

Wer vertritt die Armut von Frauen?

Politische Interessenvertretung durch die Freie Wohlfahrtspflege

YVONNE WILKE, M.A.

ist Politikwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Sozial- und Genderpolitik sowie Verbändeforschung. Sie promoviert an der Universität Siegen und der Hochschule Koblenz und leitet die dortige Stabsstelle für Gleichstellung.

<http://www.hs-koblenz.de>

Wohlfahrtsverbände in Deutschland sind multifunktionale Organisationen, die sozialpolitische Lobbyarbeit und die sozialanwaltschaftliche Vertretung schwacher Interessen zum Ziel haben (Strünck 2018). Armut ist dabei ein zentrales Thema, zu dem sich alle Wohlfahrtsverbände regelmäßig mit ihrer fachlichen Expertise positionieren. Dabei wird auf die Armut von Frauen nur am Rande eingegangen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die Wohlfahrtsverbände ihrem Anspruch gerecht werden, sich anwaltschaftlich für benachteiligte Menschen in unserer Gesellschaft einzusetzen.

Wohlfahrtsverbände haben den deutschen Sozialstaat maßgeblich mitgestaltet und durch das Subsidiaritätsprinzip eine besondere Stellung in Bezug auf die sozialen Dienste erhalten (Heinze 2018). Diese werden in erster Linie von den Wohlfahrtsverbänden ausgeführt (Schneiders 2016), denen somit der Vorrang vor staatlichen/kommunalen und privaten Einrichtungen gegeben wird (Heinze 2018). Die Freie Wohlfahrtspflege – auch als Dritter Sozialpartner bezeichnet – ist sozialgesetzlich verankert und teilt sich soziale Aufgaben mit staatlichen Institutionen (Boeßenecker und Vilain 2013). Dabei folgt ihr sozialpolitisches Verständnis dem Subsidiaritätsprinzip und dank korporatistischer Strukturen werden die Wohlfahrtsverbände als Expert*innen in sozialpolitischen Fragestellungen gehört.

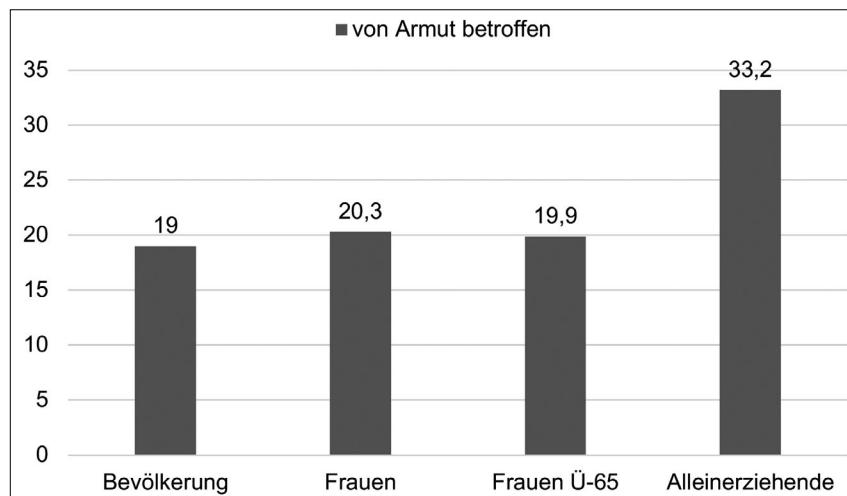
Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege erheben in ihrer Anwaltsfunktion explizit den Anspruch, sich für arme und benachteiligte Menschen in unserer Gesellschaft zu engagieren mit dem Ziel, die Lebenslagen der Menschen zu verbessern (Bundesarbeits-

gemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege o.Ä.). Diesen Anspruch scheinen sie zu erfüllen, wenn es um Armutslagen von Kindern, Erwerbslosen, älteren Menschen oder auch Migrant*innen geht. Im Hinblick auf Armutslagen speziell von Frauen melden sich die Wohlfahrtsverbände in der Öffentlichkeit verhältnismäßig wenig zu Wort. Dieser Artikel diskutiert anhand erster Ergebnisse eines empirischen Dissertationsprojektes, inwiefern der Paritätische Wohlfahrtsverband und der Deutsche Caritasverband auf bundespolitischer Ebene Armut von Frauen während der 18. Legislaturperiode (2013 – 2017) anwaltschaftlich vertreten haben und geht dabei von der These aus, dass die Anwaltsfunktion der Wohlfahrtsverbände im Hinblick auf Armut von Frauen nicht hinreichend erfüllt wird.

Armutslagen von Frauen

Im Jahr 2017 waren 19% der deutschen Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen¹. Frauen traf dies in überdurchschnittlichem Maße,

Abbildung 1: Armutskoten (%) von Frauen im Jahr 2017



Eigene Darstellung, Datenquelle: Statistisches Bundesamt (Destatis) 2018

besonders alleinerziehende und ältere Frauen wie die Grafik zeigt.

Im Vergleich zu Männern gehen Frauen in geringerem Umfang und mit längeren Unterbrechungszeiten (z.B. aufgrund von Elternzeiten) einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach. Eigenständige, alterssichernde Rentenanwartschaften lassen sich damit in der Regel nicht aufbauen und im Ergebnis haben Frauen ein höheres Risiko, im Alter von Armut betroffen zu sein (Butterwegge und Hansen 2012). Denn ausschlaggebend für die Höhe der Rente sind die Anzahl der Erwerbsjahre und die Entgelthöhe, d.h. je besser bezahlt und je länger gearbeitet wird, desto höher fällt die gesetzliche Alterssicherung aus. Frauen zwischen 65 und 74 Jahren erreichten im Jahr 2015 nur 30 rentenrelevante Erwerbsjahre, während Männer der gleichen Altersgruppe 42 Jahre verbuchen konnten (WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung 2017a). Die Erwerbstätigkeitsquote im Jahr 2018 weist zwar keinen großen Unterschied in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern auf (71,5% zu 78,9%). Ein Blick auf die Erwerbsformen zeigt aber, dass 22,8% der Frauen nur einer Teilzeitbeschäftigung von bis zu 20 Wochenstunden nachgehen (WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung 2019). Die finanziellen Folgen für Frauen manifestieren sich Jahre später in der

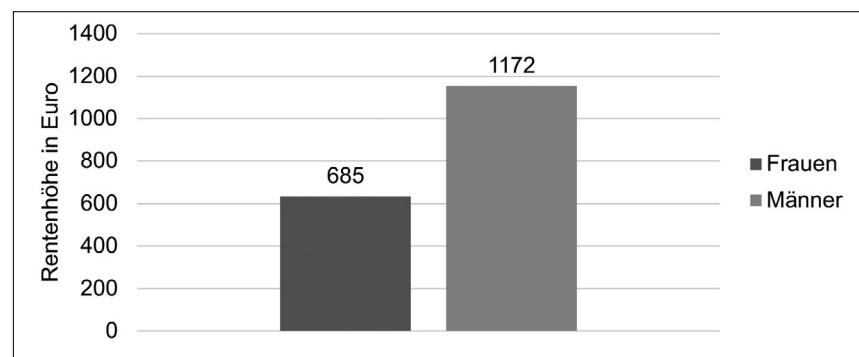
Alterssicherung wie Abbildung 2 deutlich macht.

Hinzu kommt, dass sich die Rentenreform aus dem Jahr 2001 negativ auf die Situation von Frauen in der Alterssicherung ausgewirkt hat, da sie stark auf private Altersvorsorge setzt. Geringverdienenden nimmt sie die Möglichkeit, eigenständige Ansprüche aus Rentenleistungen zu erwerben. Sowohl Witwenrenten als auch die Aufstockungen niedriger Rentenbeiträge sind im Zuge der Reform gekürzt worden, was wiederum ein erhöhtes Armutsrisko für Frauen im Alter birgt (Butterwegge und Hansen 2012). Alleinerziehende sind bereits im Erwerbsalter überdurchschnittlich von Armut betroffen, da sich Familie und Beruf in Deutschland nach wie vor schwer vereinbaren lassen und eine Vollzeitbeschäftigung für alleiner-

ziehende Mütter nahezu unmöglich ist (neun von zehn Alleinerziehenden sind weiblich). Diese aber ist der sicherste Weg, um Frauen auch im Alter ein finanziell eigenständiges Leben zu gewährleisten. Auch die derzeitig geplante Grundrente der Großen Koalition wird an der Absicherung für Frauen im Alter voraussichtlich nur bedingt etwas ändern: Die Reform sieht vor, dass Menschen, die 35 Jahre erwerbstätig waren, Kinder erzogen oder Angehörige gepflegt und nur ein niedriges Einkommen erzielt haben, im Alter nicht mehr auf Grundsicherung angewiesen sein sollen. Bemessen wird die Höhe der Grundrente dabei an den individuellen Beiträgen. Im Umkehrschluss bedeutet dies zwar eine Aufwertung von familiären Erziehungs- und Pflegeaufgaben sowie Teilzeittätigkeiten. Es bleibt jedoch fraglich, ob Frauen (insbesondere in West-Deutschland) die Beitragszeit von 35 Jahren erreichen werden. Hinzu kommt die noch ausstehende Entscheidung über eine Bedürftigkeitsprüfung zur Grundrente: Eine Anrechnung des Einkommens der Ehepartner könnte zur Folge haben, dass Frauen auch mit der Grundrente keine eigenständige Alterssicherung erzielen werden.

Zurück führen lassen sich die Armutslagen von Frauen unter anderem auf die Geschlechterordnung und das Sozialsystem in Deutschland: das dominierende männliche Ernährermodell sieht die Erwerbsbeteiligung von (Ehe-)Frauen nur im Zuverdienst vor. Familienorientierte Frauen gehören daher zu den aktuellen und zukünftigen Risikogruppen (Klammer 2017) da sie keine oder weniger eigenständige Alterssicherungen aufbauen können. In den im Rahmen des Disserta-

Abbildung 2: Rentenbezug von Frauen im Jahr 2016



Eigene Darstellung, Datenquelle: WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung 2017b

tionsprojektes geführten Expert*innen-Interviews und Dokumentenanalyse zeigt sich deutlich, dass insbesondere Altersarmut von Frauen ein Thema ist, das sowohl Wohlfahrtsverbände als auch Abgeordnete beschäftigt, ohne dass sich daraus breite Lobbyaktivitäten ergeben. Als sogenanntes schwaches Interesse sollte Armut von Frauen ein originäres Themenfeld der Wohlfahrtsverbände sein, die sich der Sozialanwaltschaft verschrieben haben. Empirisch ließ sich im Projekt bisher nicht eindeutig klären, warum Armut von Frauen keinen prominenten Platz auf der politischen Verbandsagenda zugewiesen bekommt. Und auch in der wissenschaftlichen Literatur fehlt es bislang an Erklärungen, warum bestimmte Themen sozialanwaltschaftlich vertreten werden und andere nicht (Messan 2019).

Legitimationsverluste der Verbände?

In der Verbändeforschung wird die Legitimation der Wohlfahrtsverbände zunehmend kritisch hinterfragt (Boesenecker und Vilain 2013; Heinze 2018). Die Multifunktionalität der Wohlfahrtsverbände als Interessenvertretung ihrer Mitgliedsorganisationen, als Sozialanwälte benachteiligter Menschen und als soziale Dienstleister birgt auch Interessenskonflikte: die Ökonomisierung der sozialen Dienstleistungen erfordert ein wirtschaftliches Denken in den Wohlfahrtsverbänden und die zunehmend heterogene Träger- und Interessenlandschaft erzeugt Druck auf sowohl die verbandlichen als die ökonomischen Interessen. Und auch Mitgliederinteressen müssen mit den eigenen Verbandszielen in Einklang gebracht werden. Im Spiegel der materiellen Interessen laufen die Verbände Gefahr, die Bedeutung von Werten in den Hintergrund treten zu lassen (Boesenecker und Vilain 2013), die insbesondere – aber nicht nur – für konfessionelle Wohlfahrtsverbände eine tragende Rolle spielen. Hinzu kommt, dass diese die zunehmende Säkularisierung der Gesellschaft in Form sinkender Mitgliederzahlen als auch ehrenamtlich Engagierter zu spüren bekommen.

Im Folgenden werden Einblicke in empirische Befunde gegeben, die in Expert*innen-Interviews und der Analyse von Dokumenten der beiden Verbände erhoben wurden. Sie unterstreichen die privilegierte Rolle von Wohlfahrtsverbänden in der Armuts politik und ihre Funktion als Sozialanwälte der »Schwachen«, in der

Gesellschaft. Zugleich zeigen die Befunde aber auch, dass Armut von Frauen dabei ein untergeordnetes Thema ist.

Politische Interessenvertretung »light«

Durch Soziallobbying versuchen Wohlfahrtsverbände Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Messbar ist der Einfluss oder die Wirkung des Lobbyings nicht – wie die Verbände auch in den Interviews unterstreichen. Gleichzeitig verweisen sie darauf, dass sie als sozialpolitische Akteur*innen und Expert*innen eine hohe Reputation in der Politik genießen. Diese ist auch notwendig, um eine Wirkung mit ihrem Lobbying erzielen zu können (Cremer 2014).

Der Deutsche Caritasverband und der Paritätische Wohlfahrtsverband erheben in ihren Leitbildern den expliziten Anspruch, arme und benachteiligte Menschen in der Gesellschaft zu vertreten und für ihre Interessen advokatorisch einzutreten. Frauen werden von beiden durchaus als vulnerable gesellschaftliche Gruppe thematisiert. Dies wird in den Diskussions- und Entscheidungsprozessen zur Mütterrente und zum Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende deutlich. Hier bezogen beide Verbände vielfach mit Pressemitteilungen und Stellungnahmen Position. Und auch den 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung haben der Paritätische Wohlfahrtsverband und der Deutsche Caritasverband als Expert*innen im Berater*innenkreis mit begleitet und die Bundesregierung beraten. Beide Wohlfahrtsverbände nutzen eine Vielzahl von Instrumenten, um die Interessen von Armut von Frauen zu vertreten, u.a. Pressemitteilungen, Positionspapiere und Verbandsmagazine. Das persönliche Gespräch mit politischen Vertreter*innen scheint dabei die wichtigste Rolle zu spielen, wenn es um die Setzung von Themen und den Austausch informeller Informationen geht. Beziehungen werden über Jahre aufgebaut und öffnen Türen für den informellen Austausch bei denen die Verbände ihnen wichtige Themen ansprechen und auf die politische Agenda setzen können.

Ein Zitat aus einem Interview verdeutlicht dies: »...mir fällt immer wieder auf, wie stark politische Prozesse zwar von Institutionen geprägt werden, aber

*auch von persönlichen Befindlichkeiten geprägt sind. (...) die Zusammenarbeit ist, auch wenn wir Gesetzgebungsprozesse begleiten, immer stark davon geprägt, wie gut können wir mit unserem Gegenüber oder mit denen neben uns. Und wie eng arbeiten wir da zusammen. Wie eng stimmen wir uns ab. Gar keine Frage, das hat sehr viel damit zu tun, ob man gut miteinander klarkommt oder nicht. (...) das darf man überhaupt nicht unterschätzen, wie stark das politische Prozesse prägt« (Gewerkschafter*in).*

In der Vergangenheit haben der Deutsche Caritasverband und der Paritätische Wohlfahrtsverband zum Thema Armut eine starke mediale Präsenz gezeigt und sich immer wieder in Pressemitteilungen und Interviews zu Wort gemeldet, wenn es um armutspolitische Entscheidungen ging. Durch ihre Repräsentanten wurden unterschiedliche Definitionen von Armut vertreten: Armut vs. Armutsrisiko. Der Armutsbegriff löste hierbei kontroverse Diskussionen aus und ließ die sozialen Problemlagen armer Menschen stellenweise in den Hintergrund rücken. Es lässt sich aber auch argumentieren, dass die Wohlfahrtsverbände zukünftig sogar auf das Instrument der offensiven Öffentlichkeitsarbeit angewiesen sind, um auch in einer zunehmend heterogenen Träger- und Interessenlandschaft ihre politische Rolle und Expertise zu behaupten (Boesenecker und Vilain 2013).

Die Wirkung ihrer Instrumente und ihrer Lobbyarbeit bleibt für die einzelnen Wohlfahrtsverbände aber schwer zu messen, da politische Themen im Regelfall von mehreren Verbänden zeitgleich aufgegriffen werden. Beispielsweise die verdeckte Armut, die im 5. Armuts- und Reichtumsbericht erstmals Erwähnung gefunden hat, und das Thema Mütterrente. Dennoch zeigen die empirischen Befunde, dass die Verbände als Interessenvertreter für Armut eine wichtige Rolle für politische Entscheidungsträger*innen spielen und es ist davon auszugehen, dass es ihnen gelingt, sozialpolitische Themen auf die politische Agenda zu setzen.

Wohlfahrtsverbände werden als Sozialanwälte gebraucht

Der Deutsche Caritasverband und der Paritätische Wohlfahrtsverband werden ihrem Anspruch der Sozialanwaltschaft im Bezug auf Armut von Frauen

aber nur teilweise gerecht. Sowohl die Expert*innen-Interviews als auch die untersuchten Dokumente verdeutlichen, dass beide Verbände sehr wohl als Sozialanwälte für Arme und Benachteiligte agieren. Auch das Thema Armut von Frauen wird aus verschiedenen Perspektiven wahrgenommen und vertreten, dennoch sind Frauen selten alleiniges Thema auf der verbandspolitischen Agenda. Und dies obwohl viele Interviewpartner*innen die Annahme vertreten, dass die Armut von Frauen zukünftig steigen wird. Dagegen werden bestimmte Themen auch sehr prominent durch die Verbände in der Öffentlichkeit diskutiert, wie die Mütterrente, und sozialpolitische Forderungen hierzu werden durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und in politischen Gesprächen deutlich zum Ausdruck gebracht. Das verstärkte mediale Auftreten der Wohlfahrtsverbände kann dabei die Aufmerksamkeit auf armutspolitische Themen ziehen und Druck auf politische Entscheidungsprozesse erzeugen. Es könnte den Wohlfahrtsverbänden auch eine Abgrenzung gegenüber anderen Interessenvertretern ermöglichen und ihre eigene Stellung in der deutschen Sozialpolitik stärken. Die Aussage eines Sozialverbandes untermauert diese Annahmen: »Und, wenn über so starke Verbände wie die Caritas oder wie den Paritätischen bestimmte Themen sehr in den Fokus gerückt werden, dann ist natürlich in Anführungszeichen ›die Politik‹ auch unter Druck da zu agieren. Insofern (...) sind das relevante Lobbygruppen im politischen Raum«.

Natürlich haben Frauen durch Frauenverbände wie den Deutschen Frauenrat und Gewerkschaften eine politische Lobby. Ihre Vorrangstellung in der deutschen Sozialpolitik sollten Wohlfahrtsverbände aber nutzen, um Armut von Frauen wie in der Diskussion zur Mütterrente prominent zu vertreten und dadurch auch ihre eigene Legitimation der Sozialanwaltenschaft glaubwürdig zu unterstreichen.

Anmerkung

- (1) Es wird von Armut oder sozialer Ausgrenzung gesprochen, wenn mindestens eines der folgenden Kriterien zutreffen: Armutsrisko, Haushalt mit geringer Arbeitsmarktpartizipation, und/oder erheblicher finanzieller Mangel (vgl. Statistisches Bundesamt, o.A.).

Literatur

**Backhaus-Maul Holger (2000):**

Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure. Über eine traditionsreiche sozialpolitische Institution und ihre Zukunftschancen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (26-27).

Boeßenecker, Karl-Heinz; Vilain, Michael (2013): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder sozialwirtschaftlicher Akteure in Deutschland. 2., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz Juventa.**Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (o.A.):** Satzungsgemäße Aufgaben. Hg. v. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. Online verfügbar unter <https://www.bagfw.de/ueber-uns/aufgaben-der-bagfw>, zuletzt geprüft am 21.09.2019.**Butterwegge, Carolin; Hansen, Dirk (2012):** Altersarm ist überwiegend weiblich. Frauen als Hauptleidtragende des Sozialabbaus. In: Christoph Butterwegge, Gerd Bosbach und Matthias W. Birkwald (Hg.): Armut im Alter. Probleme und Perspektiven der sozialen Sicherung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Campus, S. 111-129.**Cremer, Georg (2014):** Wohlfahrt pflegen in sozialpolitischer Funktion. In: Wolf Rainer Wendt (Hg.): Sorgen für Wohlfahrt. Moderne Wohlfahrtspflege in den Verbänden der Dienste am Menschen ; Sonderband der Zeitschriften Blätter der Wohlfahrtspflege und Sozialwirtschaft anlässlich des Jubiläums 90 Jahre Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Sozialwirtschaft, 2014, Sonderbd), S. 79–100, zuletzt geprüft am 29.03.2019.**Heinze, Rolf G. (2018):** Wohlfahrtsverbände im Transformationsprozess. Vom stillen Wandel zum hybriden Wohlfahrtsmix. In: Rolf G. Heinze, Joachim Lange und Werner Sesselmeier (Hg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Baden-Baden: Nomos, S. 281–303, zuletzt geprüft am 29.03.2019.**Klammer, Ute (2017):** Aktuelle und zukünftige Risikogruppen der Altersarmut und Konsequenzen für eine lebenlauforientiert

Alterssicherungspolitik. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* (2), S. 16–27.

Messan, Martina (2019): Die Anwaltsfunktion der freien Wohlfahrtspflege. Über den Begriff und die empirische Tragweite im aktivierenden Sozialstaat. Dissertation. 1. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, zuletzt geprüft am 19.09.2019.**Schneiders, Katrin (2016):** Personalrekrutierung in Zeiten religiöser Pluralisierung. In: Traugott Jähnichen, Alexander-Kenneth Nagel und Katrin Schneiders (Hg.): Religiöse Pluralisierung: Herausforderung für konfessionelle Wohlfahrtsverbände. Stuttgart: Kohlhammer, S. 132–150.**Statistisches Bundesamt (Destatis) (2018):** 19,0 % der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht. Anteil EU-weit bei 22,5 %. Statistisches Bundesamt (Destatis). Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_421_634.html, zuletzt geprüft am 19.09.2019.**Strünck, Christoph (2018):** Wohlfahrtsverbände als zivilgesellschaftliche Akteure. In: Rolf G. Heinze, Joachim Lange und Werner Sesselmeier (Hg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege, Bd. 19. Baden-Baden: Nomos, S. 129–151.**WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2017a):** Zahl der Erwerbsjahre von Frauen und Männern im Rentenalter im Jahr 2015. Frauen haben weniger Erwerbsjahre als Männer. Unter Mitarbeit von Peter Sopp und Alexandra Wagner. Online verfügbar unter <https://www.boeckler.de/112220.htm>, zuletzt geprüft am 21.09.2019.**WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2017b):** Alterseinkommen von Frauen und Männern. Neue Auswertungen aus dem WSI GenderDatenPortal. Unter Mitarbeit von Alexandra Wagner, Christina Klenner und Peter Sopp (WSI Report, 38).**WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (2019):** Erwerbstätigenquoten und Erwerbsquoten 1991–2017. Unter Mitarbeit von Dietmar Hobler, Svenja Pfahl, Julia Spitznagel. Hg. v. WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.