GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Geschlecht und Armut im „neuen Europa“ Geschlechterverhältnisse, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit in Mittel- und Osteuropa

Steinhilber, Silke

2005

https://doi.org/10.25595/4552

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Steinhilber, Silke: *Geschlecht und Armut im „neuen Europa“ Geschlechterverhältnisse, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit in Mittel- und Osteuropa*, in: Bulletin Texte / Zentrum für Transdisziplinäre Geschlechterstudien / Humboldt-Universität zu Berlin (2005) Nr: Doppelausgabe 29+30, 108-120. DOI: https://doi.org/10.25595/4552.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Bulletin Texte 29+30

Armut und Geschlecht



Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien
www.gender.hu-berlin.de

Silke Steinhilber[1]

Geschlecht und Armut im „neuen Europa“ Geschlechterverhältnisse, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit in Mittel- und Osteuropa

Die wirtschaftlichen und politischen Reformen im Übergang der realsozialistischen Länder Mittel- und Osteuropas hin zu kapitalistischen Wirtschaftssystemen und liberalen Demokratien haben eine vorher so nicht gekannte soziale Ungleichheit und Armut verursacht.[2] Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den geschlechtsspezifischen Dimensionen von Armut, insbesondere in den mittel- und osteuropäischen Ländern, die seit 2004 Mitglieder der Europäischen Union sind (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien und Ungarn – hier fortan „EU-8“ genannt). Bislang wurden in diesen Ländern nur unzureichende sozialpolitische Maßnahmen gegen Armut insgesamt, besonders aber gegen ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen gefunden.

Wie schon ihr EU-Beitritt verdeutlicht, sind die hier analysierten Länder im Vergleich mit ihren östlichen Nachbarn „erfolgreiche“ post-sozialistische Reformländer, gemessen an ihrem wirtschaftlichen Wachstum, dem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen 2004 (im Vergleich zu 1989) und ihrer Attraktivität für ausländische Investitionen. Doch haben nicht alle BürgerInnen gleichermaßen von diesen Entwicklungen profitiert: Zum Beispiel illustrieren Arbeitsmarktdaten, dass große Teile der arbeitsfähigen Bevölkerung in ganz Mittel- und Osteuropa in die Arbeitslosigkeit oder ganz aus dem Arbeitsmarkt gedrängt wurden (z.B. UNIFEM 2005). Auch die hohe Langzeitarbeitslosigkeit, besonders von Frauen, und die teilweise sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit sind ein Ausdruck der neuen sozialen Ungleichheiten seit 1990.

Der folgende Text ist in vier Teile gegliedert: Der erste befasst sich mit allgemeinen Daten in Bezug auf Armut und soziale Ausgrenzung in den neuen EU-Mitgliedsländern aus Mittel- und Osteuropa (MOE). Im zweiten Teil werden dann Faktoren geschlechtsspezifischer Armut und besondere Armutsrisiken von Männern und Frauen beschrieben. Im dritten Teil werden sozialpolitische Antworten auf die Armutsproblematik diskutiert und die derzeitige Politik aus einer Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit heraus kritisch beleuchtet. Im abschließenden vierten Teil formuliere ich Schlussfolgerungen und Fragen. Sie beziehen sich auf Schwächen in der Datenlage, die Angemessenheit der politischen Reaktionen auf Armut und der angewendeten sozialpolitischen Maßnahmen sowie die Schwierigkeit sozialer Mobilisierung, insbesondere von Frauen, zum Thema Armut.

---

[1] Die Autorin ist derzeit Dissertations-Abschluss-Stipendiatin des Berliner Chancengleichheits-Programms.

[2] Dies soll nicht verdecken, dass soziale Ungleichheit sehr wohl ein Wesensmerkmal auch des Realsozialismus war. Die Einkommensverteilung jedoch war insgesamt relativ gleicher als im kapitalistischen Westen und die wirtschaftliche Situation der Einzelnen nicht wie heute von ihrer Markttauglichkeit oder ihrem Markterfolg abhängig.

Armut in Mittel- und Osteuropa

Mit den wirtschaftlichen Reformen hin zur Marktwirtschaft ist Einkommensarmut als ein neues soziales Phänomen in allen osteuropäischen Ländern aufgetaucht (vgl. UNIFEM 2005). Jedoch sind in allen Ländern nicht alle BürgerInnen gleichermaßen von den negativen Folgen der wirtschaftlichen Reformen betroffen. Es gibt vielmehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern, die sich beispielsweise auch in statistischen Indikatoren zur menschlichen Entwicklung niederschlagen. Die neuen EU-Mitgliedsländer unterscheiden sich erheblich in den Indikatoren für Lebensqualität und Armutssituation, wie zum Beispiel dem Human Development Index (HDI). Während Slowenien im Ranking der Länder nach dem HDI in 2004 beispielsweise auf Platz 29 zu finden war, stand Lettland nur auf Platz 50 (siehe Tabelle 1). Auch bei international anerkannten Indikatoren zu geschlechtsspezifischen Unterschieden in der Lebenssituation finden sich beachtliche Unterschiede zwischen den Ländern. Beim Gender-Related Development Index (GDI) aus demselben Jahr zum Beispiel, der Lebenserwartung, Wissen und Ausbildung sowie Einkommen von Frauen im Vergleich zu Männern misst, nahm Slowenien Platz 26, vor Tschechien (32) und Litauen (37) ein, während Lettland sich auf Platz 45 befand.

Bemerkenswert ist auch, dass das *Ranking* der mittel- und osteuropäischen Länder nicht bei allen Indikatoren gleich ist. Das bedeutet, dass Armut beziehungsweise Lebensqualität und Machtbeteiligung von Frauen zwischen den Ländern nicht notwendigerweise gleich verteilt sind: Bei der Gender Empowerment Measure (GEM), die die Beteiligung von Frauen an politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen sowie den Zugang zu ökonomischen Ressourcen misst, nahm Lettland 2003 Platz 29 ein, vor Tschechien (30), Slowenien (31), und Litauen (47).

Tabelle 1: Entwicklungsindikatoren in ausgewählten EU-8-Ländern

	HDI	GDI	GEM
Slowenien	29	26	31
Tschechien	32	32	30
Litauen	41	37	47
Lettland	50	45	29

Quelle: UNDP 2004a

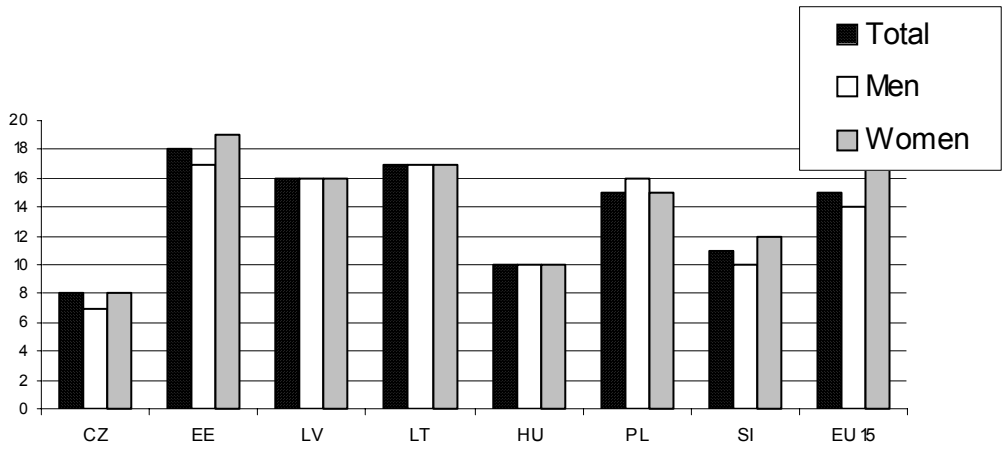
Es ist eine Besonderheit der mittel- und osteuropäischen Staaten, dass die Einkommensverteilung vor 1990 relativ gleich war. Das beeinflusst bis heute die soziale Entwicklung, aber auch die Daten, mit Hilfe derer wir die Entwicklungen beurteilen. Bei der Einkommensverteilung vor 1990 bestand ein deutlicher Gegensatz zwischen den „neuen“ und den westeuropäischen „alten“ EU-Mitgliedsstaaten. Die wirtschaftlichen Reformen in MOE seit 1990 haben nun insgesamt zu einem teilweise dramatischen Einkommensrückgang geführt, von dem große Bevölkerungsgruppen betroffen waren. Deshalb finden sich heute in allen neuen EU-Mitgliedsländern vergleichsweise viele Haushalte mit niedrigem Einkommen. Sie können teilweise nicht einmal ihren Grund-

bedarf an Gütern und Dienstleistungen decken. Dass es so viele Haushalte mit niedrigen Einkommen gibt, beeinflusst aber auch die relative Armutsmessung und schwächt die Aussagekraft relativer Armutszahlen (siehe die Diskussion weiter unten).

Neben den dramatischen Einkommensverlusten gab es aber auch einen klaren Trend zu einer größeren Einkommens-Ungleichverteilung seit Beginn des Transformationsprozesses. Einige Haushalte und Einzelpersonen konnten ihre Einkommen seit 1989 ganz erheblich steigern, während das Einkommen anderer nicht für die Grundversorgung reicht. Der Trend zu größerer Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen ist bisher ungebrochen (vgl. UNDP 2004b).

In der Datenerhebung der EU werden Haushalte dann als armutsgefährdet bezeichnet, wenn ihr Einkommen weniger als 60 Prozent des medianen Äquivalenzeinkommens ihres Landes beträgt.[3] Nach dieser Definition waren 2003 die EU-8-Länder mit dem höchsten Armutsrisiko insgesamt (das heißt, bezogen auf Männer und Frauen) Estland, Lettland und Litauen, gefolgt von Polen (siehe Abbildung 1). Auf der anderen Seite bleibt jedoch zu bemerken, dass das Armutsrisiko in Tschechien, Ungarn und Slowenien erheblich unter dem EU-15-Durchschnitt liegt. Auch die Armutsraten der baltischen Staaten und Polen, den ärmeren unten den EU-8-Ländern, lagen nicht weit über dem EU-Durchschnitt. Diese Daten drücken aber natürlich nichts über Einkommenstrends oder Verteilungstrends über einen längeren Zeitraum hinweg aus.

Abbildung 1: Armutsrisiko in den neuen EU-Mitgliedsländern im Vergleich zum EU-Durchschnitt



Quelle: European Commission 2004b

[3] Das Äquivalenzeinkommen beschreibt das unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße berichtigte Haushaltseinkommen. Nach der OECD-Äquivalenzskala wird der erste Erwachsene im Haushalt mit einem Wert von 1, jeder weitere Erwachsene mit 0,5 und jedes Kind mit 0,3 gewichtet. Der Median beschreibt den Wert in einer (Einkommens-)Verteilung, der die Verteilung in zwei gleich große Teile teilt. Genau 50% liegen unterhalb, die anderen 50% oberhalb des Wertes.

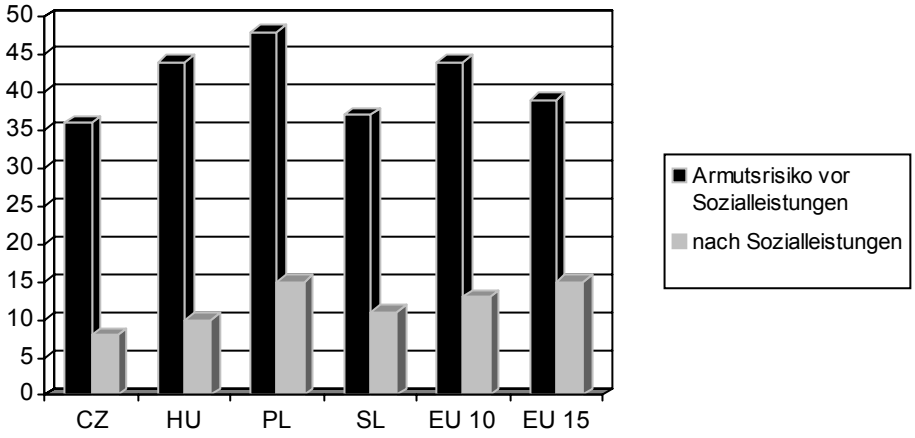
Als besonders armutsgefährdet in den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedsländern gelten drei Bevölkerungsgruppen: Arbeitslose, insbesondere Langzeitarbeitslose, Haushalte, in denen drei oder mehr Kinder leben, und Alleinerziehende und Alleinlebende. In diesen Gruppen aber sind Frauen und Männer nicht gleich verteilt. Besonders in der Gruppe der Alleinerziehenden und Alleinlebenden (in der Mehrzahl alte Menschen) finden sich in allen EU-Ländern weitaus mehr Frauen als Männer. Frauen sind auch in vielen Fällen stärker von Arbeitslosigkeit, insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit, betroffen als Männer.

Kinder sind in allen MOE-Ländern stärker armutsgefährdet als Erwachsene. Auch hier unterscheiden sich die neuen kaum von den alten EU-Mitgliedsländern. Alte Menschen insgesamt hingegen sind in den EU-8-Ländern weniger stark von Armut betroffen als alle vorgenannten Gruppen. Eine wichtige Ausnahme jedoch sind sehr alte Frauen oder auch alleinlebende alte Frauen, die weitaus häufiger als alte Männer ihren Lebensabend in Armut verbringen. Auch in den alten EU-Mitgliedsländern sind alleinlebende alte Frauen ganz besonders oft von Armut betroffen (vgl. European Commission 2004).

Die Daten zeigen, dass Sozialleistungen eine relativ große Umverteilungswirkung haben. Das heißt, größere Armut wird derzeit durch soziale Sicherungssysteme verhindert. Insbesondere Rentenzahlungen verhindern das Entstehen von Altersarmut, ohne sie wären weitaus mehr alte Menschen arm. Neben den Sozialleistungen sind aber auch funktionierende soziale Netzwerke, beispielsweise die Familie oder Netzwerke in der Nachbarschaft, wichtige Faktoren die Armut verhindern.

Die armutsverhindernde Wirkung von Sozialleistungen ist in MOE stärker als im Rest der EU, wie ein Vergleich des Armutsrisikos vor und nach Sozialleistungen verdeutlicht (siehe Abbildung 2). In Polen zum Beispiel reduziert sich die *Risk-of-poverty-rate* von 48 Prozent auf 15 Prozent durch die Sozialleistungen. Im Vergleich dazu reduzieren EU-weit (EU 15) Sozialleistungen das Armutsrisiko von 39 Prozent auf 15 Prozent.

Abbildung 2: Armutsrisiko, vor und nach Sozialleistungen



Quelle: European Commission 2004b

Die wichtige Rolle von Sozialleistungen und sozialen Netzen für die Linderung und Verhinderung von Armut deutet gleichzeitig aber auch ein mögliches Risiko größerer Armut an. Denn beide Faktoren, Sozialleistungen und soziale Netze, sind momentan sehr großen Veränderungen unterworfen. Im Rahmen des Lissabon-Prozesses haben sich alle EU-Mitgliedsländer zu Sozialreformen verpflichtet. Welche Auswirkungen diese Reformen auf die Umverteilungswirkung von Sozialleistungen haben werden und wie effektiv Sozialleistungen nach den Reformen Armut verhindern werden, ist bisher nicht abzusehen. Skepsis scheint aber angebracht, insbesondere was die Reform von Rentensystemen angeht. Hier gibt es einen klaren Trend weg von umverteilenden Rentensystemen hin zu individuellem Rentensparen. Das bedeutet, dass die Höhe der Rentenzahlung in Zukunft weitaus stärker als bisher vom eigenen „Markterfolg“ beziehungsweise „Marktversagen“ abhängt – mit dem Risiko, dass die VerdienerInnen niedriger Einkommen viel weniger für ihre Rente sparen können und werden und der Staat das nicht im gleichen Maße auffängt wie früher. Der Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen wirkt sich in solch individualisierten Renten-Spar-Systemen sehr viel stärker aus als in umverteilenden Rentensystemen.

Auch Familienstrukturen haben sich in den MOE-Ländern (wie auch in den westeuropäischen EU-Ländern) innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte tiefgreifend verändert: Zum Beispiel sinkt in allen EU-Ländern (Ost und West) die Zahl der Mehr-Generationen-Haushalte, während die Zahl der Scheidungen und der Alleinerziehenden steigt. Dadurch werden gerade die innerfamiliären Unterstützungsstrukturen geschwächt, die für die Verhinderung von Armut sehr wichtig sind. Da sich gleichzeitig aber die Verteilung von unbezahlter Arbeit und Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen nicht entscheidend verändert, sind Frauen vom Wegfallen familiärer Unterstützung meist stärker betroffen als Männer.

Während sich Familien radikal verändern, steigen gleichzeitig die Anforderungen des Arbeitsmarktes in Bezug auf räumliche Mobilität. Wenn aber lange Anfahrtswege oder Wochenendheimfahrten zur Regel werden, dann leiden wiederum familiäre und andere soziale Netze. Es ist bisher nicht abzusehen, welche Auswirkungen zunehmende räumliche Mobilität – also idealerweise die Chance, ein größeres Einkommen zu erzielen – für die Verhinderung von Armut durch soziale Netzwerke haben wird. Bekannt ist, dass Männer arbeitsmarktbedingt weitaus mobiler sind als Frauen, die wegen der Kinderbetreuung sehr viel „immobiler“ sein müssen, oder ihnen die Immobilität im Zweifelsfall von potentiellen Arbeitgebern vielleicht auch nur unterstellt wird.

Geschlechtsspezifische Armutsrisiken und soziale Ausgrenzung von Frauen

Wie schon im letzten Abschnitt angedeutet, gibt es deutliche Hinweise für geschlechtsspezifische Unterschiede bei Armutsrisiken. Insgesamt zeigen die derzeit verfügbaren EU-weiten Daten jedoch keine sehr großen Unterschiede im Armutsrisiko von Männern und Frauen (siehe Abbildung 1). Nur in Tschechien, Estland und Slowenien ist das Armutsrisiko für Frauen deutlich höher als das für Männer, in Polen ist es umgekehrt. Im Gegensatz dazu ist im Durchschnitt der EU-15 das Armutsrisiko von Frauen signifikant höher als das von Männern. Es ist deshalb besonders wichtig, in dieser Frage zukünftige Trends genau zu beobachten, denn es bleibt zu vermuten, dass die EU-8-Länder bisher noch von den guten Voraussetzungen der Vergangenheit profitieren (insbesondere von der hohen Erwerbsbeteiligung der Frauen und der relativ gleichen Einkommensverteilung).

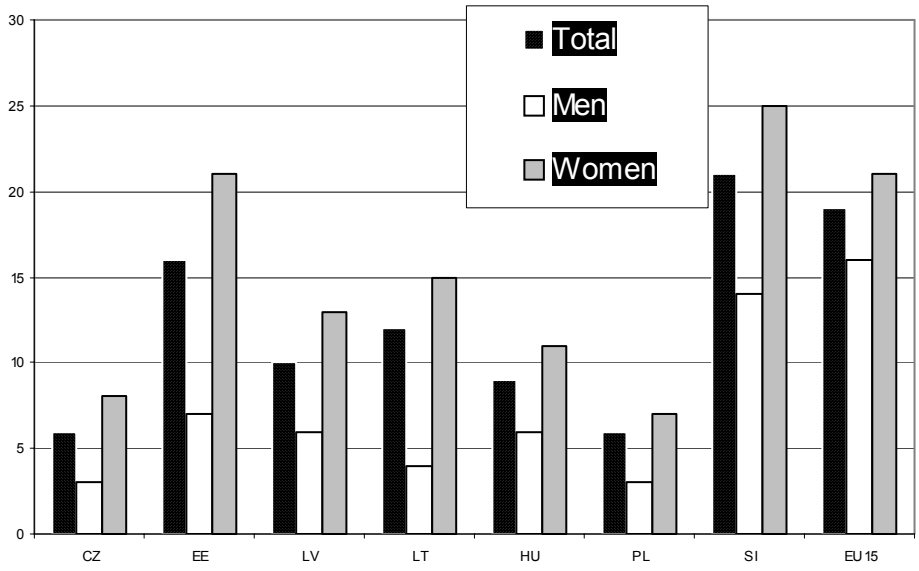
Obwohl die Daten bisher keine großen geschlechtsspezifischen Unterschiede im Armutsrisiko zeigen, ist einiges über geschlechtsspezifische Armutsgründe bekannt. Als besondere Armutsrisiken für Frauen gelten

- Arbeitslosigkeit, die häufiger als bei Männern im Ausschluss vom Arbeitsmarkt endet,
- der Status als alleinerziehende Mutter sowie
- im Alter allein zu leben.

Insbesondere was die Armut im Alter angeht, gibt es schon jetzt einen deutlichen Geschlechterunterschied in den EU-8-Ländern. Insgesamt ist es sehr viel wahrscheinlicher, dass Frauen im Alter in Armut leben müssen als Männer. Der Unterschied beträgt neun Prozentpunkte in Estland, acht in Litauen und sieben in Slowenien, im Vergleich zu drei Prozentpunkten in der EU-15 (siehe Abbildung 3). Zentraler Grund für die Altersarmut von Frauen ist der auch im staatssozialistischen MOE beobachtete Einkommens- und Vermögensunterschied zwischen Frauen und Männern, der sich in der Rentenhöhe widerspiegelt. Ein weiterer wichtiger Grund kann, je nach Rentensystem, das frühere Renteneintrittsalter von Frauen sein.[4]

[4] In der Vergangenheit lag das häufig an einer unzureichenden Anpassung der Renten an Inflation und Reallohnsteigerung. Wegen ihres früheren Renteneintritts und ihrer längeren Lebenserwartung gab es weitaus mehr Frauen, die von „alten“ (d.h. lange nicht angepassten) Renten leben mussten.

Abbildung 3: Armutsrisiko alter Menschen (65+)



Quelle : European Commission 2004b

Außerdem trägt die Tatsache, dass Frauen weitaus mehr unbezahlte Sorge- und Erziehungsarbeit leisten als Männer, zu einem erhöhten Armutsrisiko bei. Trotz der offiziellen Geschlechtergleichheitsrhetorik waren Frauen in MOE vor 1989 nicht in gleichem Maße durch bestehende soziale Sicherungssysteme abgesichert: Sie waren nicht so dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert wie Männer und galten als weniger belastbar und verlässlich.[5] Diese Tendenz zur Diskriminierung hat sich in der Marktwirtschaft und durch die Arbeitsmarktreformen seit 1989 noch verstärkt. Für die soziale Absicherung von Frauen im Alter ist außerdem zentral, ob und in welchem Ausmaß unbezahlte Sorgearbeit Ansprüche auf Sozialleistungen sichert. Es gibt deutliche Zeichen dafür, dass die derzeitigen Reformen der sozialen Sicherungssysteme die Situation von Frauen eher verschlechtern als verbessern (vgl. Fultz, Ruck und Steinhilber 2003).

Im Vergleich dazu sind typische männliche Armutsrisiken

- Schulabbruch
- Alkohol und Drogen

[5] Vorurteile von Arbeitgebern gegenüber Frauen sind anschaulich in Petrovic 2001 dokumentiert. Siehe auch Steinhilber 2003.

- Obdachlosigkeit
- eine insgesamt höhere Krankheitsrate und Sterblichkeit.

Ein Vergleich der geschlechtsspezifischen Armutsrisiken legt nahe, dass Armut und das Armutsrisiko von Frauen stärker auf strukturellen Gründen beruhen als bei Männern. Das Armutsrisiko von Frauen erklärt sich insbesondere durch geschlechtsspezifische Segregation auf dem Arbeitsmarkt und Dynamiken der Integration und des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt sowie den Regelungen in den sozialen Sicherungssystemen. Bei Männern hingegen scheinen, neben strukturellen Gründen, auch individuelle Gründe eine starke Rolle für das Armutsrisiko zu spielen. In der Forschung zu Armut in Mittel- und Osteuropa sind diese Fragen bisher jedoch nicht systematisch diskutiert worden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ursachen für geschlechtsspezifische Armutsrisiken und Armut zu einem großen Teil im Arbeitsmarkt sowie in der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme liegen. Drei Gründe sind besonders wichtig: Erstens eine weiterhin bestehende Ungleichbehandlung von Männern und Frauen in sozialen Sicherungssystemen, zum Beispiel ungleiches Renteneintrittsalter, das die Erwerbsbiographie von Frauen verkürzt. Zweitens gibt es, besonders für die Frauen mit schwacher Position auf dem Arbeitsmarkt, zum Beispiel durch einen niedrigeren Ausbildungsstand, Teufelskreise der Abhängigkeit von Sozialleistungen, die eine Integration oder Reintegration in den Arbeitsmarkt erschweren. Ein wichtiger Grund hierfür sind das niedrige Lohnniveau und sehr niedrige Mindestlöhne im Vergleich zu den ausgezahlten Sozialleistungen (vgl. Fultz, Ruck und Steinhilber 2003). Drittens wird der Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt erschwert, wenn soziale Dienstleistungen wie Kinderkrippen und Kindergärten oder Pflegedienste nicht in dem gewünschten Maße und in der gewünschten Qualität zur Verfügung stehen. Gerade in Bezug auf die Frage der Kinderbetreuung ist also die ungleiche Verteilung von unbezahlter Arbeit und Sorgearbeit zwischen Männern und Frauen ein wichtiger Faktor, um geschlechtsspezifische Armutsrisiken zu erklären. Auch die unterschiedliche Lebenserwartung von Frauen und Männern, wieder in Verbindung mit Arbeitsmarktfaktoren und sozialen Sicherungssystemen, kann Frauenarmut oder das Risiko von Frauenarmut im Alter erklären.

Insgesamt geht, wie oben schon erwähnt, die Schere der Einkommensverteilung in MOE auseinander, sowohl insgesamt, als auch zwischen Männern und Frauen (vgl. Fabian 2005). Die Datenlage macht es jedoch bisher schwer, das Ausmaß dieser Entwicklung zu beurteilen. Wie bei den oben geschilderten Fragen bleibt zu vermuten, dass die in den Daten gespiegelten derzeit geringen geschlechtsspezifischen Armutsunterschiede eher ein Abbild der Vergangenheit als eine Prognose für die Zukunft sind.

Politische Antworten auf Armut in Mittel- und Osteuropa

Sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene gibt es eine Reihe von Programmen der Armutsreduzierung. Insbesondere der Lissabon-Prozess auf EU-Ebene, die UN-Diskussionen rund um den Kopenhagen-Gipfel 1995 sowie der Millenniums-Prozess auf Ebene der Vereinten Nationen haben dazu beigetragen, ein Bewusstsein

für die Armutsproblematik zu schaffen und nationale Antworten anzuschieben. In Mittel- und Osteuropa ist es aber bisher so, dass sich spezifische Maßnahmen zugunsten besonders von Armut betroffener Gruppen in erster Linie auf Menschen mit Behinderungen und ethnische Minderheiten, insbesondere Roma, richten.

Geschlechtsspezifische Armutsrisiken hingegen sowie besondere Maßnahmen zur Vermeidung von geschlechtsspezifischer Armut sind bisher noch nicht zum Thema sozialpolitischer Diskussionen über Armut in den EU-8-Ländern geworden. Trotz allgemeiner Verpflichtungen zum *gender mainstreaming* in allen politischen Feldern und Maßnahmen sind von keinem der mittel- und osteuropäischen Länder zum Beispiel im Bereich der Armutsbekämpfung spezifische Ziele oder Indikatoren zur Messung geschlechtsspezifischer Armut formuliert worden (European Commission 2004, UNDP 2004b). Auch gibt es bisher kaum nach Geschlecht disaggregierte Daten zur Einkommensverteilung und zum Armutsrisiko. Deshalb ist es besonders schwierig, weitergehende Problemanalysen zu erarbeiten und aktuelle Politikmaßnahmen aus einer Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit zu bewerten.

Wenn Fragen der Geschlechtergerechtigkeit in sozialpolitischen Auseinandersetzungen und im Zusammenhang mit Armut überhaupt diskutiert werden, dann in Bezug auf Fragen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik. Dabei herrscht der Glaube, Arbeitsmarktbeteiligung sei schon eine hinreichende Absicherung gegen Armut. Umfassendere Herangehensweisen an das Thema Armut, zum Beispiel eine Interpretation von Armut als Ungleichverteilung wirtschaftlicher und sozialer Rechte, ungleicher Ressourcen, Ungleichheiten im Zugang und in der Nutzung von Dienstleistungen etc., haben bisher keine angemessene Beachtung in der politischen Diskussion in MOE gefunden.

Schlussfolgerungen und weiterführende Fragen

Auf der Grundlage dessen, was wir im Moment über geschlechtsspezifische Armut und Armutsrisiken in Mittel- und Osteuropa wissen, drängen sich drei große Gruppen von Schlussfolgerungen auf, an die sich jeweils weiterführende Fragen anschließen. Die erste Gruppe betrifft das Thema Verfügbarkeit und Erhebung von Daten sowie Fragen, die den Zugang nach Daten/Informationen betreffen. Ein zweiter Komplex betrifft inadäquate Politiken und unzureichende politische Antworten auf die Armutsproblematik, insbesondere geschlechtsspezifische Armutsrisiken. Der dritte Bereich betrifft die politische Mobilisierung zum Thema Armut und speziell die Mobilisierung zum Thema Geschlecht und Armut.

1. Drei Probleme kennzeichnen die verfügbaren Daten, mit denen wir das Phänomen geschlechtspezifischer Armutsrisiken in EU-8 zu interpretieren versuchen: Erstens Probleme, die sich aus der Praxis der relativen Armutsmessung ergeben, insbesondere im Vergleich zwischen Ländern mit relativ hohen Einkommen und solchen mit relativ niedrigen, wie das in der EU der Fall ist; zweitens Probleme, die sich aus einer einkommenszentrierten Armutsmessung ergeben; und drittens Probleme, die sich aus einer haushaltsbezogenen Armutsmessung ergeben.

Die relative Armutsmessung, die den EU-Daten zum Armutsrisiko zugrunde liegt, basiert auf einer Armutsschwelle von 60 Prozent des national verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens. Armut wird also relativ zum materiellen Wohlstand des jeweiligen Landes gemessen. International können sich dadurch allerdings sehr große Unterschiede zwischen den Ländern ergeben, was insbesondere im Vergleich zwischen alten und neuen EU-Mitgliedsländen sichtbar wird: Beispielsweise liegt die 60-Prozent-Armutsschwelle in Deutschland bei einem Einkommen von 26 Euro pro Tag, wohingegen sie in Lettland bei 6 Euro pro Tag liegt (dabei ist die Kaufkraftparität zwischen beiden Ländern vorausgesetzt, das heißt jeder Euro kauft dieselbe Menge an Gütern und Dienstleistungen). Relative Armutsdaten sagen also im internationalen Vergleich meist sehr wenig über die Situation einzelner Menschen aus.

Wenn Armut als Einkommensarmut gemessen wird, werden wichtige andere Faktoren, insbesondere solche, die oft Frauenarmut begründen, nur unvollständig oder gar nicht gespiegelt. Die feministische Kritik hat deshalb die Verwendung des Haushaltseinkommens als (alleinigem) Indikator in Frage gestellt (vgl. Heitzmann 2001, EAPN 2005, Social Watch 2005). Gesundheit, Bildung und Beschäftigung sind stattdessen Indikatoren, die eine realistischere Abbildung von Armut und Armutsgefährdung als ökonomische und soziale Ausgrenzung ermöglichen. Auch die Kontrolle über Ressourcen ist ins Blickfeld von Feministinnen geraten. Denn der Teil des Einkommens, der zum Führen des Haushalts zur Verfügung gestellt wird, oder die Ressourcen, über die Frauen allein verfügen, sind nicht notwendigerweise vom Gesamteinkommen eines Haushalts abhängig, sondern vielmehr abhängig von der Machtkonstellation innerhalb des Haushalts.

Darin liegt auch ein wichtiges Problem haushaltsbezogener Armutsmessung, die „unterstellt, dass die vorhandenen Ressourcen in einem Haushalt gleich verteilt werden und somit alle Mitglieder entweder armutsgefährdet sind oder nicht“ (vgl. Heitzmann 2001:129). Individualeinkommen sowie Transfers zwischen Eltern und Kindern sind in den verfügbaren Daten zu EU-8 bisher nicht operationalisiert, so dass darüber keine Aussagen getroffen werden können.

Gleichermaßen problematisch ist die Tatsache, dass bestimmte Armutsdaten in EU-8 bisher nicht erhoben werden, so dass zum Beispiel keine gesicherten Aussagen über das Ausmaß dauerhafter Armut möglich sind. Auch sind Daten teilweise veraltet, was einen EU-weiten Vergleich zusätzlich erschwert. Es ist schwierig, oftmals sogar unmöglich, auf der Grundlage der verfügbaren Daten Trends genau zu beschreiben. In Anbetracht der allgemeinen Entwicklung hin zu größerer Einkommensungleichheit in MOE wäre eine genauere Untersuchung, zum Beispiel in Bezug auf Geschlechterunterschiede, angebracht.

2. Zu den politischen Antworten auf Armut und insbesondere zu Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Armutsfaktoren möchte ich drei Punkte besonders hervorheben.

Erstens, wie oben schon erwähnt, ist bisher *gender mainstreaming* nicht erkennbar in der Armutspolitik der EU-8 verankert. Insbesondere findet keine Politikfolgenabschätzung aus Geschlechterperspektive statt. Auch gibt es kein Monitoring von Gesetzen und Programmen, und die für Geschlechtergerechtigkeit zuständigen Organe der Re-

gierungen und öffentlichen Verwaltungen sind oftmals nicht am Prozess der Politikgestaltung beteiligt. Dies gilt genauso für die betroffenen Frauen selbst, die von der Armutspolitik ausgeschlossen sind (vgl. Heitzmann und Schmidt 2001).

Hierin unterscheiden sich jedoch die neuen EU-Mitgliedsländer nicht entscheidend von den übrigen EU-Mitgliedern. Vielmehr ist *gender mainstreaming* in den EU-Aktivitäten und Stellungnahmen zu Armut und sozialer Ausgrenzung insgesamt schwach institutionalisiert (vgl. European Commission 2004).

Zweitens haben die wirtschaftliche Reformpolitik der vergangenen Jahre unter dem Leitbild des Neoliberalismus und der fortschreitenden Globalisierung sowie mangelnde Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikfeldern oftmals Bedingungen für Armut und soziale Ausgrenzung erst geschaffen. Mittlerweile sind insbesondere die negativen Auswirkungen der Wirtschaftsreformen auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte von mittel- und osteuropäischen Frauen vielfach dokumentiert (vgl. UNIFEM 2005, Lohmann und Seibert 2003, Marksova-Tominova 2003, Marinova 2003, Szabo 2003). Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Privatisierung sozialer Sicherungssysteme, zum Beispiel der Rentenversicherung: Vergleichende Studien haben gezeigt, dass dort, wo Renten sehr stark von der individuellen Sparleistung abhängig sind, ein erhebliches Risiko für Altersarmut von Frauen besteht (vgl. Fultz und Steinhilber 2004).

Erwerbsarbeit wird im Allgemeinen als bester Schutz vor Armut gesehen. In Anbetracht der fortschreitenden Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt, der Zunahme nicht oder nur eingeschränkt sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und der Zunahme von niedrig entlohnter Arbeit stellt sich jedoch die Frage, ob dies berechtigt ist. In einigen Ländern bestätigen die Daten eine Zunahme der Gruppe der *working poor*. Da Frauen in vielen Ländern in größerem Maße als Männer von der Flexibilisierung betroffen sind, bewirken die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ein andauerndes Risiko geschlechtsspezifischer Armut (vgl. ILO 2004).

Drittens gibt es auch Schwierigkeiten und Hindernisse einer angemessenen Antwort auf geschlechtsspezifische Armut, die im politischen Prozess und bei der Schwerpunktsetzung von Frauenorganisationen begründet sind. Insgesamt beklagen BeobachterInnen der politischen Landschaft in MOE einen Rückgang der politischen Repräsentation von Frauen seit 1990 und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten von Frauen und ihren Organisationen (Matland und Montgomery 2003).

Auch sind Sozialpolitik im Allgemeinen und speziell geschlechtsspezifische Armutsfaktoren bisher nicht vordringlich von Frauenorganisationen und den zuständigen Gleichstellungsstellen in den Staatsapparaten aufgegriffen worden. Im Interesse einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Armutspolitik wäre es also wichtig, dass Frauenorganisationen ihr Themenspektrum erweitern. Jede Art von Mobilisierung zum Thema Frauenarmut wird jedoch derzeit durch die Schwäche der Daten erschwert. Außerdem ist Frauenarmut oder drohende Frauenarmut nur ein Thema neben zentralen anderen Fragen für Frauen in Osteuropa, wie zum Beispiel reproduktive Rechte oder Arbeitsmarktpolitik.

3. Über die Beteiligung von Organisationen am politischen Entscheidungsprozess hinaus wäre es besonders wichtig, dass Betroffene selbst stärker Einfluss auf die Sozialpolitikgestaltung nähmen. Jedoch ist das, nicht nur für Frauen, schwierig. Es gibt aus den vergangenen zehn Jahren in Mittel- und Osteuropa kaum dokumentierte Beispiele, wo es gelungen ist, Ressourcen, zum Beispiel Geld, Infrastruktur, Wissen oder Mobilität, für sozialen Aufbruch zum Thema Armut zu mobilisieren, insbesondere bei betroffenen Frauen. Die Situation ist allerdings auch in den alten EU-Mitgliedsländern nicht entscheidend anders, wie sogar die Europäische Commission zugibt (vgl. European Commission 2004). Einiges ist über die Barrieren, die einer Vertretung und (Selbst-)Organisation der Interessen Betroffener entgegenstehen, bekannt (vgl. Roth 2005). Doch fehlen bisher zivilgesellschaftliche Kräfte, die stark genug sind, Armut verursachende geschlechtsspezifische Strukturen zu verändern oder wenigstens die politische Diskussion für diese Themen zu öffnen.

Literatur:

European Anti Poverty Network (EAPN) 2005: Gender and Poverty. Network News Nr 111, March, April. www.eapn.org

European Commission 2004: Joint Report on Social Inclusion. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

_____ 2004b: Commission Staff Working Paper. Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis Report of the Joint Memoranda on Social Inclusion. Brussels SEC(2004)848

Fabian, Katalin 2005: Issues of Economic and Social Justice in Postcommunist Central and Eastern Europe. Position Paper. Gender and Feminism Under Post-Communism. Indiana University, Bloomington, March 31 – April 2, 2005

Fultz, Elaine and Silke Steinhilber 2003: The Gender Dimensions of Social Security Reforms in Central and Eastern Europe. In: E. Fultz, M. Ruck and S. Steinhilber (Hg.), The Gender Dimensions of Social Security Reforms in Central and Eastern Europe. Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland. Budapest: ILO. Subregional Office for Central and Eastern Europe

Fultz, Elaine and Silke Steinhilber 2004: Social Security Reform and Gender Equality: Recent Experience in Central Europe, in: International Labour Review, Vol. 143, No. 3: 249-273

Heitzmann, Karin 2001: Armut ist weiblich! Ist Armut weiblich? Gedanken zur sozioökonomischen Armutsforschung aus feministischer Sicht, in: Heitzmann, Karin und Angelika Schmidt (Hrsg.), Frauenarmut. Hintergründe, Facetten, Perspektiven. Frauen, Forschung und Wirtschaft. Bd. 11. Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien

Heitzmann, Karin und Angelika Schmidt (Hrsg.) 2001: Frauenarmut. Hintergründe, Facetten, Perspektiven. Frauen, Forschung und Wirtschaft. Bd. 11. Frankfurt/M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien

International Labour Organization (ILO) 2004: Internal reports and documents from the project on flexibilization of labor markets and social protection reform in Central and Eastern European countries. Unpublished documents, Budapest

Lohmann Kinga and Anita Seibert (Hg.) 2003: Gender Assessment of the Impact of EU Accession on the Status of Women in the Labour Market in CEE. National Study: Poland. Warsaw: Karat Coalition

Matland, R. and K. Montgomery (Hg.) 2003: Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe. Oxford: Oxford University Press

Marinova, Jivka 2003: Gender Assessment of the Impact of EU Accession on the Status of Women in the Labour Market in CEE. National Study: Bulgaria. Sofia: Bulgarian Gender Research Foundation

Marksová-Tominová, Michaela (Hg.) 2003: Gender Assessment of the Impact of EU Accession on the Status of Women in the Labour Market in CEE. National Study: Czech Republic. Karat Coalition. Prague: Gender Studies Center

Petrovic, J. 2001: Women in the Labour Market, in: The Male Face of Trade Unions in Central and Eastern Europe. Zagreb, Brussels: ICFTU/FNV Regional Gender Project

Roth, Roland 2005: Armut und soziale Mobilisierung. Wie Erziehungswesen und Elitenherrschaft „arme“ Bevölkerungsgruppen davon abhalten, ihre Interessen zu vertreten, in: INKOTA Brief Nr. 131, März 2005, S. 13-14

Social Watch 2005: Unkept Promises. Advance Social Watch Report 2005. Montevideo, Uruguay: Social Watch

Steinhilber, Silke 2003: Women's Views on Social Security Reform: Qualitative Survey, in: E. Fultz, M. Ruck and S. Steinhilber (Hg.), The Gender Dimensions of Social Security Reforms in Central and Eastern Europe. Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland. Budapest: ILO. Subregional Office for Central and Eastern Europe

Szábo, Szilvia 2003: Gender Assessment of the Impact of EU Accession on the Status of Women in the Labour Market in CEE. National Study: Hungary. Budapest: Social Innovation Foundation

UNDP 2004a: Human Development Report 2004. New York: UNDP

_____ 2004b: Millennium Development Goals. Reducing Poverty and Social Exclusion. Hungary, Slovenia, Slovak Republic, Czech Republic. Bratislava: UNDP

UNIFEM (forthcoming 2005): The Story Behind the Numbers. Women and Employment in Central and Eastern Europe and the CIS. New York and Bratislava: UNIFEM