kindes besteht: Dies ist aber nach der bisherigen Fassung des § 46 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 die Voraussetzung für die Verlängerung der Rahmenfrist. Der Vorschlag verdient Zustimmung, zumal der bisherige Wortlaut durchaus die Verwaltungspraxis zu decken vermag.

3. Formulierungsvorschläge

In § 46 Abs. 1 Satz 3 wird Nr. 1 wie folgt gefaßt:

"1. um höchstens 5 Jahre für jedes Kind, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde; Zeiten der Arbeitssuchendmeldung oder Arbeitslosmeldung ohne Leistungsbezug gelten nicht als Erwerbstätigkeit,"

§ 104 Abs. 3 wird wie folgt neugefaßt:

"Die Rahmenfrist beträgt 3 Jahre. Sie verlängert sich um höchstens 5 Jahre für jedes Kind, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde; Zeiten der Arbeitssuchendmeldung oder Arbeitslosmeldung ohne Leistungsbezug gelten nicht als Erwerbstätigkeit."

§ 134 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt neugefaßt:

"Für die Vorfrist gilt § 104 Abs. 3 entsprechend."

IV. Die bisherige Vergütung und das Einkommen des Partners - Maßstab für die Bemessung von Leistungen?

1. Die gesetzliche Regelung

Unter A II 3 wurde dargelegt, daß Frauen im Vergleich zu Männern nicht nur seltener Leistungsempfängerinnen sind, sondern daß auch die Leistungshöhe hinter den Durchschnittswerten für Männer zurückbleibt. Dies ist z.T. auf die Benachteiligung im Beschäftigungssystem, z.T. aber auch auf die im AFG enthaltenen Bestimmungen zurückzuführen.

Nach § 111 Abs. 1 AFG beträgt das Arbeitslosengeld 68 bzw. 63 % des Nettoarbeitsentgelts im Sinne des § 112 AFG. Wer eine besser vergütete Stellung hatte, erhält deshalb automatisch auch die höhere Leistung von der Bundesanstalt für Arbeit.

a) Das Problem der Nettolöhne

Dieser "Grundtatbestand" verstärkt sich dadurch, daß § 111 Abs. 2 AFG die konkreten Leistungssätze von der Steuerklasse abhängig macht. Verheiratete, bei denen - wie in der Regel - der Mann mehr verdient, pflegen die Steuerklassen so zu wählen, daß der Mann die Lohnsteuerklasse III, die Frau jedoch die ungünstigere Lohnsteuerklasse V hat: Von der steuerlichen Gesamtbelastung des Ehepaares her gesehen, ist es sinnvoller, das kleinere der beiden Einkommen der höheren Besteuerung zu unterwerfen. Bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes setzt sich dies nun fort: Nach § 111 Abs. 2 Nr. 1 lit.c AFG kommt der Besserverdienende in die Leistungsgruppe C, während der Ehegatte mit dem geringeren Einkommen nach § 111 Abs. 2 Nr. 1 lit.d unter die Leistungsgruppe D fällt. Die

schon beim Bruttoeinkommen vorhandene Schlechterstellung wird daher bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes noch weiter akzentuiert.

Darauf verweisen ausdrücklich auch Bieback ZIAS 1990, 23; Jaeger NZA 1990, 13; Winkler, a.a.O., S. 200

b) Sonderprobleme bei der Arbeitslosenhilfe

Besonders ausgeprägt ist die Schlechterstellung der Frauen im Bereich der Arbeitslosenhilfe.

Dazu A II 3

Dies hängt allerdings nicht mehr damit zusammen, daß entsprechend dem alten § 139 AFG nur ein Ehegatte einen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besitzen kann: Durch Entscheidung vom 10. Juli 1984 hat das Bundesverfassungsgericht eine derartige Regelung für verfassungswidrig erklärt, da sie Verheiratete gegenüber solchen Personen benachteiligte, die in eheähnlicher Gemeinschaft zusammenleben.

BVerfGE 67, 186 ff.

Nicht aufzuklären ist im Augenblick weiter der Einfluß, den die Vorschrift des § 134 Abs. 4 Satz 2 AFG auf die Gewährung von Arbeitslosenhilfe an Frauen ausübt. Daß er ihre Chancen drastisch vermindert, liegt auf der Hand, in wievielen Fällen die Arbeitslosenhilfe wegen Beschränkung der Verfügbarkeit auf Teilzeitarbeit abgelehnt wird, scheint nicht erhoben zu sein.

Näher zu dieser Vorschrift und der Notwendigkeit, sie aufzuheben, s. oben II 2b

Mit Recht wird jedoch in der Literatur auf weitere Faktoren hingewiesen, die es für Frauen besonders schwierig machen, Arbeitslosenhilfe zu erhalten.

Anders als beim Arbeitslosengeld hängt die Gewährung von Arbeitslosenhilfe nach § 134 Abs. 1 Nr. 3 AFG von der Bedürftigkeit der Antragstellerin ab. Bei der Prüfung dieser "Bedürftigkeit" werden nach § 138 Abs. 1 Nr. 1 AFG Unterhaltsansprüche zwischen Ehegatten und im Verhältnis zwischen Eltern und Kindern in vollem Umfang berücksichtigt; lediglich Ansprüche, die gegenüber Großeltern bzw. Enkeln bestehen ("Verwandte zweiten Grades") spielen keine Rolle. Als die wirtschaftlich Schwächeren werden Frauen häufiger als Männer in der Situation sein, einen Unterhaltsanspruch gegenüber dem Ehemann bzw. gegenüber Eltern oder Kindern zu besitzen. Für sich allein betrachtet ist dies noch relativ unproblematisch, doch kommen zwei weitere Regelungen hinzu, die in besonders drastischer Weise die auf Unterhaltsleistungen angewiesenen gegenüber den sonstigen Arbeitslosen benachteiligen.

(1) § 137 Abs. 1a AFG schließt ausdrücklich die Bedürftigkeit dann aus, wenn die bzw. der Arbeitslose auf einen Unterhaltsanspruch verzichtet oder "Handlungen unterläßt, die Voraussetzung für das Entstehen oder Fortbestehen eines derartigen Anspruchs sind." Hinter dieser abstrakten Formel verbirgt sich eine sehr gewichtige Grundsatzentscheidung: Wer nicht alles tut, um seinen Unterhaltsanspruch zu behalten, bekommt einen "fiktiven Unterhalt" angerechnet und deshalb keine oder nur eine geminderte Arbeitslosenhilfe. Zum "Alles tun" gehört es nun auch, sich intensivst um jede mögliche Arbeit zu bemühen; die Zumutbarkeitsgrundsätze des AFG

s. die Zumutbarkeits-Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit vom 16. März 1982 (ANBA 1982, 523)

spielen dabei keine Rolle.

Näher Winkler, a.a.O., S. 203 mwN

Dies bedeutet, daß ggfs. auch eine Arbeit akzeptiert werden muß, bei der die betreffende Person erworbene Qualifikationen nicht oder nur in ganz unbedeutendem Maße einbringen kann. Die schärferen Maßstäbe des Familienrechts werden so in den Bereich des AFG übertragen: Wer das "Pech" hat, evtl. einen Unterhaltsanspruch geltend machen zu können, wird schlechter behandelt als eine alleinstehende Person ohne (zahlungskräftige) Eltern oder Kinder.

(2) Leben Ehegatten zusammen, so wird nach § 138 Abs. 1 Nr. 2 AFG eine sog. verschärfte Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen. Konkret bedeutet dies, daß das gesamte Einkommen des anderen Ehegatten dem Arbeitslosen angerechnet wird, soweit es 150 DM in der Woche (= 650 DM im Monat) übersteigt. Dieselbe Regelung gilt nach § 137 Abs. 2a AFG auch im Rahmen einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Inhaltlich bedeutet dies, daß das Verheiratetsein bzw. Zusammenleben mit einem wirtschaftlich etwas stärkeren Partner - und damit eine typische Lebenssituation von Frauen - den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe selbst dann mindert oder ausschließt, wenn dies ein normaler Unterhaltsanspruch nicht oder nicht in dieser Höhe tun würde. Bedenken gegen diese Regelung sind insbes. im Hinblick darauf erhoben worden, daß sich die Relation zwischen dem Freibetrag von (heute) 650 DM und dem Regelsatz der Sozialhilfe zu Lasten des Ersteren verschoben hat: Während der Freibetrag 1969 das 2,37fache des Regelsatzes aus der

Sozialhilfe ausmachte, beläuft er sich heute nur noch auf (rund) das 1,5fache.

Angaben nach Winkler, a.a.O., S. 205

Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Regelsatz nur die laufenden Lebenshaltungskosten decken soll und insbes. nicht Miet- und Heizkosten sowie den Aufwand für größere Anschaffungen oder für Sonderbedarf abdeckt. Legt man einen Regelsatz von 426 DM zugrunde und unterstellt eine (durchaus bescheidene) Monatsmiete von 500 DM sowie (auf den Monat umgelegte) Aufwendungen für größere Anschaffungen in Höhe von 200 DM, so ergibt sich ein "Existenzminimum" in Höhe von 1126 DM; dieses beläuft sich also auf fast das doppelte des in § 138 Abs. 1 Nr. 1 AFG vorausgesetzten Freibetrags.

c) Weiterbildungsmaßnahmen

Die Benachteiligungen beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe setzen sich bei anderen finanziellen Leistungen der Arbeitsverwaltung fort. In bezug auf das Unterhaltsgeld verweist § 44 Abs. 2c AFG ausdrücklich auf die Regelung des § 111 Abs. 2 Satz 2 bis 6 AFG, die die Differenzierung je nach der Steuerklasse betrifft. Besondere Hervorhebung verdient § 45 AFG, der insbes. die Übernahme von Lehrgangskosten als Kann-Leistung der Bundesanstalt für Arbeit vorsieht: Nach seinem Satz 2 können auch die Kosten für die Betreuung der Kinder ganz oder teilweise übernommen werden, "wenn sie durch die Teilnahme an einer Maßnahme unvermeidbar entstehen und die Belastung durch diese Kosten für den Teilnehmer eine unbillige Härte darstellen würde" - dies allerdings nur bis zu einer Höchstgrenze von 60 DM im Monat.

d) Problem der Bewertung von Nicht-Erwerbsarbeit

Schließlich ist darauf zu verweisen, daß das geltende Recht keine Regelung darüber enthält, wie Zeiten der Nicht-Erwerbsarbeit bei der Höhe von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe usw. zu berücksichtigen sind. Auf der Basis der in dieser Arbeit gemachten Vorschläge muß auch diese Frage geregelt werden. Es wäre in hohem Maße unbefriedigend, wollte man die Einbeziehung von Kindererziehung, nichterwerbsmäßiger Pflege und ehrenamtlicher Tätigkeit in die Arbeitslosenversicherung dadurch wieder entwerten, daß man bei der Bemessung von Leistungen von einem mehr oder weniger "symbolischen" Verdienst ausgeht.

2. Vorschläge zur Abhilfe

a) Änderung der Lohndifferenzierung?

Die Ankoppelung von Leistungen an die früher erzielte Vergütung kann nicht als solche in Zweifel gezogen werden. Die Arbeitslosenversicherung ist bis auf weiteres als "Versicherung" konstruiert, bei der innerhalb gewisser Grenzen die bisher erbrachten Beiträge dafür maßgebend sind, welche Leistungen der Betroffene bei Eintritt des Versicherungsfalls zu beanspruchen hat. Würde man davon absehen und die Leistungen z.B. allein nach der Bedürftigkeit im Einzelfall bemessen, läge der Sache nach eine Grundsicherung vor, die dann im Prinzip von allen Bürgern, d.h. insbes. aus dem Staatshaushalt zu finanzieren wäre. Dies bedeutet, daß eine AFG-Reform überfordert wäre, wollte man von ihr eine Korrektur von Ungerechtigkeiten und Diskriminierungen im Beschäftigungssystem erwarten. Die Tatsache, daß Frauen deshalb im Durchschnitt weniger Arbeitslosengeld oder weniger Arbeitslosenhilfe erhalten, weil sie im Durchschnitt weniger verdienen als Männer, ist daher hinzunehmen.

b) Bezug auf Bruttolohn

Davon zu unterscheiden ist die weitere Frage, ob man auch den "Verstärkereffekt" des § 111 Abs. 2 AFG beibehalten will, wonach das Arbeitslosengeld auf der Basis des Nettoeinkommens und damit der (ungünstigen) Steuerklasse V berechnet wird. Insoweit kommt sehr wohl in Betracht, daß man an die Bruttobeträge anknüpft.

So auch Winkler, a.a.O., S. 200

Eine konkrete Formulierung trifft allerdings auf die Schwierigkeit, daß sich ein genauer Prozentsatz nicht nennen läßt. Zum einen ist unklar, ob die politischen Voraussetzungen für eine kostenneutrale Umstellung auf den Bruttolohn als Bezugsgröße gegeben sind: Einer Besserstellung von Frauen würde dabei eine entsprechende Schlechterstellung von Männern gegenüberstehen. Verzichtet man auf eine bloße "Umverteilung", ist zum zweiten eine Quantifizierung der dann auftretenden Zusatzaufwendungen nach den mir zur Verfügung stehenden Informationen nicht möglich. Insofern wird deshalb nur der Übergang zum Bruttolohn als solchem vorgeschlagen.

c) Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung

Kein Regelungsbedarf besteht in bezug auf die Abhängigkeit der Arbeitslosenhilfe von der Bedürftigkeit der oder des Arbeitslosen. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung wie auch in anderen Teilen des Sozialleistungssystems muß es dem Gesetzgeber unbenommen bleiben, Leistungen nur für diejenigen vorzusehen, die wirklich auf diese angewiesen sind. Die Tatsache, daß angesichts der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung unter den bisherigen Bedingungen mehr Männer als Frauen betroffen sind, verweist auf Ungleichheiten in der Gesellschaft, die an der Wur-

zel, d.h. insbes. im Bereich der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung zu bekämpfen sind.

d) Korrekturbedarf

Eine ganz andere Frage ist die, inwieweit das AFG vorhandene Ungleichheiten nicht dadurch verschärft, daß es die "Bedürftigkeit" auch in Situationen entfallen läßt, wo sie in Wirklichkeit noch besteht. Genau dies erfolgt jedoch über die im vorigen Abschnitt unter (1) und (2) dargestellten Regelungen.

Die Regelung des § 137 Abs. 1a AFG führt dazu, daß bedürftige Arbeitslose (und deshalb vorwiegend Frauen) gezwungen sind, eine Tätigkeit anzunehmen, die sie nach den allgemeinen Maßstäben der Arbeitsvermittlung nicht akzeptieren müßten. Die (potentielle) Inhaberin eines Unterhaltsanspruchs wird schlechter behandelt als alle anderen Arbeitslosen. Ein sachlicher Grund hierfür ist nicht ersichtlich, so daß die Vorschrift mit einiger Wahrscheinlichkeit eine verfassungsgerichtliche Prüfung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG nicht überstehen würde. Hinzu kommt, daß sie überwiegend Frauen belastet, so daß auch eine mittelbare Diskriminierung vorliegt, die nicht durch einsehbare oder gar zwingende Erwägungen nationaler Sozialpolitik gerechtfertigt ist. Im vorliegenden Zusammenhang kommt es darauf aber nicht entscheidend an: Die Bedenken aus dem Verfassungs- und dem EG-Recht stellen lediglich ein zusätzliches Argument dafür dar, § 137 Abs. 1a AFG in dem Sinne zu ändern, daß die Verweigerung einer nach den Maßstäben der Arbeitsverwaltung unzumutbaren Arbeit zwar möglicherweise nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte den Unterhaltsanspruch entfallen läßt, daß dies aber nicht dazu führen darf, einen fiktiven Unterhaltsanspruch anzunehmen, der den Anspruch auf Arbeitslosenhilfe mindert oder ausschließt.

Vergleichbar bedenklich ist die sog. verschärfte Bedürftigkeitsprüfung, wonach alles Einkommen des Ehegatten oder Partners wie eigenes Einkommen des Arbeitslosen behandelt wird, soweit eine Monatsgrenze von 650 DM überschritten wird. Auch hier fehlt aus der Sicht der betroffenen Arbeitslosen der sachliche Grund, der die Schlechterstellung des nicht allein lebenden Arbeitslosen gegenüber dem allein lebenden Arbeitslosen rechtfertigen könnte. Auch wird bei Frauen sehr viel häufiger als bei Männern die Situation eintreten, daß das Einkommen des Partners den an sich gegebenen Anspruch auf Arbeitslosenhilfe mindert oder ausschließt. Dazu kommen verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Schutz des "herangezogenen" Ehegatten oder Lebenspartners. Läßt er sich auf die vom Gesetz vorausgesetzte Verhaltensweise ein und behält wirklich nur noch 650 DM pro Monat für sich, liegt er weit unter dem oben skizzierten und von der Sozialhilfe anerkannten Existenzminimum. Im Bereich des Einkommensteuerrechts hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluß vom 20. Mai 1990 entschieden, daß das sog. Existenzminimum nicht besteuert werden darf.

BVerfG EuGRZ 1990, 218, 225

Genauso unzulässig muß es deshalb sein, das Existenzminimum in der Weise zu gefährden, daß man einen Mitbürger vor die Alternative stellt, entweder dieses Existenzminimum mit seinem Partner zu teilen (so daß ihm in Wirklichkeit eben sehr viel weniger bleibt) oder aber das Auseinandergehen der Partnerschaft zu riskieren, weil er den Grundbedarf für sich behält, gleichzeitig jedoch dem anderen eine fiktive Leistung angerechnet wird. Die Regelung des § 138 Abs. 1 Nr. 2 AFG führt faktisch dazu, daß die erste Alternative gewählt und so das Existenzminimum

noch sehr viel deutlicher als bei einer Besteuerung unterschritten wird.

Der "Vorbehaltsbetrag" von 150 DM wöchentlich kann unter diesen Umständen nicht bestehen bleiben. Eine direkte Ankoppelung an die Leistungen der Sozialhilfe wäre wenig praktikabel, da sowohl die Mietaufwendungen wie erst recht der Sonderbedarf im Einzelfall sehr variieren; man müßte deshalb aufwendige Berechnungen anstellen und überdies in fragwürdiger Weise den Ehegatten oder Partner zur vollständigen Aufdeckung seiner Lebensverhältnisse zwingen. Sinnvoller erscheint es deshalb, in Anlehnung an das geltende Recht einen Pauschalbetrag zu wählen und diesen mit 300 DM in der Woche zu bestimmen. Damit wäre ein Verhältnis von 3 zu 1 im Verhältnis zum Regelsatz der Sozialhilfe erreicht, was angesichts des ursprünglichen Verhältnisses von 1 zu 2,37 nicht unangemessen erscheint.

e) Bewertung der Nicht-Erwerbsarbeit

Was schließlich die Bewertung der Tätigkeiten nach dem vorgeschlagenen § 168a AFG betrifft, so enthält § 112 Abs. 7 AFG ein durchaus nachahmenswertes Vorbild. Dort ist u.a. der Fall geregelt, daß die beitragspflichtige Zeit in der Ableistung von Wehr- oder Zivildienst (§ 112 Abs. 5 Nr. 9) oder in der Arbeit als Strafgefangener (§ 112 Abs. 5 Nr. 10) bestand: In diesen Fällen ist das Arbeitsentgelt derjenigen Beschäftigung zugrunde zu legen, "für die der Arbeitslose nach seinem Lebensalter und seiner Leistungsfähigkeit unter billiger Berücksichtigung seines Berufes und seiner Ausbildung nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes in Betracht kommt." Dabei ist auf die Verhältnisse am Wohnsitz der oder des Arbeitslosen sowie auf die tarifliche, notfalls die ortsübliche Vergütung abzustellen. Auf diese Weise kann nicht nur einer vorhandenen Sonderqualifikation aus der Zeit vor der

Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, sondern auch der Tatsache Rechnung tragen werden, daß die Kindererziehung und die anderen in § 168a AFG genannten Tätigkeiten bei marktförmiger Erbringung durchaus eine ordentliche Bewertung erfahren.

Einzelheiten bei Lenze, Hausfrauenarbeit. Kritische Analyse und rechtliche Bewertung, Baden-Baden 1989, S. 115 ff. mwN. (die dort zu recht geäußerte Kritik bezieht sich insbes. darauf, daß in Fällen von Schadensersatz allzu schnell mit der Figur der Vorteilsausgleichung gearbeitet wird, so daß die effektiv eingetretenen vermögensmäßigen Einbußen nicht ausgeglichen werden).

Insofern empfiehlt sich eine Ergänzung des § 112 Abs. 5 durch einen Hinweis auf § 168a AFG.

3. Formulierungsvorschläge

(1) Bruttolohn als Bezugsgröße

§ 111 AFG wird wie folgt neu gefaßt:

"Das Arbeitslosengeld beträgt

1. für Arbeitslose, die mindestens 1 Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 4 und 5 des Einkommensteuergesetzes haben sowie für Arbeitslose, deren Ehegatte mindestens 1 Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 4 und 5 des Einkommensteuergesetzes hat, wenn beide Ehegatten unbeschränkt einkommensteuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben,...vom Hundert

2. für die übrigen Arbeitslosen...vom Hundert

des Arbeitsentgelts (§ 112)

(2) Arbeitslosenhilfe

In § 137 Abs. 1a wird als Satz 2 angefügt:

"Der Arbeitslose ist jedoch nicht verpflichtet, sich um eine Arbeit zu bemühen, die für ihn nicht zumutbar ist (§ 103 Abs. 2)"

In § 138 Abs. 1 Nr. 2 AFG werden die Worte "150 Deutsche Mark" durch "300 Deutsche Mark" und die Worte "70 Deutsche Mark" durch die Worte "140 Deutsche Mark" ersetzt.

(3) Kosten bei beruflicher Fortbildung

In § 45 Satz 2 AFG werden die Worte "60 Deutsche Mark" durch "300 Deutsche Mark" ersetzt.

(4) Bewertung von Nicht-Erwerbsarbeit

In § 112 Abs. 5 AFG wird nach Nr. 10 eingefügt:

"11. Für die Zeit, in der der Arbeitslose eine Tätigkeit nach § 168a ausübte, das Arbeitsentgelt nach Absatz 7."

V. Gleichbehandlung bei Weiterbildung und ABM

1. Die gesetzliche Regelung

Wie in der Übersicht unter A II 3 dargestellt, sind Frauen bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Umschulung sowie bei der Gewährung von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgeber sowie bei der Vermittlung in ABM-Stellen unterrepräsentiert. Ihr Anteil bleibt erheblich hinter dem an der Gesamtzahl der Arbeitslosen zurück. Dies gilt erst recht dann, wenn man nicht nur die registrierte Arbeitslosigkeit, sondern auch die sog. Stille Reserve einbezieht.

Zahlenangaben dazu oben unter A II 2

Die darin zum Ausdruck kommende objektive Benachteiligung wird durch weitere Fakten unterstrichen. So waren im Jahre 1989 51,2 % der Männer, jedoch 66,1 % der Frauen vor Beginn der Weiterbildungs- oder Umschulungsmaßnahme arbeitslos.

Angabe nach Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Bericht anhand der Teilnehmerstatistik über berufliche Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahre 1989, Nürnberg, Juli 1990, S. 20

Dies bedeutet, daß die Maßnahmen für 48,8 % der Männer, aber nur für 33,9 % der Frauen vorwiegend dem betrieblichen und beruflichen Aufstieg dienten. Bemerkenswert ist weiter, daß die Frauen bei Neueintritten in Bildungsmaßnahmen einen Anteil von gut 37 % ausmachten, während ihr Anteil am "Bestand", d.h. den zu einem bestimmten Stichtag Geförderten nur 35 % betrug.

Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 9

Dies hängt damit zusammen, daß Frauen relativ häufiger in kürzer dauernden Maßnahmen zu finden sind, während die für die berufliche Zukunft besonders wichtigen Langzeitmaßnahmen sehr viel stärker von Männern in Anspruch genommen werden. So begannen im Jahr 1989 beispielsweise 19 032 Männer, aber nur 6 311 Frauen eine Maßnahme, die zwischen 2 und 3 Jahren dauern sollte. Bei Maßnahmen mit einer über 3 Jahre hinausgehenden Dauer waren die Relationen noch ausgeprägter: 6 091 Männern standen nur 865 Frauen gegenüber.

Bundesanstalt für Arbeit, a.a.O., S. 29

Dies ist um so bedauerlicher, als Berufsrückkehrerinnen in vieler Hinsicht benachteiligt sind. Wie eine andere Untersuchung der Bundesanstalt für Arbeit ergab, besitzt jede siebte nur einen befristeten Arbeitsvertrag.

Engelbrech, Erwerbsverhalten und Berufsverlauf von Frauen: Ergebnisse neuerer Untersuchungen im Überblick, MittAB 1987, 181, 191

Weiter wird dort zusammenfassend festgestellt, daß im Erhebungszeitraum (d.h. zwischen 1980 und 1985) die Berufsrückkehrerinnen überrepräsentiert waren "bei Hilfs- und angelernten Arbeiterinnen, im Handwerk und im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe", während sie andererseits unterrepräsentiert waren "bei Beamtinnen, Selbständigen und Angestellten in mittlerer, gehobener oder leitender Position, in mittleren und vor allem höheren Einkommensgruppen, im öffentlichen Dienst und bei denjenigen Frauen, die mit ihrer beruflichen Tätigkeit sehr zufrieden bzw. zufrieden sind."

Engelbrech, a.a.O., S. 191

Diese Situation ist nicht etwa darauf zurückzuführen, daß die einschlägigen Vorschriften des AFG in besonderem Maße diskriminierende Wirkung hätten. Die Regelungen über das Unterhaltsgeld, das der Teilnehmer an einer Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahme in der Regel enthält (§§ 46 Abs. 1, 47 Abs. 1 Satz 2 AFG), sind weithin an die Vorschriften über das Arbeitslosengeld angelehnt. Sie wirken daher "nur" insoweit benachteiligend, als auch sie eine beitragspflichtige Beschäftigung voraussetzen und damit jede Teilzeitarbeit unter 18 Stunden und jede Nicht-Erwerbsarbeit ausschließen. Bei den Rahmenfristen kommt § 46 Abs. 1 Satz 3 AFG den weiblichen Arbeitslosen insofern entgegen, als sich die dreijährige Rahmenfrist, innerhalb derer zwei Jahre lang eine beitragspflichtige Arbeit geleistet werden mußte, pro Kind um 5 Jahre verlängert. Weiter wird der Situation von Frauen dadurch Rechnung getragen, daß die (bis 31. Dezember 1995 befristete) Regelung des § 44 Abs. 2b AFG Teilzeit-Fortbildungsmaßnahmen für teilzeitbeschäftigte Personen unter 25 Jahren sowie insbes. für Berufsrückkehrerinnen vorsieht. Auch die Regelung über die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses in § 49 nennt ausdrücklich den Fall, daß Arbeitslose nach Zeiten der Kindererziehung in das Erwerbsleben zurückkehren wollen.

2. Vorschläge zur Abhilfe

a) Quotenregelung

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften die hier angesprochene Problematik aufgegriffen und eine Quotenregelung vorgeschlagen.

BT-Drucksache 12/413 S. 5

Danach soll § 5 AFG durch einen Absatz 2 mit folgendem Wortlaut ergänzt werden:

"(2) An den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung (§§ 33-49) und zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91-99) sind Frauen entsprechend ihrem Anteil an den registrierten Arbeitslosen zu beteiligen."

Dieser Vorschlag ist bemerkenswert, weil er auch unabhängig von den übrigen hier vorgeschlagenen Änderungen zum AFG erheblich mehr Chancengleichheit für Frauen schaffen könnte. Dabei ist die Ausgangssituation ungleich günstiger als bei den viel diskutierten Quotenregelungen in Parteien, im öffentlichen Dienst oder in der gewerblichen Wirtschaft: Die Zahl der zu vergebenden Plätze ist nicht in gleicher Weise limitiert, die vorhandenen Stellen sind alle nur vorübergehend "besetzt", so daß zumindest durch Zuwarten ein Einstieg möglich ist; anders als bei Aufstiegsposition im Betrieb existieren zwischen den Interessenten noch keine Beziehungen, aus denen sich bestimmte Einschätzungen und Erwartungen ergeben, die dann durch die Umsetzung einer Quote zunichte gemacht werden.

b) Einzelfragen

Die vorgeschlagene Regelung bedarf allerdings der Präzisierung und auch einiger flankierender Maßnahmen.

Zum einen ist es alles andere als selbstverständlich, daß lediglich der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen berücksichtigt wird. Wie bereits dargelegt,

oben A II 2

liegt die tatsächliche Frauenarbeitslosigkeit weit höher als die in der Statistik ausgewiesene. Dabei entsteht allerdings die Schwierigkeit, daß der Frauenanteil an der sog. Stillen Reserve nicht exakt bestimmbar ist. Eine Quote müßte sich daher an groben Schätzungen orientieren. Käme es im Einzelfall bei begehrten Weiterbildungsplätzen zu einer Ablehnung männlicher Bewerber, wäre nicht auszuschließen, daß eine so bestimmte Quote als übermäßiger Eingriff in das Grundrecht aus Art.12 Abs. 1 GG gewertet würde.

Näher zur Verfassungsmäßigkeit von Quoten s. Pfarr, Frauenförderung und Grundgesetz. Notwendigkeit und Verfassungsmäßigkeit von Frauenförderung, Baden-Baden 1988, S. 95 ff.

Problematisch könnte auch sein, auf den Frauenanteil an den Sozialhilfeempfängern abzustellen: Er ist zwar sehr viel exakter bestimmbar, gleichzeitig sind damit jedoch auch Personen erfaßt, die zwar im erwerbsfähigen Alter sind, die jedoch aus den unterschiedlichsten Gründen nicht arbeiten können oder nicht arbeiten wollen. Eine definitive Entscheidung ist im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht erforderlich: Auf der Basis der übrigen gemachten Vorschläge würden sich voraussichtlich die Zahlen der registrierten und der tatsächlichen Arbeitslosigkeit weitgehend einander annähern: Die deutlich verbesserten Möglichkeiten, Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit in Anspruch zu nehmen, würden viele an einer Rückkehr ins Berufsleben interessierte Frauen veranlassen, entgegen der bisherigen Praxis das Arbeitsamt aufzusuchen: Während Verzicht und Resignation bisher in den meisten Fällen eine reale Grundlage hatten, wäre dies dann nicht mehr der Fall. Vertretbar erscheint es deshalb, mit dem Bundesrat an der registrierten Arbeitslosigkeit anzuknüpfen, doch sollte der zunächst noch bestehenden realen

Situation dadurch Rechnung getragen werden, daß man insoweit von einem "Mindestanteil" spricht: Die Arbeitsverwaltung soll durchaus die Möglichkeit haben, über den Frauenanteil an den registrierten Arbeitslosen hinauszugehen.

Ein zweites Problem betrifft die Qualität der einzelnen Maßnahmen. Wie oben unter 1 deutlich gemacht, sind Frauen weniger häufig in Maßnahmen zur Ermöglichung eines beruflichen Aufstiegs und in längere Zeit dauernden Qualifizierungsmaßnahmen vertreten. Man kann vermuten, daß diese Maßnahmen nicht nur "anspruchsvoller", sondern auch von den aufgewandten Kosten her gewichtiger sind. Um zu vermeiden, daß sich Frauen schwerpunktmäßig in "Billig-Maßnahmen" konzentrieren, sollte deshalb keine nur auf Ausbildungsplätze bezogene Quote eingerichtet werden. Notwendig ist vielmehr auch eine entsprechende Zuteilung der finanziellen Mittel, die die Bundesanstalt für Arbeit für Weiterbildung, Umschulung, Einarbeitung und AB-Maßnahmen vergibt.

Eine solche Vorstellung hat einen wenig bekannten historischen Vorläufer. Als es im Jahre 1951 darum ging, sog. Beamte zur Wiederverwendung im öffentlichen Dienst unterzubringen, sah das Gesetz zu Art. 131 GG (vom 11. Mai 1951, BGBl I, S. 307) eine Quote von 20 % vor, die sich jedoch nicht nur auf die Planstellen (§ 13), sondern in erster Linie auf den Besoldungsaufwand (§ 12) bezog.

Zum dritten ist zu bestimmen, welcher Zeitpunkt und welcher regionale Bereich für den "Anteil an den registrierten Arbeitslosen" maßgebend ist. Da es um die Zuteilung von Weiterbildungschancen geht, sollte eine so wichtige Frage nicht der Verwaltung überlassen, sondern im Gesetz selbst geregelt werden. Um der Verwaltung die nötige Planungssicherheit zu gewähren, sollte nicht auf einzelne

Monate, sondern auf das zurückliegende Kalenderjahr abgestellt werden: Der dortige Durchschnitt ist - sobald die Zahlen bekannt sind - Richtschnur für die zu treffenden Fördermaßnahmen. Weiter sollte die Quote allerdings auf keine zu großen Verwaltungseinheiten bezogen werden, da gerade Frauen oft nicht in der Lage sind, Bildungsangebote wahrzunehmen, die lange Anfahrtswege oder gar einen Umzug voraussetzen. Grundsätzlich muß daher der einzelne Arbeitsamtsbezirk maßgebend sein.

Schließlich muß dafür gesorgt werden, daß die Regelung auch von der verfahrensmäßigen Seite her wirksam werden kann. Dies setzt insbes. voraus, daß Frauen verstärkt informiert und beraten werden, um so ihre Bereitschaft zu fördern, von den angebotenen Weiterbildungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Dies gilt insbes. auch für die Vermittlung in ABM-Maßnahmen.

3. Formulierungsvorschläge

(1) In § 5 werden die Absätze 2 bis 5 angefügt; der Text des bisherigen § 5 wird Abs. 1.

"(2) An den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung (§§ 33 bis 49) und zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91 bis 99) sind Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den registrierten Arbeitslosen zu beteiligen.

(3) Die in Abs. 2 vorgeschriebene Beteiligung erstreckt sich auch auf den Gesamtumfang der von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der §§ 33 bis 52 und 91 bis 99 erbrachten Leistungen.

(4) Maßgebend ist die im Bezirk des einzelnen Arbeitsamts registrierte Arbeitslosigkeit im Durchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres.

(5) Bei vergleichbarer Eignung sind Frauen bevorzugt zu berücksichtigen, bis der Anteil nach Abs. 2 und 3 erreicht ist."

In § 15 Abs. 2 werden die Worte "3 Monate" durch "1 Jahr" ersetzt.

In § 15 Abs. 3 wird nach Satz 2 ein Satz 3 eingefügt:

"Solange der in § 5 Abs. 2 und 3 vorgesehene Anteil nicht erreicht ist, sind arbeitslose Frauen bevorzugt zu beraten."

Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.

D. Zusammenfassung der Vorschläge

Gesetz zur Herstellung der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Bereich der Arbeitsförderung

Das Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969 (BGBl I, S.582), zuletzt geändert durch Anlage I Kap. VIII Sachgebiet E Abschnitt II Nr. 1 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 und Art.4 Nr. 4 der Vereinbarung vom 18. September 1990 in Verbindung mit Art.1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl 1990 II S. 885, 1033, 1243)

wird wie folgt geändert:

1. In § 5 werden die Absätze 2 bis 5 angefügt; der Text des bisherigen § 5 wird Abs. 1. Die Absätze 2 bis 5 lauten:

"(2) An den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung (§ 33-49) und zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91-99) sind Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den registrierten Arbeitslosen zu beteiligen.

(3) Die in Abs. 2 vorgeschriebene Beteiligung erstreckt sich auch auf den Gesamtumfang der von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der §§ 33-52 und 91-99 erbrachten Leistungen.

(4) Maßgebend ist die im Bezirk des einzelnen Arbeitsamtes registrierte Arbeitslosigkeit im Durchschnitt des vorangegangenen Kalenderjahres.

(5) Bei vergleichbarer Eignung sind Frauen bevorzugt zu berücksichtigen, bis der Anteil nach Abs. 2 und 3 erreicht ist."

2. In § 15 Abs. 2 werden die Worte "3 Monate" durch "1 Jahr" ersetzt.

3. In § 15 Abs. 3 wird nach Satz 2 als Satz eingefügt:

"Solange der in § 5 Abs. 2 und 3 vorgesehene Anteil nicht erreicht ist, sind arbeitslose Frauen bevorzugt zu beraten."

Der bisherige Satz 3 wird Satz 4.

4. In § 45 Satz werden die Worte "60 Deutsche Mark" durch "300 Deutsche Mark" ersetzt.

5. In § 46 Abs. 1 Satz 3 wird Nr. 1 wie folgt gefaßt:

"1. Um höchstens 5 Jahre für jedes Kind, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde; Zeiten der Arbeitssuchendmeldung oder Arbeitslosmeldung ohne Leistungsbezug gelten nicht als Erwerbstätigkeit,"

6. In § 103 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

"Die Verfügbarkeit im Sinne dieser Vorschrift hängt nicht davon ab, daß der Arbeitslose nachweist, daß die von ihm während der Arbeitslosigkeit betreuten Angehörigen im

Falle einer Arbeitsaufnahme von einer anderen Person betreut werden können."

7. § 104 Abs. 3 wird wie folgt neugefaßt:

"Die Rahmenfrist beträgt 3 Jahre. Sie verlängert sich um höchstens 5 Jahre für jedes Kind, soweit wegen der Betreuung und Erziehung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde; Zeiten der Arbeitssuchendmeldung oder Arbeitslosmeldung ohne Leistungsbezug gelten nicht als Erwerbstätigkeit."

8. In § 107 wird als Nr. 2 eingefügt:

"Kindererziehungs- und Pflegezeiten sowie ehrenamtliche Tätigkeiten im Sinne des § 168a,"

9. § 111 wird wie folgt neugefaßt:

"Das Arbeitslosengeld beträgt

1. für Arbeitslose, die mindestens 1 Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 4 und 5 des Einkommenssteuergesetzes haben sowie für Arbeitslose, deren Ehegatte mindestens 1 Kind im Sinne des § 32 Abs. 1, 4 und 5 des Einkommenssteuergesetzes hat, wenn beide Ehegatten unbeschränkt einkommenssteuerpflichtig sind und nicht dauernd getrennt leben...vom Hundert

2. Für die übrigen Arbeitslosen...vom Hundert

des Arbeitsentgelts (§ 112)"

10. In § 112 Abs. 5 wird nach Nr. 10 eingefügt:

"11. Für die Zeit, in der der Arbeitslose eine Tätigkeit nach § 168a ausübte, das Arbeitsentgelt nach Abs. 7."

11. § 134 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt neugefaßt:

"Für die Vorfrist gilt § 104 Abs. 3 entsprechend."

12. § 134 Abs. 4 Satz 2 wird gestrichen.

13. In § 137 Abs. 1a wird als Satz 2 angefügt:

"Der Arbeitslose ist jedoch nicht verpflichtet, sich um eine Arbeit zu bemühen, die für ihn nicht zumutbar ist (§ 103 Abs. 2)."

14. In § 138 Abs. 1 Nr. 2 werden die Worte "150 Deutsche Mark" durch "300 Deutsche Mark" und die Worte "70 Deutsche Mark" durch die Worte "140 Deutsche Mark" ersetzt.

15. Nach § 168 wird als § 168a eingefügt:

"(1) Als beitragspflichtig gelten auch Personen, denen eine Kindererziehungszeit nach § 56 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch angerechnet wird. Insoweit gelten die Beiträge als bezahlt.

(2) Als beitragspflichtig gelten auf Antrag weiter Personen während der Zeit der nichterwerbsmäßigen Pflege eines

Pflegebedürftigen. § 57 Abs. 2 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch findet entsprechende Anwendung. Die Beiträge gelten als bezahlt.

(3) Bei ehrenamtlicher Tätigkeit findet § 163 Abs. 3 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch entsprechende Anwendung."

16. § 169a wird wie folgt neugefaßt:

"(1) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer in einer kurzzeitigen Beschäftigung (§ 102), sofern das dadurch erzielte Arbeitsentgelt unter einem Sechstel des Gesamteinkommens bleibt.

(2) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer, deren Arbeitsentgelt ein Fünfzigstel der monatlichen Bezugsgröße nach § 18 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch nicht übersteigt. Dabei sind mehrere Beschäftigungen zusammenzurechnen; eine selbständige Tätigkeit steht insoweit einer Beschäftigung gleich.

(3) Beitragsfrei sind Arbeitnehmer in einer geringfügigen Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch. § 8 Abs. 2 und 3 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch finden entsprechende Anwendung."

Herausgeberin: Niedersächsisches Frauenministerium
Schiffgraben 44
3000 Hannover 1

Verfasser: Prof. Dr. Wolfgang Däubler,
Bremen

Titelentwurf: Odeon Zwo, Hannover

Druck: Druckerei des Niedersächsischen
Sozialministeriums

1. Auflage: Oktober 1991 (1000)

2. Auflage: Februar 1992 (1000)

Duck: 100 % Recyclingpapier

