

Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht: Abschlussbericht

Weinkopf, Claudia; Jaehrling, Karen; Hieming, Bettina; Kalina, Thorsten; Worthmann, Georg; Wagner, Alexandra; Lenhart-Roth, Karin; Sopp, Michael; Rudolph, Clarissa; Brand, Ortun; Graf, Julia; Hüttmann, Jörn

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weinkopf, C., Jaehrling, K., Hieming, B., Kalina, T., Worthmann, G., Wagner, A., ... Hüttmann, J. (2009). *Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht: Abschlussbericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F396). Duisburg: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ); Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt GmbH (FIA); Universität Marburg, FB 03 Gesellschaftswissenschaften und Philosophie, GendA - Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48235-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Projektnr. 03/06

Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht

Abschlussbericht

Duisburg, Berlin und Marburg, Juni 2009

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

IAQ
INSTITUT ARBEIT UND QUALIFIKATION

FIA

Forschungs- und Kooperationsstelle

GendA...
Arbeit, Demokratie und Geschlecht

Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II
Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht

Beteiligte am Forschungsprojekt



Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen



FIA – Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt

Forschungs- und Kooperationsstelle



GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am
Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg

Projektteam

IAQ

Dr. Claudia Weinkopf

(Koordination)

Dr. Karen Jaehrling

Bettina Hieming

Thorsten Kalina

Dr. Georg Worthmann

FIA

Dr. Alexandra Wagner

Dr. Karin Lenhart-Roth

Dr. Peter Michael Sopp

GendA

Dr. Clarissa Rudolph

Ortrun Brand

Julia Graf

Jörn Hüttmann

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XI
Zusammenfassung	XIII
Teil A: Grundlagen	1
1 Einleitung.....	2
2 Rahmenbedingungen des Untersuchungsauftrages	4
2.1 Rechtliche und institutionelle Änderungen mit Einführung des SGB II.....	4
2.1.1 Die Vorgängersysteme	5
2.1.2 Neuregelungen im SGB II.....	6
2.1.2.1 <i>Materielle Leistungen</i>	6
2.1.2.2 <i>Leistungen zur Aktivierung und Eingliederung in Arbeit</i>	8
2.1.2.3 <i>Verankerung des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter</i>	9
2.2 Geschlechterleitbilder und geschlechtsbezogene Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt.....	10
2.2.1 Geschlechtsbezogene Ungleichheiten am Arbeitsmarkt.....	10
2.2.2 Geschlechterleitbilder und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als Einflussfaktoren für die Frauenerwerbstätigkeit	12
2.3 Untersuchungskonzept und Bewertungskriterien.....	14
2.3.1 Der Umsetzungsprozess des SGB II – ein entscheidender Einflussfaktor für Gleichstellungswirkungen.....	15
2.3.2 Kriterien zur Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht	17
2.4 Datengrundlagen	20
2.4.1 Externe Datenquellen	21
2.4.1.1 <i>Wirkungsforschung nach § 6c SGB II</i>	21
2.4.1.2 <i>BA-Statistik</i>	22
2.4.1.3 <i>IAB-Daten und -Studien</i>	22
2.4.1.4 <i>Weitere qualitative und quantitative Studien</i>	23
2.4.2 Eigene Datenerhebungen	23
2.4.2.1 <i>Online-Befragung und Expert/inn/en-Workshop</i>	24
2.4.2.2 <i>Fallstudien</i>	25
2.4.2.3 <i>Expert/inn/eninterviews</i>	26
2.4.3 Grenzen der vorliegenden Untersuchung	26
2.5 Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.....	28

Teil B: Materielle Sicherung	34
3 Veränderungen bei den materiellen Leistungen durch Einführung des SGB II	36
3.1 Die neue Leistung ALG II im Vergleich zu den Vorgängersystemen.....	36
3.1.1 Vergleich mit der früheren Arbeitslosenhilfe	37
3.1.2 Vergleich mit der früheren Sozialhilfe	39
3.2 Die Ausgestaltung der materiellen Leistungen im SGB II	41
3.2.1 Regelsatzhöhe.....	42
3.2.2 Die Bedarfsgemeinschaft.....	44
3.2.3 Weitere Regelungen zu materiellen Leistungen	46
3.2.4 Mitwirkungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten	47
3.3 Fazit	49
4 Leistungsbezug und materielle Lebenssituation	51
4.1 Veränderungen im Leistungsbezug und der finanziellen Situation durch Einführung des SGB II	51
4.1.1 Ergebnisse von Simulationsstudien	51
4.1.2 Analysen mit der IAB-Querschnittserhebung	53
4.1.2.1 <i>Ergebnisse der IAB-Forschung</i>	<i>54</i>
4.1.2.2 <i>Eigene Analysen mit der IAB-Querschnittserhebung zum Leistungsbezug von Frauen und Männern vor und nach dem Systemwechsel</i>	<i>54</i>
4.2 Einkommen, Lebensstandard, Teilhabe und Deprivation.....	60
4.2.1 Materielle Lebenssituation von ALG II-Beziehenden im Vergleich zu Personen ohne ALG II.....	63
4.2.2 Materielle Lebenssituation von Männern und Frauen im ALG II-Bezug nach Einkommensquellen.....	65
4.2.3 Materielle Lebenssituation nach Haushaltstyp	70
4.2.4 Unterversorgung mit relevanten Gütern (Deprivation)	73
4.3 Materielle Leistungen im Prozess der Leistungsgewährung	75
4.3.1 Leistungskürzungen.....	76
4.3.2 Rechtsunsicherheit	77
4.3.3 Geschlechterfragen bei der Leistungsgewährung.....	78
4.4 Fazit	80

Teil C: Gleichstellungsrelevante Strukturen und Interventionen	82
5 Die Implementation von Gleichstellung – Strategien und Umsetzung.....	84
5.1 Entwicklung und Instrumente von Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Arbeitsmarktpolitik	84
5.2 Personelle Verankerung	86
5.3 Konzeptionelle Verankerung	91
5.4 Prozedurale Verankerung	93
5.4.1 Gender Controlling und Gender Budgeting	93
5.4.2 Geschlechtergerechter Aktivierungsprozess.....	94
5.4.3 Gender-Schulungen.....	96
5.4.4 Das Konzept des Geschlechterwissens.....	97
5.4.5 Gender-Kompetenz in der SGB II-Umsetzung	98
5.5 Frauenförderquote und Zielgruppenorientierung als gleichstellungspolitische Steuerungsinstrumente.....	100
5.5.1 Die Frauenförderquote.....	101
5.5.1.1 <i>Frauenförderquote in der Praxis</i>	102
5.5.1.2 <i>Potenziale der Frauenförderquote</i>	104
5.5.2 Zielgruppenorientierung	105
5.6 Gleichstellungspraxis in den Grundsicherungsstellen.....	107
5.7 Fazit	109
6 Organisation und Unterstützung der Kinderbetreuung.....	112
6.1 Rahmenbedingungen für die Unterstützung zur Sicherstellung der Kinderbetreuung durch die Grundsicherungsstellen	113
6.1.1 Einflussmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen auf die kommunale Kinderbetreuungsstruktur	114
6.1.2 Kinderbetreuungsbedarfe aus Sicht der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.....	116
6.1.3 Finanzielle Förderung der Kinderbetreuung.....	121
6.1.4 ALG II-Beziehende mit Kindern im Wettbewerb um knappe Betreuungsplätze	125
6.2 Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen im Aktivierungsprozess.....	127
6.2.1 Unterstützungsangebote zur Sicherung der Kinderbetreuung	127
6.2.2 Kinderbetreuung in der Maßnahmeplanung und -gestaltung.....	132
6.3 Fazit	134

Teil D: Aktivierung	137
7 Instrumente der Arbeitsförderung.....	139
7.1 Quantitative Beteiligung von Frauen und Männern an der Arbeitsförderung	139
7.1.1 Quantitative Entwicklung der Maßnahmeteilnahmen	140
7.1.2 Selektivität von Maßnahmen: Wer nimmt teil?	143
7.1.3 Einbeziehung von ALG II-Beziehenden mit Kindern	146
7.2 Hintergründe: Gleichstellungsrelevante Aspekte bei der Maßnahmegestaltung und -zuweisung	152
7.2.1 Akteure und Bestimmungsfaktoren bei Maßnahmegestaltung und -zuweisung.....	155
7.2.2 Feststellung des Förderbedarfs und Berufsorientierung	156
7.2.3 Qualifizierungsmaßnahmen	160
7.2.3.1 Kürzere Qualifizierungen.....	161
7.2.3.2 Ausbildungen: Finanzielle Einschränkungen und Schnittstellenprobleme	163
7.2.3.3 Qualifizierung jenseits des SGB III-Instrumentariums	165
7.2.4 Zeitliche Gestaltung von Maßnahmen	167
7.2.5 Schnittstellenprobleme und Drehtüreffekte	170
7.3 Effektivität und Nutzen von Maßnahmen	172
7.3.1 Integration in Erwerbstätigkeit und Abgang aus dem Hilfebezug.....	173
7.3.2 Kompensatorischer Nutzen und Verdrängungseffekte.....	176
7.4 Fazit	177
8 Integration in Erwerbstätigkeit	181
8.1 Umfang der Erwerbsintegration	182
8.1.1 Bedeutung der Erwerbsintegration bei Abgängen aus Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug.....	182
8.1.2 Integration in Erwerbstätigkeit nach Beschäftigungsform	186
8.1.3 Erwerbstätigkeit im SGB II	191
8.2 Organisatorische Umsetzung und geschlechtsbezogene Wirkungen	197
8.2.1 Umgang mit geschlechtsspezifischer Arbeitsnachfrage.....	197
8.2.2 Integration und Arbeitsplatzqualität.....	203
8.2.2.1 Geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit	203
8.2.2.2 Entlohnungsbedingungen.....	210
8.3 Fazit	212

9	Geschlechterrollenbilder und Aktivierungsprozess	216
9.1	Geschlechterrollenbilder auf individueller Ebene	216
9.1.1	Geschlechterrollenbilder und private Arbeitsteilung der ALG II- Beziehenden	216
9.1.2	Die Fachkräfte: Rollenverständnis, Deutungsmuster und Handlungsorientierungen	222
9.2	Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse	228
9.2.1	Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern (Kinder unter drei Jahren)	229
9.2.1.1	<i>Kontaktdichte</i>	230
9.2.1.2	<i>Eingliederungsvereinbarungen</i>	231
9.2.1.3	<i>Umgangsweisen mit weiblichen und männlichen eHb mit Kleinkindern</i>	232
9.2.2	Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ab drei Jahren	235
9.2.2.1	<i>Handlungsorientierungen und Regeln: Was ist wann zumutbar?</i>	235
9.2.2.2	<i>Implizite Konflikte um zeitliche und räumliche Flexibilitätsanforderungen</i>	237
9.2.2.3	<i>Sequenzielle oder parallele Integrationsstrategie</i>	239
9.2.2.4	<i>Ausnahmen von der Regel? Ältere und Migrant/inn/en</i>	242
9.2.3	Alleinerziehende	245
9.2.3.1	<i>Individuelle und strukturelle Vermittlungshemmnisse Alleinerziehender</i>	246
9.2.3.2	<i>Umgang mit Alleinerziehenden in den Grundsicherungsstellen</i>	249
9.3	Fazit	252
	Teil E: Schlussfolgerungen	256
10	Gesamtfazit und Handlungsempfehlungen	257
10.1	Geschlechterdifferente Ergebnisse und Wirkungen der SGB II- Umsetzung	259
10.2	Hintergründe und Ursachen	261
10.3	Dilemmata, Zielkonflikte und Herausforderungen	268
10.4	Handlungsempfehlungen	276
	Literatur	285

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sozial- und Arbeitslosehilfebeziehende Ende 2004 und erwerbsfähige Hilfebedürftige, nach Geschlecht, Anteile (in %)	29
Abbildung 2: Beantragung und Bewilligung von ALG II im Jahr 2005 von Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt im Dezember 2004, Anteile (in %).....	57
Abbildung 3: Güter des Lebensstandards auf die aus finanziellen Gründen verzichtet werden muss (Deprivation) nach ALG II-Bezug und Geschlecht, 2008 (Welle 2), Anteile (in %)	75
Abbildung 4: Vorhandensein von gleichstellungspolitischen Konzepten bei den Grundsicherungsstellen, 15.08.2007, Anteile (in %)	92
Abbildung 5: Status von Personen nach Beendigung des Leistungsbezugs (ALG II-Bezug mind. 3 Monate) nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)	185
Abbildung 6: Integration aus SGB II-Unterbeschäftigung und aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und geringfügige Beschäftigung, Juli 2006 bis Juni 2007.....	187
Abbildung 7: Erwerbsstatus von Personen, die den ALG II-Bezug in Erwerbstätigkeit verlassen, nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)	189
Abbildung 8: Zahl der Erwerbstätigen im SGB II, nach Geschlecht und Einkommensklassen, Januar 2007 bis November 2008.....	193
Abbildung 9: Erwerbstätige im SGB II, Deutschland Januar 2007 und November 2008, nach Geschlecht und Einkommensklassen, Anteile (in %)	194
Abbildung 10: Erwerbsstatus von erwerbstätigen Personen im ALG II-Bezug, nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)	196

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Struktur der eHb nach BG-Typ, Geschlecht und Alter in Deutschland 2008 (Jahresdurchschnitt), Anteile (in %)	31
Tabelle 2:	Subjektive Bewertung der materiellen und Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem und ohne ALG II-Bezug nach Geschlecht, 2008 (Welle 2)	64
Tabelle 3:	Subjektive Bewertung der materiellen und Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Einkommensbestandteilen und Geschlecht, 2008 (Welle 2).....	67
Tabelle 4:	Subjektive Bewertung der materiellen Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Haushaltstyp, 2008 (Welle 2).....	71
Tabelle 5:	Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Einkommensquellen, Veränderung der Erwerbstätigkeit und Bedarfsgemeinschaftstyp, Anteile (in %)	72
Tabelle 6:	Existenz und institutionelle Verortung der Beauftragten für Gender Mainstreaming/Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in ARGE n und zKT gesamt, 31.12.2007	87
Tabelle 7:	Ausmaß der Beteiligung von Beauftragten für Gender Mainstreaming/Chancengleichheit am Arbeitsmarkt an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien bzw. der Ausgestaltung von Maßnahmen, 2005-2007	91
Tabelle 8:	Bedeutung von Gender-Schulungen für die Personalentwicklung für Mitarbeiter/innen im Bereich Eingliederungsleistungen bzw. Fallmanagement.....	96
Tabelle 9:	Unterschreitung der Frauenförderquote (nach § 8 Abs. 2 SGB III), 2007, Anteile (in %).....	102
Tabelle 10:	Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit Kindern unter 15 Jahren bei der Suche nach einem geeigneten Betreuungsplatz, 2008 (Welle 2), Anteile (in %)	118
Tabelle 11:	Bereitschaft von weiblichen eHb, die Kinderbetreuung anderen Personen oder einer Einrichtung zu überlassen, nach Alter des Kindes, Alleinerziehenden, schulischem und beruflichem Bildungsgrad, Anteile (in %).....	120

Tabelle 12:	Vorgehen der Fachkräfte bei Bedarf nach Kinderbetreuungsplätzen, Anteile der SGB II-Trägereinheiten, bei denen die jeweilige Vorgehensweise in hohem Maße zutrifft, 2005-2007, Anteile (in %)	129
Tabelle 13:	Frauenanteile in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rechtskreis SGB II (ohne Daten zkt), 2005-2008 (Bestandsdaten)	141
Tabelle 14:	Anteil der eHb (25-49 Jahre), die aktuell an einer Maßnahme teilnehmen, nach Betreuungssituation und Alter des jüngsten Kindes, Anteile (in %)	149
Tabelle 15:	Anteil der erwerbstätigen eHb (25-49 Jahre), nach Betreuungssituation und Alter des jüngsten Kindes, Anteile (in %)	151
Tabelle 16:	Aussagen zu Geschlechterrollenbildern – Vergleich zwischen Haushalten mit und ohne ALG II-Bezug, nach Geschlecht und Region, 2007 (Welle 1), Anteile (in %)	218
Tabelle 17:	Wer übernimmt während der Woche hauptsächlich die Betreuung Ihrer Kinder? Paar-Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren mit und ohne ALG II-Bezug, Anteile (in %)	219

Abkürzungsverzeichnis

AA	Arbeitsagentur
ABM	Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGH	Arbeitsgelegenheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
Alhi	Arbeitslosenhilfe
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BA	Bundesagentur für Arbeit
BCA	Beauftragte für Chancengleichheit
BG	Bedarfsgemeinschaft/en
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BSG	Bundessozialgericht
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DJI	Deutsches Jugendinstitut
EGZ	Eingliederungszuschuss
eHb	erwerbsfähige/r Hilfebedürftige/r
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FIA	Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt
FM	Fallmanagement / Fallmanager/innen
gAw	getrennte Aufgabenwahrnehmung
GendA	GendA, Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation

IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
Infas	Institut für angewandte Sozialforschung
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PASS	Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“
QS	Querschnittsbefragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005 (LSS 2005)“
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SWL	Sonstige Weitere Leistungen
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
VerBIS	Vermittlungs-und Beratungsinformationssystem
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZfT	Zentrum für Türkeistudien
zkT	Zugelassene/r kommunale/r Träger

Zusammenfassung

Am 1. Januar 2005 trat das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) in Kraft, das die beiden bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zusammenführte. In § 55 SGB II ist festgelegt, dass die Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts regelmäßig und zeitnah zu untersuchen sind, womit das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur für Arbeit (BA) auch Dritte beauftragen können. Auf dieser Grundlage hat das BMAS im November 2006 die Untersuchung zur „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ an ein Konsortium unter Leitung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, gemeinsam mit dem Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt GmbH (FIA), Berlin, und GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg, vergeben.

Untersuchungsauftrag und Umsetzung

Ziel des Forschungsvorhabens war eine Gesamtschau über die im Rahmen des § 55 SGB II im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und im Forschungsverbund des § 6c SGB II erzielten Evaluationsergebnisse sowie eine Bewertung dieser Ergebnisse aus gleichstellungspolitischer Sicht. Darüber hinaus sollten eingehende qualitative Analysen zur gleichstellungspolitischen Bewertung insbesondere des Aktivierungsprozesses durchgeführt werden. Im Einzelnen sollten die sich abzeichnenden materiellen Konsequenzen geschlechtsspezifisch dargestellt und alle Aspekte der Überwindung von Hilfebedürftigkeit aus gleichstellungspolitischer Sicht analysiert und bewertet werden. Ferner war zu untersuchen, welche (geschlechts-)spezifischen Faktoren die Ergebnisse beeinflussen.

Das SGB II beinhaltet eine Reihe gender- bzw. gleichstellungsrelevanter Bestimmungen:

- „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“ (§ 1 Abs. 1 SGB II)
- „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass (...)
 3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,

4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden (...). (§ 1 Abs. 1 SGB II)

- „Die Arbeitsförderung soll insbesondere (...) die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III, der nach § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II auch für das SGB II gilt)

Mit Ausnahme der konkreten Vorgabe zum Frauenanteil an den Maßnahmen der Arbeitsförderung enthält das Gesetz keine Regelungen zur Implementierung und Institutionalisierung des Gleichstellungsziels. Anders als im SGB III werden die Zielvorgaben auch nicht ergänzt durch Regelungen zur personellen Verankerung in Gestalt einer Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA). Insofern bleibt es den Grundsicherungsstellen überlassen, die Umsetzung des Gleichstellungsziels selbst zu gestalten. Während die gesetzlichen Vorgaben zur Frauenförderung recht konkret sind, werden die darüber hinausgehenden Gleichstellungsziele eher allgemein angesprochen.

Nicht nur in der Umsetzungspraxis selbst, sondern auch für die Bewertung der Umsetzungspraxis aus Gleichstellungsperspektive bedarf es daher einer Konkretisierung oder Operationalisierung der im Gesetz formulierten gleichstellungsrelevanten Vorgaben. Für den Zweck der vorliegenden Untersuchung wurden die Vorgaben daher für die Ergebnis- und Wirkungsebene einerseits und die Umsetzungsebene andererseits weiter konkretisiert. Für die Ergebnis- und Wirkungsebene wurden dabei die bestehenden geschlechtsbezogenen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt zum Ausgangspunkt genommen: Diese bestehen insbesondere darin, dass Frauen seltener als Männer überhaupt erwerbstätig sind, häufiger in sozialversicherungspflichtiger Teilzeitarbeit oder geringfügiger Beschäftigung arbeiten und im Durchschnitt weniger verdienen als Männer. Die Unterschiede zwischen Frauen und Männern mit Kindern sind hierbei besonders ausgeprägt, weil die Verantwortung für die Haus- und Familienarbeit nach wie vor überwiegend von Frauen übernommen wird. Demnach wäre es auf der Ergebnis- und Wirkungsebene als gleichstellungspolitischer Fortschritt zu bewerten, wenn Frauen in stärkerem Maße als bisher an bezahlter Erwerbsarbeit partizipieren könnten, wenn Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt reduziert würden und sich eine „Normalität“ von Frauenerwerbsarbeit herausbilden würde, die nicht überwiegend den (kurzen) Teilzeitbereich betrifft – auch weil solche Beschäftigungsverhältnisse in der Regel keine individuelle Existenzsicherung ermög-

lichen und damit keine ökonomische Unabhängigkeit vom Partnereinkommen erreicht wird. Auf der Umsetzungsebene werden Konzepte und Handlungsrouninen in der Grundsicherungsstellen als der Gleichstellung förderlich angesehen, wenn sie die zuvor genannten Ziele verfolgen, bei der Betreuung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gendersensibel vorgehen und geschlechtsbezogen spezifische Lebenslagen berücksichtigen.

Methodisches Vorgehen

Zur Umsetzung des Forschungsvorhabens wurde eine multi-methodische Herangehensweise umgesetzt, bei der Literatur- und Datenrecherchen, Sekundäranalysen und eigene Erhebungen miteinander verknüpft wurden. Die *Literaturanalyse* stützt sich insbesondere auf die Veröffentlichungen der durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführten allgemeinen Wirkungsforschung nach § 55 SGB II und die Ergebnisse der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II sowie weitere Studien und Veröffentlichungen. Die *Datenanalysen* umfassen zum einen die durch die BA veröffentlichten laufenden Statistiken und die Sonderberichte zum SGB II und zum anderen die geschlechtsbezogenen Sonderauswertungen, die auf Antrag des Projektteams von der BA erstellt wurden. Darüber hinaus wurden eigene Auswertungen der IAB-Querschnitterhebung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ (QS), des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) sowie der im Rahmen des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation nach § 6c SGB II durchgeführten „Kundenbefragung“ vorgenommen.

Ergänzend wurden *eigene empirische Erhebungen* durchgeführt: So wurde im ersten Halbjahr 2007 eine *Online-Befragung* zur Implementation von Gleichstellung in den Grundsicherungsstellen durchgeführt. Ziel dieser Befragung war es, zu einem frühen Zeitpunkt einen Überblick über das Ausmaß der bisherigen gleichstellungspolitischen Institutionalisierung zu erhalten. Zwischen Oktober 2007 und Sommer 2008 wurden außerdem zehn umfassende *Fallstudien bei Grundsicherungsstellen* durchgeführt. Ziel dieser Erhebungen war es, den Umgang mit geschlechter- und gleichstellungsrelevanten Fragen im Betreuungs- und Aktivierungsprozess zu beobachten und die den jeweiligen Entscheidungen zugrunde liegenden Überlegungen und Handlungsorientierungen zu ermitteln. Hierzu wurden an jedem Standort Interviews auf der Leitungsebene, der operativen Ebene, mit externen arbeitsmarktpolitischen Trägern, mit ALG II-Beziehenden sowie weiteren Akteur/inn/en geführt. Außerdem wurden Beratungsgespräche beobachtet sowie Gruppendiskussionen mit Fachkräften durchgeführt.

Die qualitativen Untersuchungsergebnisse stützen sich auf 205 Gespräche (Interviews und Gruppendiskussionen) sowie 22 Beobachtungen von Beratungsgesprächen. Außerdem wurde im Dezember 2008 ein Workshop durchgeführt, an dem

Mitarbeiter/innen, die bei den Grundsicherungsstellen mit dem Gleichstellungsthema befasst waren, teilgenommen haben. Die qualitativen Ergebnisse erheben nicht den Anspruch, repräsentativ zu sein. Sie geben aber Anhaltspunkte für mögliche Hintergründe und Erklärungen für geschlechtsspezifische Unterschiede, die aufgrund quantitativer Daten und Analysen festgestellt worden sind. Zudem bieten sie vertiefte Einblicke in das Organisationshandeln und dazu, wie geschlechterpolitische Realitäten in der SGB II-Umsetzung wirken.

Im Folgenden wird ein Überblick zu zentralen Ergebnissen der „Bewertung der der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ gegeben. Der Untersuchungszeitraum reichte von 2005 bis 2008.

Materielle Leistungen

Die materiellen Leistungen nach dem SGB II dienen der Existenzsicherung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und den mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Partner/innen und Angehörigen. Die Höhe der Regelsätze im SGB II ist formal geschlechtsneutral. Gleichwohl sind einige gender- und gleichstellungsrelevante Wirkungen und Unterschiede im Bereich der materiellen Leistungen erkennbar.

Dies betrifft insbesondere die Effekte beim Übergang von den vorherigen Systemen der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen System der einheitlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende. Für ehemalige Arbeitslosenhilfe-Beziehende hat sich die Zugangsschwelle zu den Leistungen erhöht, da die Bedürftigkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende restriktiver definiert ist. Der Anteil der früheren Arbeitslosenhilfe-Beziehenden, die allein aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, war bei Frauen mit 14,9 % ca. doppelt so hoch wie bei Männern (7,7 %).

Bezogen auf ehemalige Sozialhilfe-Beziehende wird demgegenüber davon ausgegangen, dass diese beim Systemwechsel vollständig übergegangen sind. Darüber hinaus hat sich aufgrund der im Vergleich zum Bundessozialhilfegesetz günstigeren Zugangsbedingungen in Bezug auf Vermögen und die Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs zwischen Eltern und Kindern im SGB II die Zahl der Leistungsberechtigten erhöht. Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass auch ein Teil der Personen, die zuvor auf Leistungen verzichtet hatten, nun einen Antrag auf Arbeitslosengeld II gestellt haben. Hierdurch dürfte ein Teil der verdeckten Armut sichtbar und verringert geworden sein.

Geschlechterunterschiede zeigen sich auch in Bezug auf die Höhe der Leistungen: Sofern Personen vor dem Systemwechsel Arbeitslosenhilfe bezogen hatten und nach dem Systemwechsel ALG II erhielten, sind die SGB II-Leistungen im Durchschnitt geringer. Dabei mussten Männer stärkere Einbußen hinnehmen als Frauen, was auf deren durchschnittlich höhere Zahlbeträge bei der Arbeitslosenhilfe zurück-

geführt werden kann. Demgegenüber hat sich die materielle Lage von Personen, die zuvor Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG erhalten hatten, nach Einführung des SGB II durchschnittlich etwas erhöht. Aufgrund des höheren Frauenanteils im BSHG ist davon auszugehen, dass Frauen hiervon stärker profitiert haben.

Eine Analyse nach Einkommensquellen hat gezeigt, dass Arbeitslosengeld II beziehende Frauen häufiger als Männer zusätzlich über Erwerbseinkommen und nicht anrechenbare Transfers verfügten, also eine günstigere finanzielle Situation aufwiesen: Ca. doppelt so viele hilfebedürftige Frauen wie Männer bezogen zusätzlich zum ALG II familienbezogene Transfers wie Eltern- und Pflegegeld oder verfügten über Einkommen aus Erwerbstätigkeit. Demgegenüber waren Männer in der Gruppe derjenigen, die zusätzlich zum ALG II keine weiteren Einkommen bezogen, leicht in der Mehrheit. Diese Geschlechterunterschiede haben sich im Zeitverlauf tendenziell verstärkt.

Implementation von Gleichstellungspolitik

Bezogen auf die Implementation von gleichstellungsrelevanten Strukturen und Interventionen in den Grundsicherungsstellen ist festzustellen, dass diese im Untersuchungszeitraum nur in sehr begrenztem Umfang erfolgt ist. Konzepte und Prozesse für die Planung, Umsetzung und Steuerung von Gleichstellungsaktivitäten hatten nur eine geringe Verbreitung, und die Integration von Gleichstellungsfragen in den Aktivierungsprozess beschränkte sich weitgehend auf die Planung und Förderung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für spezifische Zielgruppen.

Gleichwohl waren im Untersuchungszeitraum leichte Fortschritte zu konstatieren. Eine personelle Verankerung von Gleichstellung gab es Befragungsergebnissen aus der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II (im folgenden: § 6c-Forschung) zufolge Ende 2007 in mehr als der Hälfte der Grundsicherungsstellen, aber immerhin 39 % hatten bis dahin noch keine für Gleichstellung zuständige Person benannt. Dort, wo eine Zuständigkeit für das Gleichstellungsthema festgelegt worden war, handelte es sich nur in wenigen Fällen (4 %) um eine formelle Position innerhalb der Grundsicherungsstelle mit entsprechenden Ressourcen. Überwiegend erfolgte dies demgegenüber durch eine (etwa zur Hälfte informelle) Delegation an Personen, die diese Aufgabe entweder zusätzlich zu ihren vorhandenen Arbeitsfeldern übernommen hatten oder außerhalb der Grundsicherungsstellen angesiedelt waren. Selbst wenn es eine personelle Zuständigkeit gab, war dies nicht in jedem Fall auch mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten – z.B. auf die Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Strategien und Maßnahmen – verbunden. Analog zum SGB III ist auch für die Umsetzung des SGB II mit der sogenannten „Frauenförderquote“ ein Instrument vorgesehen, das für den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen vorschreibt, dass Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relati-

ven Betroffenheit von Arbeitslosigkeit einbezogen werden sollen. Tatsächlich zeigen Befragungsergebnisse aus der § 6c-Forschung jedoch, dass die Frauenförderquote in den Grundsicherungsstellen nur einen geringen Stellenwert hatte. Auch im Rahmen der eigenen Fallstudien und beim Workshop mit Fachkräften aus den Grundsicherungsstellen, der im Dezember 2008 stattfand, wurde deutlich, dass die Quote in der Praxis überwiegend nur eine geringe Rolle spielt.

Die Frauenförderquote und deren tatsächliche Über- bzw. Unterschreitung wird nicht nur auf Bundesebene, sondern auch differenziert für Ost- und Westdeutschland und in den Leistungsbilanzen auch für jede einzelne Grundsicherungsstelle ausgewiesen. Außerdem wird der Grad der Erreichung bzw. Abweichung auch für verschiedene Maßnahmetypen abgebildet. Grundsätzlich böte sie den Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, die eigene Förderpraxis – auch im Vergleich mit anderen – zu analysieren. Dies könnte als Ausgangspunkt für die Entwicklung gezielter gleichstellungspolitischer Maßnahmen und Strategien genutzt werden. Mit wenigen Ausnahmen wurde dies im Untersuchungszeitraum jedoch nicht umgesetzt.

Dass die Frauenförderquote in den Jahren 2005 bis 2007 auf der Bundesebene (und vor allem in Westdeutschland) jeweils deutlich und zunehmend unterschritten wurde, blieb weitgehend folgenlos. In der Praxis war sie bislang eher wirkungslos, weil sie überwiegend bei den Fachkräften gar nicht bekannt war und ihr seitens der Geschäftsführungen keine prominente Position innerhalb der Ziele des SGB II beigemessen wurde. Zudem bezieht sie sich ausschließlich auf quantitative Aspekte der Maßnahmebeteiligung. Als Kennziffer und Orientierungsrahmen kann sie im Kontext eines umfassenden Gleichstellungsprozesses jedoch einen guten Ausgangspunkt für die Konzipierung gezielter gleichstellungspolitisch orientierter Maßnahmen bieten und sollte deshalb in der Umsetzung stärker beachtet werden.

Auch weitere Instrumente, die Ausgangspunkt für eine systematische Berücksichtigung von Gender-Aspekten und für gleichstellungspolitisch orientierte Strategien sein könnten (z. B. Gender Controlling), oder Gender-Schulungen für die Fachkräfte wurden im Untersuchungszeitraum in den Grundsicherungsstellen kaum genutzt. Die Fallstudien haben verdeutlicht, dass geschlechtersensible Ansätze und Instrumente am ehesten dann eingesetzt wurden, wenn es um spezifische Zielgruppen wie Frauen mit Gewalterfahrungen oder um Alleinerziehende ging. Hierbei handelte es sich aber eher um Einzelaktivitäten, nicht um eine systematische gendersensible Ausgestaltung des gesamten Aktivierungsprozesses.

Eine wesentliche Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass gleichstellungspolitische Anforderungen meist als nachrangig gegenüber den zentralen Zielen des SGB II – Eingliederung in Erwerbsarbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit – angesehen wurden. Gleichstellung galt als „Kür“. Verwiesen wurde auch darauf, dass es keine

gesetzliche Vorgabe für die Benennung von formell Zuständigen für das Gleichstellungsthema gebe. Andere vertraten die Auffassung, dass der „Gender-Blick“ selbstverständlich sei oder dass es seitens der Grundsicherungsstellen wenig oder keine Einflussmöglichkeiten auf bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt gebe.

Es wurde aber auch deutlich, dass bei einer konzeptionellen und prozeduralen Verankerung von Gleichstellung weitergehende Ansätze und Strategien entwickelt werden konnten. Als förderliche Faktoren ließen sich hierbei ein individuelles Engagement der Fachkräfte, Leitungsentscheidungen oder Anstöße von außen – auf der lokalen Ebene oder auch auf der Bundesebene seitens der BA und des BMAS – identifizieren.

Leistungen zur Kinderbetreuung

In § 16a Nr. 1 SGB II ist geregelt, dass zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit Leistungen zur Kinderbetreuung erbracht werden können. In der Praxis scheint sich dies angesichts institutioneller Hemmnisse allerdings eher schwierig zu gestalten. Es handelt sich um eine Kann-Leistung, für die bei allen Grundsicherungsstellen die kommunale Seite zuständig ist. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten regional sehr unterschiedlich ist und vor allem in Westdeutschland, insbesondere im ländlichen Raum und bezogen auf Ganztagsbetreuung Engpässe bestehen. In den Bundesländern gibt es nur in wenigen Fällen Regelungen, die eine bevorzugte Berücksichtigung von erwerbstätigen Hilfebedürftigen vorsehen. Insofern besteht in vielen Regionen eine Konkurrenz um knappe Betreuungsplätze.

Auf der Geschäftsführungsebene wurde dem Thema Kinderbetreuung gleichwohl ein wachsender Stellenwert beigemessen, wie Befragungsergebnisse aus der § 6c-Forschung zeigen: Ende 2007 gab knapp ein Drittel der Befragten an, dass dies in ihrer Grundsicherungsstelle einen hohen oder sehr hohen Stellenwert habe. Das ist eine deutliche Steigerung gegenüber 2005, als dies nur bei 8 % der Grundsicherungsstellen der Fall war. Dass sich ein stärkeres Engagement in diesem Bereich durchaus lohnt, wird durch weitere Ergebnisse der § 6c-Forschung belegt. Diese verweisen darauf, dass Grundsicherungsstellen, die sich intensiver um Unterstützung bei der Organisation bzw. beim Zugang zu Kinderbetreuungsangeboten bemühten, hinsichtlich der Integration von Frauen in Erwerbsarbeit erfolgreicher waren.

Auf der Ebene der einzelnen Fachkräfte scheint die Unterstützung bei der Organisation der Kinderbetreuung jedoch im Untersuchungszeitraum eher begrenzt gewesen zu sein: Ergebnisse der Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 der § 6c-Forschung zeigen, dass das Thema Kinderbetreuung nach Angaben der erwerbsfäh-

higen Hilfebedürftigen bis 2007 in Beratungsgesprächen nur selten überhaupt angesprochen wurde. Und selbst wenn dies erfolgte, wurden nur in weniger als einem Drittel der Fälle unterstützende Maßnahmen eingeleitet. Ergänzende Analysen mit dem „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ verweisen darauf, dass arbeitssuchende ALG II-Beziehende mit Kindern unter 15 Jahren deutlich seltener Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen bei der Suche nach einem geeigneten Betreuungsplatz für ihre Kinder erhielten, als sich die Hilfebedürftigen selbst eine solche Unterstützung gewünscht hätten.

Im Rahmen der Fallstudien bei zehn Grundsicherungsstellen wurde exemplarisch deutlich, was in der Praxis dahinter stecken kann, wenn von den Fachkräften nur begrenzt Unterstützung bei der Suche nach einer Kinderbetreuungsmöglichkeit geleistet wird: So verwiesen manche darauf, dass ihnen die Zeit für diese komplexe Aufgabe fehle, und vertraten teilweise auch die Auffassung, dass dies nicht zu ihren Aufgaben zähle. Außerdem wurde die eigenverantwortliche Sicherstellung von Kinderbetreuung durch die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen selbst mitunter auch als Gradmesser für deren Erwerbsmotivation angesehen, selbst wenn Betreuungsplätze knapp waren. Auch auf Seiten der Hilfebedürftigen können Vorbehalte bestehen, das Thema in Beratungsgesprächen anzusprechen, weil sie dies für ihre Privatsache halten.

Geschlechterunterschiede im Aktivierungsprozess

Bezogen auf den Aktivierungsprozess wurden in mehreren Aspekten Geschlechterdifferenzen sichtbar. So waren Frauen im Untersuchungszeitraum unterdurchschnittlich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vertreten. Ihr Anteil an den Teilnehmer/innen stieg zwar zwischen 2005 und 2008 von 40,3 % auf 42,2 % leicht an. Dennoch ist die Frauenförderquote in den Jahren 2005 bis 2007 auf Bundesebene jeweils nicht erreicht worden; im Jahr 2007 wurde sie sogar um 5,4 Prozentpunkte unterschritten. Deutliche Unterschiede gab es dabei zwischen Ost- und Westdeutschland. Die bundesweite Unterschreitung der Frauenförderquote ging allein auf die stark unterproportionale Förderung von Frauen in Westdeutschland zurück. Besonders gering war der Frauenanteil bei den Eingliederungszuschüssen, obwohl Analysen, die den möglichen Einfluss von Teilnehmerstrukturen methodisch berücksichtigen, zum Ergebnis gekommen sind, dass Eingliederungszuschüsse die stärksten positiven Effekte auf die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatten und diese Effekte für Frauen in Ost- und Westdeutschland höher waren als für Männer.

Eigene Auswertungen mit der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung haben gezeigt, dass die insgesamt geringe Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor allem darauf zurück ging, dass erwerbs-

fähige Hilfebedürftige mit Kindern im Untersuchungszeitraum seltener an Maßnahmen teilnahmen als ALG II-Beziehende ohne Kinder und dass Frauen hiervon besonders betroffen waren. Insbesondere Frauen mit Kindern unter drei Jahren wurden stark unterdurchschnittlich gefördert. Dies liegt zum einen daran, dass in Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern eine Betreuungsperson nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II die Möglichkeit hat, sich unter Verweis auf Kinderbetreuungsaufgaben von der Arbeitsuche freistellen zu lassen, und aufgrund dessen auch nicht zur Teilnahme an Fördermaßnahmen verpflichtet werden kann. In der Praxis machten nach Erkenntnissen aus den Fallstudien überwiegend Mütter von dieser Option Gebrauch. Allerdings scheint dies nur ein Teil der Erklärung zu sein. Hierfür spricht, dass auch Frauen mit Kleinkindern, die dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt zur Verfügung standen, sowie Mütter mit Kindern ab drei Jahren im Untersuchungszeitraum nur unterproportional häufig gefördert wurden. Tendenziell konzentrierte sich die arbeitsmarktpolitische Förderung von Frauen mit Kindern über drei Jahren stärker auf diejenigen, die keine zeitlichen Beschränkungen geltend machten, also ganztätig erwerbstätig sein konnten.

Auch im Hinblick auf Erwerbsintegrationen von ALG II-Beziehenden lassen sich für den Untersuchungszeitraum deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede feststellen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit weniger als 10 % der Integrationen von arbeitslosen ALG II-Bezieher/innen auf die unmittelbare Vermittlungstätigkeit der Grundsicherungsstellen zurück gehen. Allerdings wirkt das SGB II mittelbar auch auf die anderen Integrationswege, so etwa bei Eingliederung in Erwerbstätigkeit nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch die Förderung oder bei eigenverantwortlicher Arbeitsuche der Hilfebedürftigen durch Anreize und Sanktionen sowie Beratung der Vermittlungsfachkräfte. Zu differenzieren ist zudem bei der Analyse zwischen dem Abgang aus Arbeitslosigkeit, dem Abgang aus dem Hilfebezug und der Integration in Erwerbstätigkeit; diese sind nicht deckungsgleich.

Bezogen auf den Verbleib nach Arbeitslosigkeit ist festzustellen, dass hilfebedürftige Frauen im Untersuchungszeitraum seltener als Männer in Erwerbstätigkeit und häufiger in Nicht-Erwerbstätigkeit übergegangen sind. Bei Abgängen aus dem *Hilfebezug* waren die Geschlechterunterschiede tendenziell noch größer: Männer gingen zu 75 % in Erwerbstätigkeit über, während der Anteil bei den Frauen nur 52 % betrug. Demgegenüber gingen Frauen insgesamt mit rund 31 % etwa dreimal so häufig wie Männer (11 %) in Nicht-Erwerbstätigkeit ab. Eine Differenzierung nach Bedarfsgemeinschaftstyp zeigte, dass der Leistungsbezug bei Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften überdurchschnittlich häufig mit einem Übergang in Nicht-Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit endete. Dafür dürfte in der Regel die Erwerbstätigkeit des Partners ausschlaggebend gewesen sein, aufgrund derer alle Mitglieder

der Bedarfsgemeinschaft – unabhängig vom eigenen Erwerbsstatus – den Leistungsbezug beendeten.

Die Erwerbsintegration von (vormals) ALG II-beziehenden Männern und Frauen unterschied sich auch in Bezug auf die Beschäftigungsform: Nach dem Hilfebezug erwerbstätige Männer waren fast ausschließlich sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig tätig. Frauen waren demgegenüber zu gut einem Fünftel in Minijobs und nur zu drei Vierteln sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig tätig. Bei Frauen aus Paar-Bedarfsgemeinschaften lag der Anteil der geringfügigen Beschäftigung noch deutlich höher (ohne Kind gut ein Fünftel und mit Kindern ein Drittel). Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 6c SGB II zeigen, dass unter den Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer/innen im SGB II fast ausschließlich Frauen eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen, und etwa jede zweite Beschäftigung, die von Frauen aus dem Hilfebezug aufgenommen wird, ein Minijob ist. Bei Männern überwiegt hingegen der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

Hintergründe und Ursachen

Welche Hintergründe und Ursachen die festgestellten geschlechtsspezifischen Besonderheiten im Aktivierungsprozess haben können, lässt sich vor allem anhand der qualitativen Untersuchungsergebnisse näher beleuchten.

So gaben die Fallstudien bei Grundsicherungsstellen Hinweise darauf, dass hierbei die Berücksichtigung von lebenslagen-spezifischen Strukturen und Mustern der innerfamiliären Arbeitsteilung insbesondere im Rahmen von § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II eine Rolle spielte. Insbesondere Müttern von Kleinkindern wurde zugestanden oder sogar seitens der Fachkräfte nahegelegt, dass sie aufgrund von Kinderbetreuungserfordernissen keine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder an einer Maßnahme teilnehmen müssen. Sowohl bei Müttern in Paar-Bedarfsgemeinschaften als auch bei Alleinerziehenden schienen Fachkräfte die zeitlichen Einschränkungen oftmals eher zu akzeptieren, als diese zum Anlass zu nehmen, gezielte Hilfestellungen bei der Suche nach einer Kinderbetreuungsmöglichkeit zu geben, um die zeitliche Verfügbarkeit der Betroffenen auszudehnen. Minijobs wurden in diesem Kontext häufig als eine „der Lebenssituation angemessene Form der Erwerbstätigkeit“ von Müttern angesehen. Demgegenüber schien es für Väter relativ schwer zu sein, Einschränkungen hinsichtlich der zumutbaren Arbeit aufgrund von Sorgeverantwortung für Kinder geltend zu machen. Wie sich in den Fallstudien zeigte, wurde ein solches Verhalten bei Männern von den Fachkräften nicht selten gleichgesetzt mit dem Versuch, sich vor der Erwerbsaufnahme zu drücken und sich den Mitwirkungspflichten zu entziehen. Dies betraf nicht nur die Nutzung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, sondern auch Wünsche von ALG II-beziehenden Männern mit Kindern, eine Arbeitsstelle in der Nähe des

Wohnortes zu suchen, da lange Pendelzeiten die Möglichkeit, sich um die eigenen Kindern zu kümmern, stark einschränken.

Ein wichtiger Einflussfaktor zur Erklärung von Geschlechterdifferenzen ist auch die Nachfragestruktur des Arbeitsmarktes. Statt aktiv „auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hin(zu)wirken“, wie in § 1 Absatz 2 Nr. 4 SGB III, der nach § 16 Absatz 1 Satz 4 SGB II auch für die Umsetzung des SGB II gilt, vorgegeben, legen die Fallstudien nahe, dass die Nachfragestruktur und die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten des Arbeitsmarktes von den Grundsicherungsstellen häufig als gegeben und nicht veränderbar hingenommen wurden. Entsprechend wurden die Inhalte von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und auch Arbeitsvermittlungen oftmals danach ausgerichtet, wo kurzfristig die besten Vermittlungschancen vermutet wurden. Strategien, die darauf zielten, den Benachteiligungen von Frauen aktiv entgegen zu wirken, waren demgegenüber in den Fallstudien nur vereinzelt vorzufinden.

Nicht zuletzt legt auch die grundsätzliche Ausrichtung des Aktivierungsprozesses an Wirtschaftlichkeitskriterien und dem Ziel der Verringerung oder Beendigung des Hilfebedarfs nahe, dass sich die Grundsicherungsstellen auf die Aktivierung von arbeitsmarktnäheren erwerbsfähigen Hilfebedürftige konzentrierten. Obwohl im Grundsatz in Bedarfsgemeinschaften alle erwerbsfähigen Mitglieder zu aktivieren sind, führen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und begrenzte zeitliche Ressourcen nicht selten dazu, dass die Fachkräfte sich innerhalb von Bedarfsgemeinschaften auf die Aktivierung einer Person konzentrierten – und zwar derjenigen, die die (vermeintlich) besten Chancen hatte, eine Erwerbsarbeit mit einem bedarfsdeckenden Arbeitseinkommen aufzunehmen. Zeitliche Verfügbarkeitseinschränkungen einer Person mit Sorgeverantwortung führten häufig nicht zur parallelen Entwicklung unterschiedlicher Integrationsstrategien für beide Partner/innen, sondern eher dazu, dass die Vermittlung (und ggf. auch die Förderung) der Sorgeverantwortung tragenden Person zeitweilig ganz zurückgestellt wurde. Als Gründe dafür wurden vor allem der hohe Aufwand für die Vermittlung von zwei Personen bei geringen zeitlichen Ressourcen der Fachkräfte angeführt und darauf verwiesen, dass das Ziel der Überwindung der Hilfebedürftigkeit auch bei Vermittlung nur des Partners (oder der Partnerin) erreicht werden kann.

Bewertung aus gleichstellungspolitischer Sicht

In der Gesamtschau der bisherigen Umsetzung des SGB II hat sich gezeigt, dass gleichstellungsförderliches Handeln in den Grundsicherungsstellen im Untersuchungszeitraum weit überwiegend eher punktuell und unsystematisch erfolgte. Dahinter stehen grundsätzliche Zielkonflikte, die in der Praxis offensichtlich dazu führen, dass Gleichstellungsfragen eher nachrangig behandelt werden, was auch an der

unterschiedlichen Verbindlichkeit von Zielen liegt. Gleichstellung ist im SGB II ein Querschnittsziel mit einigen wenigen konkreten Vorgaben, die aber wie etwa die Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten teilweise sogar Kann-Leistungen sind. Ziele wie etwa die Reduzierung der Hilfebedürftigkeit (sowie implizit oder explizit auch die Verringerung der Arbeitslosigkeit und Kosteneinsparungen) sind demgegenüber klarer verankert. Es gibt also eine Zielkonkurrenz mit unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit – und Gleichstellung hat darin eine eher nachrangige Position. Deutlich wird dies nicht nur in dem bislang noch sehr begrenzten Ausmaß der Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik, sondern auch und vor allem in der Umsetzung im Aktivierungsprozess. Die Grundsicherungsstellen bzw. die dort handelnden Fach- und Führungskräfte verhalten sich aus ihrer Sicht in der Logik des Gesetzes SGB II rational bzw. zielgerecht, wenn sie eher ‚den Weg des geringsten Aufwandes‘ gehen. Angesichts der knappen personellen und zeitlichen Ressourcen und der klaren Zielvorgaben zur Reduzierung des Hilfebedarfes bzw. der Ausgaben insgesamt widmen sich die Fachkräfte eher denjenigen, die am leichtesten vermittelbar erscheinen oder es faktisch sogar sind und deren Integration die größten Einsparungen verspricht.

Angesichts der geringeren Verbindlichkeit des Gleichstellungszieles gibt es bislang wenig Anreize für die Fachkräfte, hier andere Wege zu gehen. Zwar hat sich im Rahmen der Fallstudien gezeigt, dass in der Fallbearbeitung, aber auch in der Ausgestaltung des Aktivierungsprozesses insgesamt durchaus Handlungs- und Gestaltungsspielräume bestehen, um gleichstellungspolitisch relevante Aspekte (stärker) zu berücksichtigen, aber dies geht häufig eher auf die Eigeninitiative einzelner Personen oder Anstöße von außen zurück. Gleichstellungspolitik ist bislang nicht systematisch in die Prozesse und Abläufe integriert. Dies liegt auch daran, dass gendergerechte Arbeitsmarktpolitik und Gleichstellung eine Orientierung auf die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern erfordern, die grundsätzliche Ausrichtung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die dem SGB II und der Geschäftspolitik zugrunde liegt, aber eher die Effektivität und Effizienz in den Vordergrund stellt.

Die Auflösung dieses Widerspruchs liegt außerhalb der Reichweite dezentraler gegensteuernder Konzepte und Handlungsstrategien, weil dies Veränderungen des Aktivierungsparadigmas und der Ziele auf der politischen Ebene, also auf Ebene der gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen erfordern würde. Den hier skizzierten Dilemmata ist nicht allein mit Hilfe gleichstellungspolitischer Instrumente im engeren Sinne (wie Frauenförderquote und Gender-Beauftragte) auf der Umsetzungsebene beizukommen, sondern dies würde ein Überdenken der allgemeinen Rahmenbedingungen der Umsetzung im Sinne eines umfassenden ‚Gender Mainstreaming‘ erfordern. Zur Verbesserung der Teilhabechancen von Frauen und Männern wären nicht nur mehr Ressourcen für die Fachkräfte erforderlich, sondern auch

Steuerungsprozesse, die ein stärkeres Gewicht auf die Qualität von Integrationen und Unterstützungsangeboten legen. Dem Ziel der Integration jeder/s einzelnen Hilfebeziehenden in zumindest individuell existenzsichernde und nachhaltige Beschäftigung wäre oberste Priorität einzuräumen anstelle einer gleichrangigen oder sogar vorrangigen Ausrichtung am Ziel der möglichst schnellen Reduzierung von Hilfebedürftigkeit, die auch durch Minijobs oder eine Fokussierung auf einen Alleinverdiener in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft zu erreichen ist. Dazu zählt beispielsweise auch, bei Bedarf eine (teurere) Qualifizierung zu fördern, statt auf einer kurzfristigen Arbeitsaufnahme zu insistieren.

Jenseits dieser grundsätzlicheren Überlegungen wurden aus den Ergebnissen auch konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet, die sich auf die Ebene der Umsetzung des SGB II, die im Fokus des Untersuchungsauftrages stand, beziehen. Diese betreffen insbesondere eine verbindlichere Verankerung des Gleichstellungsziels, einen differenzierteren Umgang mit der Einschränkung der Zumutbarkeit aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) und verstärkte Unterstützung bei der Kinderbetreuung. Außerdem wird eine Veränderung des Konstruktes der Bedarfsgemeinschaft empfohlen, weil dieses aus Gleichstellungs-Perspektive problematische direkte und indirekte Wirkungen hat. Da es aber eng mit der SGB II-Grundlogik verknüpft ist, lässt sich dies nicht allein auf der Umsetzungsebene verändern. Darüber hinaus wurden weitere Empfehlungen formuliert, die an Beispielen guter Praxis anknüpfen.

Teil A: Grundlagen

1 Einleitung

Nach § 55 SGB II sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und die Bundesagentur für Arbeit (BA) mit einer regelmäßigen und zeitnahen Untersuchung der Wirkungen der Leistungen zur Eingliederung und der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes beauftragt. Ergänzend hierzu wurden vom BMAS bislang zu zwei Querschnittsthemen Forschungsvorhaben vergeben – zum einen zur „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ und zum anderen zu den „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“.

Ziel des Forschungsvorhabens zur Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht war eine Gesamtschau über die Ergebnisse, die im Rahmen des § 55 SGB II im IAB und im Forschungsverbund der Evaluation nach § 6c SGB II erzielt wurden sowie weiterer relevanter Studien. Zusätzlich sollten eingehende qualitative Analysen zur gleichstellungspolitischen Bewertung insbesondere des Aktivierungsprozesses durchgeführt werden. Im Einzelnen sollten die sich abzeichnenden materiellen Konsequenzen geschlechtsspezifisch dargestellt und alle Aspekte der Überwindung von Hilfebedürftigkeit aus gleichstellungspolitischer Sicht analysiert und bewertet werden. Darüber hinaus war zu untersuchen, welche (geschlechts-)spezifischen Faktoren die hierbei gewonnenen Ergebnisse beeinflussen.

Mit der Durchführung dieser Untersuchung wurde im Herbst 2006 ein Forschungsverbund unter Leitung des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, gemeinsam mit dem Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt GmbH (FIA), Berlin, und GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg beauftragt.

Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse für den Untersuchungszeitraum 2005 bis 2008 dar und ist folgendermaßen gegliedert:

Teil A bezieht sich auf die Grundlagen des Untersuchungsauftrages und beinhaltet neben dieser Einleitung das Kapitel 2, das wichtige Rahmenbedingungen des Untersuchungsauftrages behandelt. Ausgehend von einer kurzen Darstellung der gesetzlichen Neuregelungen des SGB II und seiner Vorgängersysteme wird beschrieben, unter welchen Rahmenbedingungen – insbesondere geschlechtsspezifischen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt und den dafür relevanten Einflussfaktoren – die Umsetzung des SGB II erfolgt. Daran anknüpfend werden das Untersuchungskonzept und die Kriterien zur Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht dargestellt. Darüber hinaus werden wesentliche Datengrundlagen der Untersuchung beschrieben und einige zentrale geschlechtsspezifische Aspekte der Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) im SGB II skizziert, die als Hintergrund für die folgenden Untersuchungsergebnisse wichtig sind.

Im Zentrum von Teil B stehen die materiellen Leistungen im SGB II und die Frage, ob hierbei geschlechtsspezifische Besonderheiten erkennbar sind. Kapitel 3 geht zunächst auf Veränderungen der materiellen Leistungen durch Einführung des SGB II ein. In Kapitel 4 wird analysiert, inwieweit beim Leistungsbezug und der materiellen Lebenssituation durch die Einführung und die bisherige Umsetzung geschlechtsspezifisch unterschiedliche Be- und Entlastungen entstanden sind.

In Teil C stehen Strukturen und Prozesse im Mittelpunkt, die zum Zweck der Umsetzung des Gleichstellungsziels in den Grundsicherungsstellen implementiert worden sind. In Kapitel 5 werden dazu Ausmaß und Art der Implementation von Gleichstellungspolitik analysiert, wobei es insbesondere darum geht, ob und inwieweit Instrumente der gleichstellungspolitischen Steuerung in den Grundsicherungsstellen zum Einsatz kommen. In Kapitel 6 wird untersucht, wie die Grundsicherungsstellen bei der Organisation und Vermittlung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten Unterstützung leisten und damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf befördern, die eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Kindern dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können.

Im Zentrum von Teil D stehen verschiedene Aspekte des Aktivierungsprozesses. Kapitel 7 befasst sich mit den Instrumenten der Arbeitsförderung, hier werden also Maßnahmen daraufhin untersucht, inwieweit sie zum Nachteilsausgleich beitragen und welche Ursachen und Hintergründe geschlechtsspezifische Unterschiede in der Förderung haben. In Kapitel 8 geht es um Umfang und Qualität der Erwerbsintegrationen aus dem Arbeitslosengeld II-Bezug und die Frage, wie die Grundsicherungsstellen im Vermittlungsprozess vor dem Hintergrund des geschlechtersegregierten Arbeitsmarktes agieren. In Kapitel 9 steht schließlich der Umgang der Grundsicherungsstellen mit unterschiedlichen Typen von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im Vordergrund; dabei wird auch der Einfluss von geschlechtsspezifischen Rollenleitbildern auf Seiten der Hilfebeziehenden und der Fachkräfte analysiert.

In Teil E werden in Kapitel 10 die Ergebnisse zur Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht resümiert und Handlungsempfehlungen formuliert, die dazu beitragen könnten, gleichstellungspolitischen Zielen in der Umsetzung des SGB II einen höheren Stellenwert einzuräumen.

Im Anhang finden sich ergänzende Informationen und zahlreiche zusätzliche Tabellen und Abbildungen.

2 Rahmenbedingungen des Untersuchungsauftrages

Am 1. Januar 2005 trat das Zweite Buch Sozialgesetzbuch II (SGB II) in Kraft, das die bis dahin parallel existierenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe (Alhi) und Sozialhilfe für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ zusammenführte. Damit ist das letzte der vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – in der Öffentlichkeit auch bekannt als so genannte „Hartz-Reformen“ – in Kraft getreten. Dadurch haben sich sowohl das Leistungsrecht im Bereich der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung als auch die Organisation und die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik grundlegend geändert, so dass von einer Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsförderung gesprochen werden kann.

Die zentralen Änderungen werden im ersten Abschnitt dieses Kapitels (2.1) beschrieben. Anschließend wird der gesellschaftspolitische Kontext, in dem das SGB II umgesetzt wird, hinsichtlich seiner geschlechterpolitischen Grundlagen skizziert. Dabei gilt es insbesondere, die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt und die dafür relevanten Einflussfaktoren aufzuzeigen (2.2). Diese bilden den Hintergrund für das Untersuchungskonzept und die Kriterien zur Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht, die in Abschnitt 2.3 im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus werden in 2.4 die Datengrundlagen der Untersuchung beschrieben und aufgezeigt, wo Datenlücken bestehen. Abschließend wird in Abschnitt 2.5 ein kurzer Überblick zur Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II nach Geschlecht und weiteren strukturellen Merkmalen gegeben.

2.1 Rechtliche und institutionelle Änderungen mit Einführung des SGB II

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende hat die bis Ende 2004 parallel bestehenden Leistungssysteme der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe für den Personenkreis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ersetzt. Sie geht maßgeblich auf Empfehlungen der „Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zurück, die im Jahr 2002 von der Bundesregierung eingesetzt wurde, um Vorschläge zur Reform der Arbeitsmarktpolitik zu erarbeiten (Hartz-Kommission 2002). Neben Empfehlungen zur Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe legte die Kommission Vorschläge zur Restrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit sowie zur Einführung neuer und zur Reform bestehender Instrumente der Arbeitsmarktpolitik vor.

Im Folgenden werden im Anschluss an eine kurze Beschreibung der Vorgängersysteme (2.1.1) die neuen Regelungen im SGB II (2.1.2) dargestellt.

2.1.1 Die Vorgängersysteme

Vor der Einführung des SGB II erhielten (erwerbsfähige) Hilfebedürftige Leistungen in parallel bestehenden Systemen: der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe.

Die Arbeitslosenhilfe war in den 1920er Jahren als ein „historisch gewachsener Zweiter aus abgeleiteter Versicherungsleistung und Fürsorgeleistung“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 33) eingeführt worden. Sie wurde aus Steuermitteln finanziert. Arbeitslosenhilfe konnte von bedürftigen Arbeitslosen bezogen werden, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld erschöpft war. Die Höhe der Arbeitslosenhilfe wurde auf Basis des vorherigen Erwerbseinkommens berechnet. Die Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe waren – im Vergleich zur Sozialhilfe – tendenziell besser gestellt: Die Transferleistung bezog sich auf das vorherige Arbeitsentgelt, die Vermögensfreigrenzen waren höher und die Betroffenen waren in die Sozialversicherung einbezogen. Außerdem standen ihnen die Instrumente der Arbeitsförderung zur Verfügung und sie hatten systembedingt Zugang zu den Vermittlungsdienstleistungen der Arbeitsverwaltung. Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe mussten dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Im Unterschied hierzu waren erwerbsfähige Bezieher/innen von Sozialhilfe hinsichtlich der Arbeitsförderung weitgehend von den Arbeitsmarktinitiativen der zuständigen Kommune abhängig. Zugang zu bestimmten Förderangeboten der Arbeitsverwaltung hatten sie nur, wenn sie sich arbeitslos oder arbeitsuchend meldeten. Die Sozialhilfe wurde seit 1. Juni 1962 durch das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelt. Sie hatte die Funktion, das sozio-kulturelle Existenzminimum in den Fällen zu sichern, in denen dies weder durch eigenes Einkommen noch durch eigene Transferansprüche aus anderen Sozialleistungssystemen oder durch Ansprüche gegenüber unterhaltspflichtigen Personen möglich war. Grundsätze waren die Bedarfsdeckung, die Individualisierung und der Nachrang der Leistung. Der Grundsatz der Individualisierung bedeutete, dass sich Art, Form und Maß der Hilfe nach den Besonderheiten des Einzelfalls richteten (§ 3 Abs. 1 BSHG). Unter anderem zu diesem Zweck konnten in der Sozialhilfe auf Antrag einmalige Leistungen bezogen werden. Für Bezieher/innen von Sozialhilfe wurden i.d.R. keine Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt.

Im Ergebnis bestanden für die Personengruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zwei parallele, jedoch unterschiedlich ausgestaltete Leistungssysteme. Der Zugang zur Arbeitslosenhilfe hing davon ab, ob die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen schon einmal für eine gewisse Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen waren.

Die Zusammenführung der beiden Systeme mit unterschiedlichen Finanzierungsverantwortlichkeiten für einen vergleichbaren Personenkreis war seit Ende der 1990er Jahre diskutiert und von vielen gefordert worden. Das Nebeneinander zweier steuerfinanzierter Hilfesysteme galt als intransparent, ineffektiv und teuer (vgl. Jantz 2004).

Schwer begründbar waren die unterschiedlichen Leistungshöhen und Integrationschancen, je nachdem, in welchem System sich die Transferbeziehenden befanden. Darüber hinaus gab es Ende 2004 etwa 210.000 Personen, die neben Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe (aufstockend) Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) erhielten (vgl. Kaltenborn/Schiwarov 2006). Die Leistungsansprüche dieser Personen wurden vor 2005 in zwei getrennten Verwaltungsvorgängen bearbeitet. Der Datenaustausch zwischen den Arbeits- und Sozialämtern war nur in eingeschränktem Umfang gewährleistet. Sofern Personen Leistungen aus beiden Systemen erhielten, engagierte sich u. U. keiner der zuständigen Träger in ausreichendem Maße für die schnelle Arbeitsmarktintegration der Arbeitslosen. Zudem kam es zu Kostenverschiebungen zwischen den Trägern der Fürsorgesysteme („Verschiebebahnhöfe“), wenn im Rahmen des BSHG geförderte Beschäftigung vorrangig zum Zweck des Erwerbs neuer Leistungsansprüche nach dem SGB III eingesetzt wurde.

Um diese Schnittstellen künftig weitgehend zu vermeiden, hatte die von der damaligen Bundesregierung eingesetzte Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ unter dem Vorsitz von Peter Hartz (Hartz-Kommission 2002) im Jahr 2002 ein neues Leistungsgefüge und eine neue Organisation der Arbeitsvermittlung empfohlen.

2.1.2 Neuregelungen im SGB II

Mit dem SGB II wurde ab Januar 2005 ein neues einheitliches Grundsicherungssystem für Arbeitsuchende, die erwerbsfähig und hilfebedürftig sind, geschaffen. Als Träger der Grundsicherung wurden in § 6 SGB II die Bundesagentur für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger) bestimmt. Auf örtlicher Ebene wird die Grundsicherung in drei verschiedenen Formen umgesetzt: Gemäß § 44b SGB II wurden in der Regel Arbeitsgemeinschaften eingerichtet. Abweichend hiervon wurde in § 6a SGB II einer begrenzten Zahl von 69 Kommunen die zeitlich befristete Option einer alleinigen kommunalen Trägerschaft eröffnet. Die Umsetzung des SGB II erfolgt also durch Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGEn), durch zugelassene kommunale Träger (zkT) und in einigen Fällen in getrennter Aufgabenwahrnehmung von Kommune und Arbeitsagentur (gAw).

Im Folgenden werden wichtige Regelungen zu den materiellen Leistungen (2.1.2.1), den Dienstleistungen (2.1.2.2) und zur Gleichstellung im SGB II (2.1.2.3) beschrieben.

2.1.2.1 Materielle Leistungen

Die Höhe der materiellen Leistungen im SGB II entspricht weitgehend dem Niveau der bisherigen Sozialhilfe. Vermögensfreibeträge und die Einbeziehung der Hilfebe-

dürftigen in die Sozialversicherung orientieren sich demgegenüber eher an der früheren Arbeitslosenhilfe (vgl. ausführlicher Kapitel 3). Sozialhilfe für Nicht-Erwerbsfähige (SGB XII) und Grundsicherung für Erwerbsfähige (SGB II) wurden zu besonderen Leistungssystemen verselbständigt.¹ Für ihren Lebensunterhalt erhalten bedürftige Erwerbsfähige, die keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen haben, die steuerfinanzierte Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (ALG II), ihre nicht erwerbsfähigen Familienangehörigen Sozialgeld.

Eine wichtige Neuerung besteht darin, dass mit der Einführung des SGB II alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Fürsorge- und Förderleistungen nach denselben Maßstäben bekommen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 37). Die Höhe der Regelleistung wird auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) bundeseinheitlich festgelegt.² Um so genannte ‚Drehtüreffekte‘ und ‚Verschiebepbahnhöfe‘ zu verhindern, ist die Möglichkeit der Rückkehr in die Arbeitslosenversicherung nur noch durch eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit am ‚ersten Arbeitsmarkt‘, deren Dauer ausreichend lang ist, um Ansprüche zu begründen, möglich, da in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nunmehr kein Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wird.³

Ob erwerbsfähige Personen Anspruch auf das Arbeitslosengeld II haben, hängt von deren Bedürftigkeit ab, welche nicht individuell, sondern im Rahmen einer bestehenden Bedarfsgemeinschaft geprüft wird. Mit Einführung des SGB II hat die *Bedarfsgemeinschaft*⁴ als eigenes Rechtskonstrukt Eingang in das Sozialrecht gefunden, das

¹ Neben diesen existieren nun drei weitere Sondersysteme der Grundsicherung: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (4. Kapitel SGB XII), Leistungen für Flüchtlinge nach Asylbewerberleistungsgesetz sowie der Kinderzuschlag (Bundeskindergeldgesetz).

² Da die EVS nur alle fünf Jahre erhoben wird, erfolgt in der Zwischenzeit eine Anpassung der Regelsätze analog zur aktuellen Rentenentwicklung (§ 20 SGB II).

³ Eine Ausnahme bildete bis Ende 2008 das quantitativ allerdings wenig bedeutsame Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

⁴ Zur Bedarfsgemeinschaft zählen, soweit sie in einem Haushalt zusammenleben nach § 7 SGB II Abs. 3: „1. die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, 2. die im Haushalt lebenden Eltern oder der im Haushalt lebende Elternteil eines unverheirateten erwerbsfähigen Kindes, welches das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und der im Haushalt lebende Partner dieses Elternteils, 3. als Partner der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen a) der nicht dauernd getrennt lebende Ehegatte, b) der nicht dauernd getrennt lebende Lebenspartner, c) eine Person, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einem gemeinsamen Haushalt so zusammenlebt, dass nach verständiger Würdigung der wechselseitige Wille anzunehmen ist, Verantwortung füreinander zu tragen und füreinander einzustehen, 4. die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder der in den Nummern 1 bis 3 genannten Personen, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen be-

sich von den vorherigen Regelungen insbesondere durch die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft und durch die gemeinsame Bedürftigkeitsprüfung unterscheidet (vgl. ausführlicher Abschnitt 3.1.3).

2.1.2.2 Leistungen zur Aktivierung und Eingliederung in Arbeit

Außerdem wird im neuen System das Leitprinzip der Aktivierung betont, das bereits bei einigen zuvor erfolgten Reformen der Arbeitsmarktpolitik eine Rolle gespielt hatte (Einführung des SGB III im Jahre 1998, Job-AQTIV-Gesetz im Jahr 2001). Aktivierung als zentrales Paradigma der Sozialpolitik ist dabei keine bundesdeutsche Besonderheit, sondern hat sich seit den 1990er Jahren in vielen Teilen Europas durchsetzen können (Konle-Seidl 2008).

Nach § 1 SGB II zielen die Leistungen der Grundsicherung darauf ab, Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu überwinden oder zu verringern. Unterstützung einerseits und eigene Mitwirkung andererseits sind im Rahmen des ‚Förderns und Forderns‘ miteinander verknüpft. Dieses Grundprinzip betont damit eine Akzentverschiebung, wie sie auch in anderen Bereichen der Sozialpolitik vorfindbar ist: Der Bezug von Leistungen ist in hohem Maße gekoppelt an Anforderungen an die potentiellen Leistungsbeziehenden und ist somit nicht nur von der Bedürftigkeit abhängig, sondern auch von den (sichtbaren) Eigenbemühungen der Hilfebeziehenden.

Um die Arbeitsmarktintegration zu unterstützen, werden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II Dienstleistungen angeboten, die auch dazu beitragen sollen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten oder zu verbessern bzw. – bei Bedarf – sozialintegrative Hilfen zu gewähren. Es ist vorgesehen, dass im Rahmen eines beschäftigungsorientierten Fallmanagements „unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen“ erbracht werden (§ 14 SGB II).

Der Aktivierungsprozess zielt darauf ab, ggf. vorliegende Vermittlungshemmnisse bei den Erwerbsfähigen zu identifizieren und auszuräumen. Die Unterstützung setzt auf unterschiedlichen Ebenen bzw. Handlungsfeldern an. Als zentrales Ziel des SGB II gilt dabei die Eingliederung in Arbeit. Gemeint ist „in der Regel eine marktvermittelte, entgeltliche Erwerbsarbeit auf dem sog. 1. Arbeitsmarkt; sie muss zwar i.S.d. § 10 zumutbar, aber nicht notwendig eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sein oder den Lebensunterhalt vollständig sichern“ (Berlit 2007: 227).

Im Rahmen einer *Eingliederungsvereinbarung* soll bestimmt werden, „1. welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält, 2. welche Bemü-

schaffen können.“ Der Begriff der Bedarfsgemeinschaft tauchte zwar schon im Zusammenhang mit dem BSHG auf, allerdings wurde er im BSHG selbst nicht erwähnt.

hungen der erwerbsfähige Hilfebedürftige in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen muss und in welcher Form er die Bemühungen nachzuweisen hat, 3. welche Leistungen Dritter, insbesondere Träger anderer Sozialleistungen, der erwerbsfähige Hilfebedürftige zu beantragen hat“ (§ 15 SGB II).

Im Bereich der *Förderung* gehen die Leistungen nach SGB II an einigen Stellen über den Versicherungsbereich hinaus. Weiter gehend sind die Ansprüche auf eine/n persönliche/n Ansprechpartner/in, der Anspruch junger Erwachsener auf sofortige Vermittlung und das Angebot sozialintegrativer Leistungen (Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung).

Im SGB II ist weiterhin eine *Erwerbsverpflichtung* der ALG II-Beziehenden festgeschrieben, die durch gegenüber der Arbeitslosenhilfe verschärfte Zumutbarkeitsregeln (vgl. § 10 SGB II) gestärkt wurde, wobei allerdings auch Ausnahmen formuliert sind: Bei grundsätzlicher Orientierung an der universellen Verfügbarkeit der Hilfebeziehenden werden Personen mit Sorgeverantwortung von dieser Verpflichtung ausgenommen, wenn die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen nicht anders zu gewährleisten ist (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II).

2.1.2.3 Verankerung des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter

Das Ziel von Gleichstellung ist die Ermöglichung gleicher Teilhabe von Frauen und Männern. Im SGB II ist dazu eine Reihe von gleichstellungspolitisch relevanten Vorgaben formuliert. In § 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II wird bestimmt, dass der Grundsatz des Gender Mainstreaming zu beachten ist: „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“ In gleichstellungspolitischer Hinsicht relevant sind auch die in § 1 SGB II im weiteren formulierten Ziele, den geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken und die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu berücksichtigen. Nach § 16 Abs. 1 Satz 4 gelten die Bestimmungen des § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III (bis 31.12.2008: § 8 SGB III) zur Frauenförderung auch für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II: „Die Arbeitsförderung soll insbesondere (...) die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.“

Mit Ausnahme der konkreten Vorgabe zum Frauenanteil an den Maßnahmen der Arbeitsförderung enthält das Gesetz keine Regelungen zur Implementierung und Institutionalisierung des Gleichstellungsziels. Anders als im SGB III werden die Ziel-

vorgaben auch nicht ergänzt durch Regelungen zur personellen Verankerung. Während im SGB III (nach § 385) bei jeder Agentur für Arbeit, bei den Regionaldirektionen und bei der Zentrale hauptamtliche Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt zu bestellen sind, fehlen ähnliche Vorschriften im SGB II. Insofern bleibt es insgesamt den Grundsicherungsstellen überlassen, die Umsetzung des Gleichstellungsziels selbst zu gestalten.

2.2 Geschlechterleitbilder und geschlechtsbezogene Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt

Die Verankerung von gleichstellungspolitischen Zielen im SGB II weist auf zweierlei hin: Zum einen wird dadurch sichtbar, dass aktuell noch nicht von einer Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt ausgegangen werden kann. Dies zeigen einige zentrale Indikatoren der Geschlechterungleichheit, die im Folgenden kurz skizziert und anschließend in den Kontext der zugrunde liegenden Geschlechterleitbilder (und deren Wandel) eingeordnet werden. Zum anderen erhöht eine solche Verankerung die Aufmerksamkeit dafür, dass Gesetze – selbst wenn sie ‚geschlechtsneutral‘ abgefasst sind – für Frauen und Männer unterschiedliche Wirkungen unter geschlechtlich strukturierten Rahmenbedingungen und Lebenslagen entfalten können. Dies stellt die Grundlage für die Fragestellung und die Durchführung des Projektes dar.

2.2.1 Geschlechtsbezogene Ungleichheiten am Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist durch geschlechtsbezogene Ungleichheiten charakterisiert: Frauen sind seltener erwerbstätig als Männer, sie arbeiten häufiger in Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung, sie verdienen im Durchschnitt weniger und steigen seltener in die oberen Hierarchieebenen auf. Gleichwohl ist bezogen auf die Standardindikatoren Erwerbsquote, Beschäftigungsquote und Arbeitslosenquote zwischen Männern und Frauen eine Annäherung zu verzeichnen (Bothfeld u. a. 2005: 180). Ursächlich dafür ist eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und insbesondere von Müttern in Westdeutschland. Gleichwohl betrug die Erwerbsquote im Jahr 2007 bei den Frauen 69,2 % und bei den Männern 81,6 % (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 1). Die Erwerbsbeteiligung von Frauen erfolgt dabei zu einem erheblichen Anteil in Teilzeit und geringfügiger Beschäftigung, so dass erwerbstätige Frauen häufig keine Existenz sichernden Entgelte erzielen und in ökonomischer Abhängigkeit vom Partner oder von Transferleistungen bleiben. Der Beschäftigungszuwachs der Frauen in den 1990er Jahren erklärt sich allein aus der Zunahme der Teilzeitarbeit (Bothfeld u. a. 2005: 111). Die Erwerbstätigenquote der Frauen in Vollzeitäquivalenten gemessen ist von 48 % im Jahr 1992 (Deutsches Jugendinstitut/Statistisches Bundesamt 2005: 107) auf 46,5 % im Jahr 2006 (Kümmerling u. a.

2008: 10) sogar gesunken. Teilzeitarbeit ist weiterhin überwiegend eine Beschäftigungsform von Frauen: Gut ein Drittel der abhängig erwerbstätigen Frauen waren im Juni 2008 in Teilzeit tätig, während nur 5,5 % der Männer in Teilzeit arbeiteten (Bundesagentur für Arbeit 2009b: 13).

Der Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen liegt – bezogen auf die Bruttostundenverdienste im Jahr 2006 – bei 23 % (Droßard 2008: 1). Ursächlich dafür sind mehrere Faktoren: Frauen arbeiten häufiger als Männer in schlecht bezahlten Berufen; erziehungsbedingte Erwerbsunterbrechungen und reduzierte Arbeitszeiten sind häufig mit finanziellen Nachteilen verbunden, die oft auch längerfristig nachwirken. Gut bezahlte Führungspositionen werden häufiger von Männern als von Frauen eingenommen. Unter den Niedriglohnbeschäftigten (mit Stundenlöhnen von bis zu zwei Dritteln des Medians) waren im Jahr 2006 mehr als zwei Drittel weiblich (Kalina/Weinkopf 2008).

Wenngleich diese Geschlechterunterschiede sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland sichtbar sind, lassen sich zwischen den beiden Landesteilen auch deutliche Unterschiede erkennen: Ostdeutsche Frauen weisen höhere Erwerbs- und Beschäftigungsquoten auf, sie sind häufiger in Vollzeitbeschäftigung tätig und wünschen sich tendenziell längere Arbeitszeiten als westdeutsche Frauen. Auch der Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen war im Jahr 2007 in Ostdeutschland mit 6 % bei den durchschnittlichen Bruttostundenverdiensten wesentlich geringer als in Westdeutschland, wo er bei 24 % lag (Statistisches Bundesamt 2008).

Aber auch regionsübergreifend ist die Differenzierung der Teilhabe am Arbeitsmarkt innerhalb der Gruppe der Frauen hoch. Wichtige Einflussfaktoren der Erwerbsspartizipation von Frauen sind die Qualifikation, der berufliche Kontext (z. B. so genannte Männer- und Frauenberufe) sowie die familiäre Situation. Die Erwerbstätigenquote der Frauen steigt mit zunehmendem Bildungsabschluss, zugleich sinken die Geschlechterdifferenzen hinsichtlich der Erwerbstätigenquote. In der Gruppe der geringer Qualifizierten sind die Geschlechterunterschiede am größten, unter den Akademiker/innen am geringsten. Ähnliches gilt für die Arbeitszeiten: Während in Westdeutschland die Arbeitszeiten der Männer seit Mitte der 1980er Jahre qualifikationsübergreifend länger geworden sind, sind die durchschnittlichen Arbeitszeiten der Frauen in allen Qualifikationsgruppen außer bei den Hochqualifizierten gesunken. Unter den Frauen ist eine Polarisierung der Arbeitszeiten entlang des Qualifikationsniveaus erkennbar: Die Differenz der tatsächlichen Arbeitszeiten zwischen der niedrigsten und höchsten Qualifikationsgruppe abhängig beschäftigter Frauen in Westdeutschland ist von 7,5 Stunden im Jahr 1984 auf knapp 16 Stunden im Jahr 2002 gestiegen (Kratzer u. a. 2005).

In Bezug auf die Familiensituation zeigt sich: Je mehr Kinder Frauen haben, desto geringer ist ihre Arbeitszeit, während für Männer das Gegenteil gilt. Dieser Effekt hat sich seit 2001 noch verstärkt. Frauen mit Kindern arbeiteten im Jahr 2006 im Durchschnitt weniger Stunden als noch 2001 (Kümmerling u. a. 2008: 91). Bei Frauen mit Migrationshintergrund ist die Wirkung der Familiensituation noch sichtbarer, weil in ihren Familien oftmals mehr Kinder leben: Sie waren im Jahr 2005 mit 52 % seltener erwerbstätig als Frauen ohne Migrationshintergrund (67 %) und widmeten sich häufiger als Hausfrauen der Kindererziehung und Pflege von Familienangehörigen (37 % gegenüber 26 %) (Statistisches Bundesamt 2007).

Insgesamt hat die Differenzierung innerhalb der weiblichen Erwerbsbeteiligung im Zeitverlauf zugenommen: Ein Teil der Frauen – vor allem diejenigen, die dem Arbeitsmarkt voll zur Verfügung stehen können – hat relativ gute Chancen zur erfolgreichen Verwirklichung von Berufs- und Karrierewünschen. Gering qualifizierte Frauen und insbesondere Frauen mit Kindern sind hingegen stark unterproportional am Erwerbsleben beteiligt. Analysen zu Ungleichheiten im Erwerbsverlauf haben gezeigt, dass Frauen insgesamt geringere Berufseinstiegschancen, höhere Entlassungsrisiken und geringere Wiederbeschäftigungschancen als Männer haben. Allerdings sind von dieser geschlechtsspezifischen Ungleichheit Frauen in bestimmten familiären Konstellationen stärker betroffen (Falk 2005: 298f.). Insbesondere handelt es sich dabei um Frauen mit Vorschulkindern und/oder mit längeren Erwerbsunterbrechungen.

2.2.2 Geschlechterleitbilder und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als Einflussfaktoren für die Frauenerwerbstätigkeit

Die ungleiche Verteilung bezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen ist historisch gewachsen und wird sowohl durch institutionelle Regelungen als auch durch gesellschaftliche Leitbilder beeinflusst, die in einem engen wechselseitigen Zusammenhang stehen. Da diese auch einen Einfluss auf die Umsetzung des SGB II haben können, werden sie im Folgenden beschrieben. Dabei wird auch auf historische Unterschiede zwischen der alten Bundesrepublik und der DDR eingegangen, die teilweise auch heute noch sowohl hinsichtlich der Arbeitsmarktstrukturen für Frauen und Männer als auch bei Rollenbildern (z. B. in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Müttern) nachwirken.

Nachdem bis in die 1970er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland erwerbsökonomische und wohlfahrtsstaatliche Regulierungen das Leitbild des männlichen Alleinernährers und – als dessen Pendant – der nicht-erwerbstätigen Hausfrau stützten, sind seitdem Tendenzen hin zu einer „modernisierten“ Variante erkennbar, in der der Mann zwar weiterhin der Haupternährer ist, die Frau jedoch in Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung einen ‚Zuverdienst‘ zum Haushaltseinkommen erwirtschaftet.

tet (vgl. u. a. Holst/Maier 1998; Wagner 2000). Dieser Wandel wurde durch mehrere relativ unabhängig voneinander wirkende Faktoren beeinflusst: das steigende Bildungs- und Qualifikationsniveau der Frauen und daraus erwachsende zunehmende Erwerbswünsche, die Stärkung der rechtlichen Position der Frauen, die Ausweitung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor, die tarifpolitische und gesetzliche Regulierung von Teilzeitarbeit sowie Veränderungen der Lebensformen wie z. B. zunehmende Scheidungsraten – und nicht zuletzt die Emanzipationsbewegungen seit Ende der 1960er Jahre.

Die gesellschaftliche Verankerung des Ernährermodells spiegelt/e sich – teilweise bis heute – im Ehegattensplitting, in abgeleiteten Ansprüchen für nicht erwerbstätige Ehepartner/innen in den Sozialversicherungssystemen (kostenfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, Hinterbliebenenrente), im Unterhaltsrecht und in der privaten Verantwortung für die Kindererziehung und Pflege wider. Auf diese Weise werden angebotsseitig ökonomische Anreize für eine bestimmte Form der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern gesetzt (vgl. Dingeldey 2000). Dies hat auch Spuren in nachfrageseitigen Strukturen, genauer in betrieblichen Arbeitsabläufen und Flexibilitätsanforderungen hinterlassen: Weil erwerbstätige Familienernährer weitgehend frei von Sorgeverantwortung und Reproduktionsarbeit sind, stehen sie dem Arbeitgeber nahezu ohne zeitliche Einschränkung zur Verfügung. Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist weder für die Ernährer noch für deren Ehefrauen erforderlich.

Inzwischen sind jedoch auch erhebliche Reformen dieser Anreizsysteme erfolgt wie z. B. die Begrenzung der finanziellen Verantwortung der ‚Ernährer‘ im Unterhaltsrecht, die Reduzierung der abgeleiteten Ansprüche auf Hinterbliebenenrente und eine verbesserte soziale Absicherung von Familienphasen für Erwerbstätige. Zusätzlich ist ein breiteres Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen geschaffen worden, wodurch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert wird. In der Familienpolitik ist mittlerweile das Leitbild der (in Teilzeit) erwerbstätigen Mutter verbreitet; zudem wird teilweise die Verantwortung der Väter für die Erziehung der Kinder stärker betont und ansatzweise (Elterngeld) gefördert. Auch das SGB II ist diesbezüglich ein ‚modernes‘ Gesetz, weil von Männern und Frauen gleichermaßen und unabhängig davon, ob sie Kinder haben, erwartet wird, dass sie ihre Arbeitskraft vorrangig vor Transferleistungen zur Existenzsicherung einsetzen.

Parallel vollziehen sich auch Veränderungen im Erwerbssystem insgesamt (Deregulierung, Ausbau des Niedriglohnssektors etc.), die den Familienlohn schwächen und somit die Notwendigkeit der Erwerbstätigkeit beider Partner ökonomisch befördern oder gar erzwingen. Im Zuge der Flexibilisierung und Unternehmensreorganisation sind gleichzeitig mehr Arbeitsplätze entstanden, die aufgrund von Arbeitszeitdauer

und -lage auch von Personen mit Sorgeverantwortung besetzt werden können, allerdings teilweise unter durchaus problematischen Bedingungen (vgl. Frey 2007). Alle diese Trends ermöglichen bzw. erfordern die stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen, was sich in der steigenden Erwerbsquote widerspiegelt. Allerdings ist damit bislang keine entsprechende Umverteilung der Verantwortlichkeiten für die Haus-, Familien- und Sorgearbeit einher gegangen. Die Hauptverantwortung liegt nach wie vor bei den Frauen; die Beteiligung von Männern bleibt trotz gewisser Steigerungen begrenzt.

Anders als in der Bundesrepublik existierte in der früheren DDR ein Leitbild, das auf die Vollzeiterwerbstätigkeit von Frauen und eine öffentlich finanzierte Infrastruktur von Kinderbetreuungseinrichtungen orientierte. Tatsächlich waren die Frauenerwerbsquoten hoch und die Teilzeitanteile niedrig. Frauen waren durch ihr eigenes Einkommen in stärkerem Ausmaß ökonomisch unabhängig. Die bis heute starke Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen basiert zu einem großen Teil auf der Erfahrung selbstverständlicher Erwerbsintegration in der DDR. Allerdings war diese mit einer starken zeitlichen Belastung für die Sorgeverantwortung tragenden Frauen verbunden, weil sich auch hier Männer weniger an der Haus- und Familienarbeit beteiligten. Unter anderem aus diesem Grund war der Arbeitsmarkt auch in der DDR stark geschlechtsspezifisch segmentiert (vgl. Nickel 1993; Winkler 1990).

Weder das ‚modernisierte Ernährermodell‘ in der Bundesrepublik Deutschland noch das stärker individualisierte Erwerbsmodell in der früheren DDR sind grundsätzlich geeignet, eine echte Gleichstellung von Männern und Frauen zu realisieren, weil sich hierfür auch die innerfamiliäre Arbeitsteilung grundlegend verändern müsste. Frauen und Männer würden in einem solchen Modell sowohl bezahlte als auch unbezahlte Haus- und Reproduktionsarbeit zu etwa gleichen Anteilen leisten, was vor allem eine Reduzierung der (Vollzeit-) Arbeitszeiten zur Voraussetzung hätte. Darüber hinaus wären weitreichende gesellschaftliche Veränderungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen sowie der Steuer-, Sozial- und Familienpolitik erforderlich (vgl. u. a. Fraser 1994; Kurz-Scherf 2007).

2.3 Untersuchungskonzept und Bewertungskriterien

Im Zentrum der vorgenommenen Untersuchung steht, welche Wirkungen die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht hat: Werden durch die Umsetzung des SGB II bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt verringert, als gegeben hingenommen oder gar verstärkt? Welche Ursachen und Umsetzungsbedingungen sind dafür ausschlaggebend und wo bestehen Potenziale für Verbesserungen?

Wie in Abschnitt 2.1.2.3 beschrieben, beinhaltet das SGB II Vorgaben zum Gleichstellungsziel, die jedoch – mit Ausnahme der Vorgabe zum Frauenanteil an Maßnahmen der Arbeitsförderung (Frauenförderquote) – eher allgemein gehalten sind: Benachteiligungen von Frauen sollen beseitigt und es soll darauf hingewirkt werden, einen geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu überwinden. Diese Zielsetzung musste für den Untersuchungsauftrag der „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ operationalisiert werden. Dabei wurden die in Abschnitt 2.2.1 ausgeführten geschlechtsbezogenen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt zum Ausgangspunkt genommen. Demnach wäre es als gleichstellungspolitischer Fortschritt zu bewerten, wenn Frauen in stärkerem Maße als bisher an bezahlter Erwerbsarbeit partizipieren könnten, wenn Lohn- und Karriereunterschiede zwischen den Geschlechtern reduziert würden und sich eine „Normalität“ von Frauenerwerbsarbeit herausbilden würde, die nicht überwiegend den (kurzen) Teilzeitbereich betrifft – auch weil solche Beschäftigungsverhältnisse in der Regel keine individuelle Existenzsicherung ermöglichen und damit keine ökonomische Unabhängigkeit vom Partnereinkommen erreicht wird. Wie bereits ausgeführt, wäre bei einem umfassenderen Verständnis von „Gleichstellung“ darüber hinaus auch die Verteilung unbezahlter Haus- und Reproduktionsarbeit zu berücksichtigen – im Sinne einer stärkeren Beteiligung von Männern hieran.

Vor diesem Hintergrund waren für den Auftrag der wissenschaftlichen Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht inhaltliche Fragestellungen und Bewertungskriterien sowie ein methodisches Vorgehen für die Umsetzung zu entwickeln, die im Folgenden skizziert werden.

2.3.1 Der Umsetzungsprozess des SGB II – ein entscheidender Einflussfaktor für Gleichstellungswirkungen

Gleichstellung und Gender Mainstreaming zielen auf drei Ebenen der Veränderung ab, nämlich auf den Abbau von Benachteiligungen, die gleiche Teilhabe und eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer (vgl. Sellach u. a. 2003). Mit der Einführung des SGB II sind rechtliche Regelungen verbunden, die hinsichtlich dieser Ziele ambivalente Wirkungen haben können. Diese werden im Folgenden kurz skizziert und es wird gezeigt, dass die Frage, ob und in welchem Maße sich im SGB II angelegte Chancen für die Gleichstellung der Geschlechter tatsächlich realisieren, in starkem Maße von der praktischen Umsetzung des Gesetzes in den Grundsicherungsstellen beeinflusst wird.

Neue Chancen für die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt können sich daraus ergeben, dass alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft nunmehr unabhängig von ihrer bisherigen Nähe zum Arbeitsmarkt und ihrer Erwerbsorientierung und Rollenvorstellung explizit in den Aktivierungsprozess

einbezogen werden sollen. Dies eröffnet die Möglichkeit, auch bisher eher ‚arbeitsmarktferne‘ Hilfebeziehende wie z. B. nicht erwerbstätige Hausfrauen an den Arbeitsmarkt heran zu führen, was dazu beitragen könnte, bestehende Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern zu reduzieren und Gleichstellung am Arbeitsmarkt zu fördern. Allerdings trägt dies nicht automatisch auch dazu bei, Ungleichheiten hinsichtlich der Verantwortung für Haus- und Familienarbeit zu reduzieren, was bei einem umfassenden Verständnis von Gleichstellung jedoch mit zu beachten ist.

Bezogen auf die Umsetzung des SGB II stellt sich die Frage, wie die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen mit den hierbei bestehenden Spielräumen umgehen. Sie entscheiden, bei welchen Personen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Weise eine entsprechende Förderung oder ein mehr oder weniger sanfter Druck in Richtung Erwerbsaufnahme von per se nicht erwerbsorientierten Männern und Frauen ausgeübt wird oder nicht. Allerdings spielt hierbei neben der Qualität der Arbeitsplätze oder Maßnahmen auch eine Rolle, ob die Hinführung zur Arbeitsaufnahme im Kontext eines gendersensiblen Vorgehens der Fachkräfte erfolgt, also z. B. Ermutigung und Stärkung von Motivationen im Mittelpunkt des Aktivierungsprozesses stehen. Problematisch könnte es sein, wenn eine Arbeitsmarktintegration gegen den Willen der Betroffenen durchgesetzt wird und dabei mögliche Doppelbelastungen sowie innerfamiliäre Konflikte ausgeblendet werden. Die im SGB II vorgesehene Unterstützung bei der Organisation von Kinderbetreuung bietet jedoch auch Möglichkeiten, potentielle Doppelbelastungen wieder einzuschränken.

Gleichzeitig beinhaltet das SGB II aber auch Regelungen, die in der Umsetzung in Richtung einer Stärkung oder Stabilisierung des Ernährermodells wirken könnten. Dies betrifft insbesondere das Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft und die im Rahmen des § 10 Absatz 1 Nr. 3 für Sorgearbeit tragende Personen geschaffene Ausnahme von der Zumutbarkeit, die besagt, dass eine Arbeitsaufnahme nicht verlangt werden kann, wenn dadurch das Kindeswohl gefährdet würde.

Gleichstellungspolitisch problematische Folgen können dabei auf unterschiedlichem Wege erwachsen: Zum einen sind erwerbslose oder gering verdienende Personen, die aufgrund des Zusammenlebens mit einer gut verdienenden Person keinen Anspruch auf materielle Leistungen nach dem SGB II haben, ökonomisch vom Partner bzw. der Partnerin abhängig, selbst wenn sie bislang erwerbstätig waren und aktuell eine Erwerbstätigkeit suchen. In welcher Intensität sie bei den Arbeitsagenturen, auf die sie in Bezug auf arbeitsmarktpolitische Betreuung verwiesen werden, gefördert werden, ist bislang nicht systematisch untersucht worden; qualitative Befunde enthalten aber Hinweise auf eine eher nachrangige Behandlung (vgl. Grimm 2009).

Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen im Fall von Paar-Bedarfsgemeinschaften agieren: Wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit ‚bedarfsdeckendem Einkommen‘ durch *eine* Person forciert? Oder wird im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter eher darauf orientiert, dass *beide* Partner/innen durch die Aufnahme von Erwerbstätigkeiten den Bedarf der Bedarfsgemeinschaft gemeinsam decken und dies zudem durch Erwerbstätigkeiten in ähnlichem Umfang erfolgt? Welche Rolle spielt hierbei die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes, auf dem Männer tendenziell höhere Entgelte erzielen können als Frauen? Wie gehen die Grundsicherungsstellen damit um, dass der Aufwand möglicherweise höher ist, wenn nicht nur eine, sondern zwei Personen in Beschäftigung integriert werden sollen?

Die Regelung in § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, wonach eine Arbeit dann nicht zumutbar ist, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet würde, was bei Kindern unter drei Jahren angenommen wird, ist geschlechtsneutral formuliert. In Paar-Bedarfsgemeinschaften hat in solchen Fällen eine Person die *Möglichkeit*, dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zur Verfügung stehen zu müssen. Hier stellt sich zum einen die Frage, ob die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen dies als Option anbieten, aber auch darauf verweisen, dass dies nicht verpflichtend ist. Zum anderen verfügen sie über Entscheidungsspielräume darüber, die Eingliederungsplanung stärker an egalitärer Erwerbsbeteiligung oder stärker am Ernährermodell auszurichten. Sofern die Hilfebedürftigen selbst eher eine traditionelle Rollenteilung bevorzugen, stellt sich die Frage, ob und inwieweit hierauf Einfluss genommen wird bzw. werden kann. Machen faktisch mehr Frauen als Männer von dieser Möglichkeit Gebrauch, bleiben traditionelle Rollenmuster erhalten. Ähnliches gilt auch, wenn aufgrund unzureichender Betreuungsangebote für Kinder über drei Jahren die Verfügbarkeit eingeschränkt ist.

2.3.2 Kriterien zur Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht

Für eine Beurteilung, ob im Rahmen der Umsetzung des SGB II bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt verringert, hingenommen oder gar verstärkt werden, sind zwei unterschiedliche Ebenen relevant: Zum einen geht es um die Art und Weise, wie die Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die beteiligten Akteure umgesetzt wird, d. h. ob und wie die Grundsicherungsstellen das Ziel der Gleichstellung am Arbeitsmarkt in den Prozess von Leistungsgewährung und Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch die Fachkräfte integrieren. Zum anderen geht es um die im Rahmen dieses Umsetzungsprozesses erzielten Ergebnisse und Wirkungen für Männer und Frauen. Auf beiden Ebenen ist zu untersuchen,

ob und in welchem Ausmaß dabei gleichstellungspolitische Ziele aktiv verfolgt und real erreicht werden.

Bezogen auf den *Prozess* der Umsetzung des SGB II sind vor allem folgende Fragen relevant:

- Orientieren sich die Grundsicherungsstellen bei der Umsetzung des SGB II am Ziel der Gleichstellung der Geschlechter?
- Welchen Stellenwert hat dieses gesetzlich verankerte Gleichstellungsziel im Kontext der – auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten – zu verfolgenden Zielvielfalt (Überwindung der Hilfebedürftigkeit, Einsparung passiver Leistungen, Erhöhung der Integrationen usw.)?
- Werden zur Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter Konzepte und Instrumente entwickelt?
- Werden die Fachkräfte in Bezug auf die Umsetzung gleichstellungspolitischer Ziele im Rahmen des SGB II geschult bzw. werden die dazu erforderlichen Kompetenzen vermittelt?
- Gibt es bei den Grundsicherungsstellen ein Controlling in Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben zur Gleichstellung (z. B. zur Frauenförderquote)?

Kriterien der Bewertung sind dabei, ob und in welchem Maße das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter bei der Umsetzung des SGB II verfolgt wird. Dabei geht es in der Bewertung jedoch nicht nur um die Einschätzung, wie gleichstellungspolitische Ziele verankert sind und wie intensiv oder nachrangig sie umgesetzt werden. Vielmehr ist darüber hinaus auch den Ursachen und Gründen für ein mehr oder weniger starkes Engagement der Grundsicherungsstellen in diesem Bereich nachzugehen. Insbesondere sind objektive und subjektive Hemmnisse bei der Umsetzung gleichstellungspolitischen Handelns zu identifizieren, um Empfehlungen für die Verbesserung formulieren zu können. Insofern besteht das Ziel der *Bewertung* weniger in einer Klassifizierung im Sinne von gut oder schlecht, sondern vielmehr in der Analyse der vorgefundenen Praxis mit dem Blick auf noch zu erschließende Potenziale.

Bezogen auf die *Ergebnisse und Wirkungen* der SGB II-Umsetzung für Männer und Frauen ist zu untersuchen, ob sich im Bezug auf die materiellen Leistungen geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen und ob und inwiefern die Integration in den Arbeitsmarkt und die arbeitsmarktpolitische Förderung durch die Grundsicherungsstellen die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt fördert oder aber geschlechterbezogene Ungleichgewichte eher hingenommen bzw. sogar verstärkt werden. Dabei geht es vor allem um folgende Fragen:

- Haben Männer und Frauen unterschiedliche Zugangschancen zu SGB II-Leistungen?
- Erhalten Frauen von den Grundsicherungsstellen in Umfang und Qualität die für ihre Lebenssituation erforderlichen Dienstleistungs-, Vermittlungs- und Förderangebote? Werden sie diesbezüglich gegenüber den Männern benachteiligt?
- Werden Frauen und Männer in vergleichbarem Umfang und in vergleichbarer Qualität in Erwerbsarbeit integriert?
- Werden Frauen mindestens entsprechend der Frauenförderquote durch Maßnahmen gefördert? Ist die Maßnahmeförderung insgesamt auf eine Minderung der geschlechtsbezogenen Unterschiede am Arbeitsmarkt ausgerichtet?
- Werden auch Personen mit Sorgeverantwortung bei der Integration unterstützt – etwa durch Hilfe bei der Suche nach passenden Betreuungsangeboten?

Kriterien der Bewertung aus gleichstellungspolitischer Sicht sind dabei, ob sich aus den Wirkungen ersehen lässt, dass leistungsbeziehende Frauen tendenziell die gleichen Chancen wie Männer haben, in (qualitativ gleichwertigen) arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gefördert und in Erwerbsarbeit integriert zu werden. Ebenso ist zu untersuchen, ob genderrelevante Benachteiligungen am Arbeitsmarkt (z. B. durch begrenzte Verfügbarkeit aufgrund von Sorgeverantwortung) identifiziert werden können und in diesen Fällen besondere Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen geleistet wird, um diese zu überwinden. Dabei ist grundsätzlich zu analysieren, welche Ursachen für ggf. festgestellte geschlechtsbezogene Ungleichheiten in Frage kommen und ob im Zeitverlauf Veränderungen feststellbar sind.

Innerhalb der Grundsicherungsstellen besteht ein „Dreiecksverhältnis zwischen den Fachkräften, die Leistungen erbringen, den Adressaten oder Nutzern dieser Leistungen und den Kostenträgern, die diese bezahlen“ (Bartelheimer 2006: 59). Unmittelbar Beteiligte sind dabei die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen und die Betroffenen (Männer und Frauen in Bedarfsgemeinschaften), die das ‚Programm‘ der Umsetzung in einem beidseitigen Vertrag, der Eingliederungsvereinbarung, festschreiben. Die Umsetzung des SGB II ist dabei konfrontiert mit genderrelevanten Ungleichheiten:

- Auf der Seite der Kund/inn/en, d. h. der Bedarfsgemeinschaften, sind es Leitbilder und Erfahrungen der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung sowie Ungleichheiten bisheriger Erwerbsbeteiligung und Einkommenserzielung von Männern und Frauen. Die Frage der Gleichstellung der Geschlechter wird innerhalb der Bedarfsgemeinschaften relevant, wenn es um die Aushandlung von Strategien zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit und die Arbeitsteilung in der Familie geht.

- Auf der Seite der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen sind es ebenfalls Leitbilder der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung (ggf. auch Geschlechterrollenstereotypen), an denen sich eigenes Handeln – bewusst oder unbewusst – orientiert. Hinzu kommen geschlechtsspezifisch geprägte Strukturen in Organisationen und (zumindest bei einigen Grundsicherungsstellen) konkrete gleichstellungspolitische Zielvereinbarungen.
- Das Umfeld, d. h. der Arbeitsmarkt und die Infrastruktur, ist – regional unterschiedlich – ebenfalls durch geschlechtsspezifische Merkmale geprägt. Dies betrifft insbesondere die Segregation des Arbeitsmarktes und die (öffentlichen oder privaten) Angebote an Kinderbetreuung und Pflegedienstleistungen.

Aus diesem Grund kann die Bewertung der gleichstellungsbezogenen Wirkungen nicht losgelöst vom konkreten Umfeld und der Lebenssituation der Betroffenen erfolgen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass das Wirkungsfeld des SGB II begrenzt ist und bestimmte Faktoren von den Grundsicherungsstellen nur schwer beeinflusst werden können. Gleichwohl ist zu fragen, ob vorhandene Gestaltungsspielräume und Wirkungsmöglichkeiten tatsächlich genutzt werden oder eher nicht. Auf den genannten Ebenen ist zudem zu untersuchen, ob es in Bezug auf die Erreichung der Gleichstellungsziele im Verlauf der Umsetzung des SGB II ggf. Verbesserungen gegeben hat, was z. B. daran liegen könnte, dass sich erst Routinen herausbilden mussten, bevor qualitativ anspruchsvollere Ziele wie Gleichstellung systematisch umgesetzt werden können.

2.4 Datengrundlagen

Die Durchführung der Untersuchung stand unter der Maßgabe, dass im Rahmen des Projektes soweit möglich keine eigenen Erhebungen durchgeführt, sondern die umfangreich vorhandenen Daten und Statistiken zusammengeführt und (re-)analysiert werden sollten. Nur dort, wo keine Daten oder Erkenntnisse vorlagen, sollten eigene Erhebungen durchgeführt werden. Somit war eine multi-methodische Herangehensweise gefordert, bei der Literatur- und Datenrecherchen, Sekundäranalysen und eigene Erhebungen vorgenommen wurden und in die gleichermaßen quantitative und qualitative Daten eingegangen sind. Im Folgenden werden die zentralen Datenquellen und -grundlagen, die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegen, kurz vorgestellt. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Methodenteil im Anhang.

Die Datenquellen wurden je nach Fragestellung und Kontext ausgewertet, d. h. der Auswertung lag nicht der Ansatz zugrunde, alle Daten, die nach Geschlecht ausgewiesen waren, umstandslos zusammenzutragen. Vielmehr haben die eigenen Forschungsfragen die Analysen geleitet. Neben der Differenzierung nach Geschlecht ist dabei deutlich geworden, dass eine Differenzierung nach weiteren Personengruppen

und Bedarfsgemeinschaftstypen erforderlich ist. Da unter Genderaspekten besonders deutliche Unterschiede bei einer Differenzierung der SGB II-Kund/inn/en nach Qualifikationsniveau, dem Vorhandensein von Kindern bzw. dem Bedarfsgemeinschafts-Typ und Migrationshintergrund zu erwarten waren, wurde vorrangig nach diesen Merkmalen unterschieden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die geschlechterspezifischen Wirkungen der Reform auf die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund eingehender in der parallel durchgeführten Studie „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“⁵ untersucht werden und hier daher keine eigenen Auswertungen für diese Personengruppe durchgeführt wurden. Für die differenzierten Auswertungen nach den genannten Kriterien sprechen nicht nur die unterschiedlich stark ausgeprägte Orientierungen am tradierten Leitbild der (modernisierten) Ernährer-Ehe, sondern auch die qualifikationsspezifisch unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung. Untersucht wurde zudem, ob und welche Unterschiede sich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen.

2.4.1 Externe Datenquellen

Mittlerweile liegt eine Vielzahl von Datenerhebungen und Studien zur Konzeption und zur Umsetzung des SGB II vor. Die für die geschlechtspolitische Analyse wichtigsten externen Grundlagen werden im Folgenden beschrieben.

2.4.1.1 Wirkungsforschung nach § 6c SGB II

In § 6c SGB II ist die Evaluation der Experimentierklausel, die die unterschiedlichen Formen der Aufgabenwahrnehmung regelt, gesetzlich festgeschrieben. Zu diesem Zweck wurden Studien in vier Untersuchungsfeldern vergeben.⁶ Diese so genannte § 6c-Forschung wurde vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) koordiniert.

Untersuchungsfeld 1 beinhaltet die deskriptive Analyse und das Matching und hat in den Jahren 2005 bis 2007 drei Organisationserhebungen durchgeführt. In den Wellen 2006 und 2007 konnten zusätzliche gleichstellungsrelevante Fragen integriert werden, die vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) ausgewertet wurden (IAW-Organisationserhebung, Gender-Auswertung).

Untersuchungsfeld 2 fokussierte auf eine Implementations- und Governanceanalyse, deren für die Bewertung der SGB II-Umsetzung relevanten Ergebnisse in die Auswertung eingeflossen sind. Kern der Untersuchung waren Fallstudien in 154 Grundversicherungsstellen, die schwerpunktmäßig im Zeitraum Herbst 2006 bis Frühjahr 2008 durchgeführt wurden.

⁵ Dieses wird im Folgenden der Einfachheit halber als „Migrationsprojekt“ bezeichnet.

⁶ Im Weiteren bezeichnet als Untersuchungsfeld 1 bis 4 der § 6c-Forschung.

Im Rahmen der Wirkungs- und Effizienzanalyse des *Untersuchungsfeldes 3* wurden die Perspektiven der SGB II-Leistungsbeziehenden im Rahmen einer Kundenbefragung in zwei Wellen (Januar/Februar 2007 und November 2007 bis Januar 2008) erhoben. Neben der Analyse der in Jahres- und Endberichten dieses Untersuchungsfeldes enthaltenen Ergebnisse wurden weitere eigene Auswertungen der Kundenbefragung durchgeführt.

Im *Untersuchungsfeld 4* erfolgte die Bewertung der Effektivität und Effizienz der unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen einer Makroanalyse und anhand von regionalen Vergleichen. In diesem Rahmen wurde unter anderem eine Sonderauswertung zu Übergängen in Erwerbstätigkeit auf Basis von Geschäftsdaten der BA vorgenommen, die sich auf die Übergänge im Zeitraum von Juni 2006 bis Juni 2007 bezieht.

Anders als in der § 6c-Forschung spielten die Unterschiede zwischen den verschiedenen Modellen der Aufgabenwahrnehmung in der gleichstellungspolitischen Bewertung der SGB II-Umsetzung keine Rolle. Da einige gleichstellungspolitisch relevante Daten und Ergebnisse allerdings nur nach Aufgabenwahrnehmung getrennt vorliegen, werden diese hier entsprechend verwendet.

2.4.1.2 BA-Statistik

Die Statistik-Abteilung der Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) erhebt und erfasst eine Vielzahl von Daten zum Arbeitsmarkt und publiziert diese für die Öffentlichkeit nach verschiedenen Kriterien. Im Zuge der Einführung des SGB II hat die BA-Statistik auch dazu ein umfangreiches Informationsangebot aufgebaut. Dieses differenziert allerdings nur z. T. nach Geschlecht, so dass umfassende Auswertungen aus gleichstellungspolitischer Sicht an Grenzen stoßen (vgl. auch Betzelt 2007). Auf Anforderung hat die BA-Statistik dem Projektteam einige weitere geschlechtsdifferenzierte Daten zur Verfügung gestellt (im Folgenden zitiert als: BA-Statistik, Gender-Auswertung), die allerdings nur einen Teil der erforderlichen Daten und Differenzierungen umfassen (vgl. ausführlicher Abschnitt 2.4.3).

2.4.1.3 IAB-Daten und -Studien

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) führt eine Vielzahl von Datenerhebungen und Studien zu den Wirkungen des SGB II und seiner Umsetzung durch. Besonders relevant sind die IAB-Querschnitterhebung (QS)⁷ und das Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS). Sowohl QS als auch PASS stehen als

⁷ Dieses Projekt läuft mittlerweile beim IAB unter dem Titel „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ (LSS 2005). Analog zu den anderen Evaluationsstudien wird hier die Originalbezeichnung QS verwandt. Nähere Erläuterungen sind im Anhang zu finden.

Scientific Use Files zur Verfügung, die für eigene Auswertungen zu gleichstellungspolitisch relevanten Fragestellungen genutzt wurden. In der QS wird vor allem der Übergang vom System der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum SGB II abgebildet⁸; d. h. damit können Wirkungen des Übergangs zum Zeitpunkt des Systemwechsels beschrieben werden. Das PASS⁹ soll mittelfristig haushaltsbezogene Daten im Längsschnitt zur Verfügung stellen, die u. a. die Wirkungen der SGB II-Umsetzung auf individueller und Haushaltsebene nachvollziehbar machen. Darüber hinaus wurden die laufend veröffentlichten Studien aus dem IAB zur Umsetzung und zu den Wirkungen des SGB II unter der Fragestellung ausgewertet, ob und welche gleichstellungspolitisch relevanten Ergebnisse sie enthalten.

2.4.1.4 Weitere qualitative und quantitative Studien

Seit Anfang 2005 ist eine Reihe weiterer Analysen und Studien zur Konzeption und zur Umsetzung des SGB II durchgeführt und veröffentlicht worden. Diese wurden ausgewertet und sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen, wenn diese Ergebnisse einen Beitrag zur Untersuchungsfrage (gleichstellungspolitische Bewertung) leisten konnten. Hierzu zählen z. B. auch die Jahresberichte des ‚Migrationsprojektes‘, das ebenso wie die hier im Mittelpunkt stehende „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“ Teil der vom BMAS beauftragten Wirkungsforschung nach § 55 SGB II ist, die die Ergebnisse der § 6c-Forschung und der IAB-Studien gezielt um ‚Querschnittsthemen‘ ergänzt.

Die kontinuierliche Literaturlauswertung hat deutlich gemacht, dass zumindest die Differenzierung zwischen Männern und Frauen inzwischen relativ häufig (wenn auch keineswegs durchgängig – vgl. 2.4.3) vorgenommen wird, allerdings nur teilweise auch vertiefend ausgewertet und analysiert wird.

2.4.2 Eigene Datenerhebungen

Obwohl die SGB II-Umsetzung im Rahmen der umfassenden Evaluationsforschung durch eine Vielzahl von Daten und Analysen dokumentiert wurde, zeichneten sich schon zu Beginn einige Datenlücken für eine gleichstellungspolitische Bewertung ab. Diese bezogen sich zum einen auf die Frage der Verankerung von Gleichstellung bei den Grundsicherungsstellen; hierzu gab es zunächst nur wenige Informationen über

⁸ Dazu wurden ca. 20.000 Personen zwischen November 2005 und März 2006 befragt.

⁹ Die Erhebungen zur ersten Welle von PASS erfolgten zwischen Dezember 2006 und Juli 2007, seit 2009 steht auch die zweite Welle zur Verfügung. Es wurden ca. 19.000 Personen in 12.500 Haushalten befragt; dabei handelt es sich um eine Bevölkerungsstichprobe, die disproportional geschichtet wurde, so dass Personen mit geringerem sozialen Status und somit erhöhtem Zugangsrisiko zum Leistungsbezug überdurchschnittlich in der Stichprobe vertreten sind (vgl. Christoph u. a. 2008). Nähere Erläuterungen siehe Anhang.

die Benennung von Gender-Beauftragten in den Grundsicherungsstellen im Rahmen der Organisationserhebung von Untersuchungsfeld 1. Neben der Verankerung weiterer Fragen in diese Erhebung wurde im Rahmen dieser Untersuchung eine diesbezügliche eigene Befragung durchgeführt (2.4.2.1). Darüber hinaus gab es wenige Studien, die sich in der Weise mit dem Ablauf des Aktivierungsprozesses beschäftigten, dass sie für eine gleichstellungspolitische Auswertung nutzbar waren. Aus diesem Grund wurden zehn umfassende Fallstudien bei Grundsicherungsstellen durchgeführt (2.4.2.2).¹⁰

2.4.2.1 Online-Befragung und Expert/inn/en-Workshop

Die Online-Befragung, die im ersten Halbjahr 2007 durchgeführt wurde, hatte die Implementation von Gleichstellung bei den Grundsicherungsstellen zum Inhalt. Sie hatte tendenziell explorativen Charakter, weil es zunächst darum ging, einen Überblick über das Ausmaß der personellen gleichstellungspolitischen Institutionalisierung zu erhalten. Außerdem war von Interesse, in welchem Kontext und in welchem Rahmen eine solche Institutionalisierung bisher geschehen war, wo Schwerpunkte gesetzt wurden und welche Stärken und Schwächen bei der Institutionalisierung festzustellen waren. Die als Online-Befragung durchgeführte Erhebung hatte explizit keinen repräsentativen Charakter, da nur diejenigen Personen befragt werden konnten, die im Rahmen der zweiten Welle der IAW-Organisationserhebung (2006) von den Geschäftsführungen als für Genderfragen zuständige Personen benannt wurden. Die Ergebnisse dieser Befragung gingen dann in die differenzierte Formulierung weiterer Fragen ein, die von Untersuchungsfeld 1 in die dritte Welle der Organisationserhebung integriert wurden. Aufgrund dieser Kooperation liegen für die dritte Welle 2007 repräsentative Daten über den Umfang und die Form der Institutionalisierung von Gleichstellung bzw. über die Bedeutung von Gender Mainstreaming in den Grundsicherungsstellen (dies für alle drei Wellen) aus Sicht der Geschäftsführungen vor.

Auf dieser Grundlage erschien es in der Folge sinnvoll, die so gewonnenen quantitativen Daten mit qualitativen Erkenntnissen aus der gleichstellungspolitischen Praxis zu ergänzen. Deshalb wurde vom Projektteam im Dezember 2008 ein Workshop mit gleichstellungspolitischen Expert/inn/en aus den Grundsicherungsstellen durchgeführt. Bei diesem Workshop standen Fragen nach den Hintergründen der Institutionalisierung, der Bedeutung gleichstellungspolitischer Steuerungsinstrumente, insbesondere der Frauenförderquote, und der Integration von Gender in den Aktivierungsprozess im Mittelpunkt.¹¹

¹⁰ Bei den empirischen Erhebungen wurden wir unterstützt von Matthias Ebenau, Christina Gossens, Lene Kemper, Nina Schritt, Rosa Schwenger und Karin Zennig.

¹¹ Dieser Workshop wird im Folgenden als „Expert/inne/n-Workshop“ bezeichnet.

2.4.2.2 Fallstudien

Neben den geschlechtsspezifischen Wirkungen des SGB II ist für die Analyse der SGB II-Umsetzung die Bedeutung von Gleichstellungspolitik und Genderaspekten im Aktivierungsprozess zentral (vgl. 2.3). Die Analyse des Betreuungs- und Aktivierungsprozesses entzieht sich jedoch weitgehend einer Bearbeitung durch quantitative Datenerhebungen. Im Aktivierungsprozess werden viele Entscheidungen getroffen, die Folgen für die Lebens- und Arbeitssituation der Leistungsbeziehenden haben. Da es sich aber um ein komplexes ‚Dreiecksverhältnis‘ handelt, sind die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse nicht offensichtlich, insbesondere wenn es darum geht, die Bedeutung von ‚Geschlecht‘ in diesem Prozess zu identifizieren. Zur Annäherung an diese Fragen wurden im Rahmen des Projektes zehn umfassende Fallstudien bei Grundsicherungsstellen durchgeführt.¹² An jedem Standort wurden Leitfaden gestützte Interviews mit den jeweiligen Leitungen der Grundsicherungsstelle und weiterem Führungspersonal, mit Gender-Beauftragten (sofern vorhanden) und Fachkräften des Aktivierungsprozesses, der Leistungsabteilungen und des Arbeitgeberservice sowie mit Leistungsbeziehenden geführt. Darüber hinaus konnten Gespräche zwischen Fachkräften und Kund/inn/en ‚beobachtet‘ sowie Gruppendiskussionen mit Fachkräften durchgeführt werden. Weitere Interviews wurden mit Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) der örtlichen Arbeitsagenturen und bei externen Trägern geführt. Insgesamt wurden im Rahmen der Fallstudien 205 Gespräche (darunter 191 Interviews und 14 Gruppendiskussionen) sowie 22 nichtteilnehmende Beobachtungen eines Beratungsgespräches durchgeführt (vgl. Abschnitt F.1.1 im Anhang).¹³

Die Fallstudien wurden computergestützt mit MAXqda dokumentiert und ausgewertet und die Ergebnisse sind in die weitere Analyse und Bewertung des SGB II eingeflossen. Die qualitativen Befunde erfüllen nicht den Zweck repräsentativer Daten, sondern dienen ihrer „Plausibilisierung“ und „Illustration“ (vgl. Lamnek 1995: 13). Konkret geben sie einerseits Hinweise auf mögliche Hintergründe und Erklärungen für ge-

¹² Allen Grundsicherungsstellen, die sich an den Fallstudien beteiligt haben, sei an dieser Stelle herzlich gedankt – sie haben uns ihre Arbeitszeit, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zugänglich gemacht und uns damit einen umfänglichen Einblick in die SGB II-Praxis ermöglicht. Auch den Leistungsbeziehenden, die wir in diesem Kontext befragt haben, gilt unser Dank.

¹³ Jedes Gespräch erhielt eine interne Nummer sowie ein Kürzel. Dieses verweist auf die Funktion der Gesprächspartner/innen (FK für Fachkraft; LT für Leitung, TR für Maßnahmeträger; GB für haupt- oder nebenamtliche Gender-Beauftragte; BG für Bedarfsgemeinschaften bzw. einzelne Kund/inn/en; SO für sonstige Gesprächspartner/innen) bzw. darauf, dass es sich um Aussagen aus einer Gruppendiskussion (GD) oder aus einer nicht-teilnehmenden Beobachtung (NTB) handelt. Wenn im Folgenden auf Aussagen aus den Gesprächen Bezug genommen oder diese zitiert werden, wird dies in Klammern genannt – also z. B. (107_FK).

schlechtsspezifische Unterschiede, die aufgrund quantitativer Daten und Analysen festgestellt worden sind. Andererseits bieten sie vertiefte Einblicke in das Organisationshandeln und dazu, wie geschlechterpolitische Realitäten in der SGB II-Umsetzung wirken.

2.4.2.3 Expert/inn/eninterviews

Neben diesen beiden größeren Erhebungen wurden weitere Interviews mit Expert/inn/en der SGB II-Umsetzung im weiteren Sinne durchgeführt. Sie dienten einerseits der Gewinnung von Informationen, die insbesondere zu Beginn der Untersuchung teilweise gar nicht oder nur rudimentär vorlagen. Andererseits konnten mithilfe dieser Interviews bestimmte Erkenntnisse, die im Rahmen der Online-Befragung und der Fallstudien gewonnen wurden, besser verstanden bzw. angemessen kontextualisiert werden. Und schließlich ging es darum, „die durch Dokumente und Daten gewonnenen Informationen mit den unterschiedlichen Perspektiven von ExpertInnen auf eine effiziente Art und Weise zu ergänzen, um damit ein abgerundetes Bild (...) zu erhalten“ (Leitner/Wroblenski 2002: 248).¹⁴

2.4.3 Grenzen der vorliegenden Untersuchung

Einschränkungen für die Untersuchung ergaben sich aus Lücken im verfügbaren quantitativen Datenmaterial. Bestimmte für die Bewertung der SGB II-Umsetzung bedeutsame Merkmale werden entweder in den verschiedenen Datensätzen der Arbeitsmarktstatistik nicht erhoben oder sind bislang nicht in dem benötigten Detaillierungsgrad in veröffentlichter Form aufbereitet. Die wichtigsten Einschränkungen und daraus resultierenden Grenzen der vorliegenden Untersuchung sowie weiterer Forschungsbedarf sollen hier kurz skizziert werden.

- Das formale Qualifikationsniveau der Hilfesuchenden wurde seit Einführung des Informationssystems VerBIS im Jahr 2006 bis August 2009 nur unzulänglich erfasst und daher in der Arbeitslosenstatistik der BA nicht ausgewiesen. Dadurch war es für den Untersuchungszeitraum nicht möglich, belastbare Aussagen zu unterschiedlichen Wirkungen des SGB II in Abhängigkeit vom Qualifikationsgrad zu treffen.
- Ein Vorher-Nachher-Vergleich in Hinblick auf die Einbeziehung von Erwerbslosen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik wird dadurch erschwert, dass die veröffentlichten Statistiken zum Zeitraum vor Einführung des SGB II die Gruppe der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden kaum separat und nach Geschlecht differenziert ausweisen. Noch schlechter sieht es diesbezüglich mit der Gruppe arbeits-

¹⁴ Auch an die Expert/inn/en, die sich für die mitunter sehr umfangreichen Interviews zur Verfügung gestellt haben, richtet sich unser Dank.

los gemeldeter Sozialhilfe-Beziehender oder der Gruppe der Sozialhilfe-Beziehenden insgesamt aus.

- Es fehlt in den veröffentlichten Statistiken bislang eine differenzierte Aufgliederung der Gruppe nicht arbeitsloser Hilfebeziehender, aus denen der Anteil derjenigen hervorgeht, die aufgrund der eingeschränkten Zumutbarkeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 SGB II (Kinderbetreuung oder Pflege Angehöriger) nicht als arbeitslos gemeldet sind. Damit fehlen Angaben zur Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, zur Dynamik der Zu- und Abgänge und zu bestehenden Geschlechterunterschieden in dieser Personengruppe, die für eine Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Perspektive von hoher Bedeutung sind.
- Ein wichtiger Indikator für die Wirkungen der SGB II-Umsetzung sind Anzahl und Art der Integrationen in Erwerbstätigkeit. Die veröffentlichten Abgangsstatistiken beschränken sich bislang allerdings auf die Gruppe *arbeitsloser* Hilfebeziehender und ihre Integration in eine Beschäftigung mit einem Arbeitszeitumfang von mindestens 15 Wochenstunden. Eine vollständige und differenzierte Erfassung und Aufbereitung von Erwerbsintegrationen *aller* Hilfebeziehenden in *alle* Arten von Erwerbstätigkeit befand sich während der Laufzeit der Untersuchung erst im Aufbau. Dafür ist eine aufwändigere Verknüpfung von mehreren Datensätzen (Beschäftigtenstatistik, Leistungsempfängerstatistik) erforderlich. Die bislang dazu veröffentlichten Sonderberichte der Bundesagentur für Arbeit differenzieren nicht nach Geschlecht.
- Schließlich fehlen detaillierte Daten zum Haushaltskontext bzw. zum Typ der Bedarfsgemeinschaft. Da die Beschäftigtenstatistik den Haushaltskontext der Beschäftigten nicht erhebt, zugleich aber die einzige Quelle für Art, Umfang und Entlohnung der aufgenommenen Beschäftigungen ist, lassen sich einige aus gleichstellungspolitischer Sicht besonders relevante Aspekte nicht differenziert analysieren. So ist zum Beispiel nicht bekannt, wie häufig der Abgang aus dem Hilfebezug in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft durch Aufnahme einer einzigen, bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit oder durch die Erwerbsaufnahme einer zweiten Person im Haushalt gelingt.

Nur zum Teil konnten diese und weitere Lücken durch Sonderauswertungen des BA-Statistikzentrums für die gesetzliche Wirkungsforschung zum SGB II geschlossen werden – so auch durch einige vom Projektteam in Auftrag gegebene Auswertungen (vgl. 2.4.1.2), aber auch durch die Sonderauswertung zu Erwerbsintegrationen für das Untersuchungsfeld 4 der § 6c-Forschung (vgl. ifo/IAW 2008). Um die Wirkungen des SGB II auch über einen längeren Zeitraum hin analysieren zu können, wäre es erforderlich, dass nach dem Ende der Evaluationsphase solche Auswertungen in die

regelmäßige Berichterstattung des BA-Statistikzentrums einfließen. Zum Teil resultieren die Datenlücken zudem nicht aus der fehlenden Aufbereitung und Verknüpfung von vorhandenen Daten, sondern vielmehr aus Lücken in der Datenerfassung, die – wenn überhaupt – lediglich sehr langfristig zu beheben sein dürften. Dies betrifft insbesondere den Haushaltskontext der Hilfesuchenden, der für die Arbeitsmarktstatistik bis zur Einführung des SGB II kaum von Belang war und aus diesem Grund in der Arbeitslosen- und Beschäftigtenstatistik nicht erfasst ist. Hier können andere Befragungsdaten (z. B. PASS oder SOEP) und qualitative Untersuchungen eine wichtige Forschungslücke schließen. Die im vorliegenden Bericht enthaltenen eigenen Auswertungen von Querschnittsbefragung, PASS und Kundenbefragung sind hierfür ein erster Schritt und liefern Hinweise zu den Erträgen weiterer genderorientierter Auswertungen.

2.5 Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

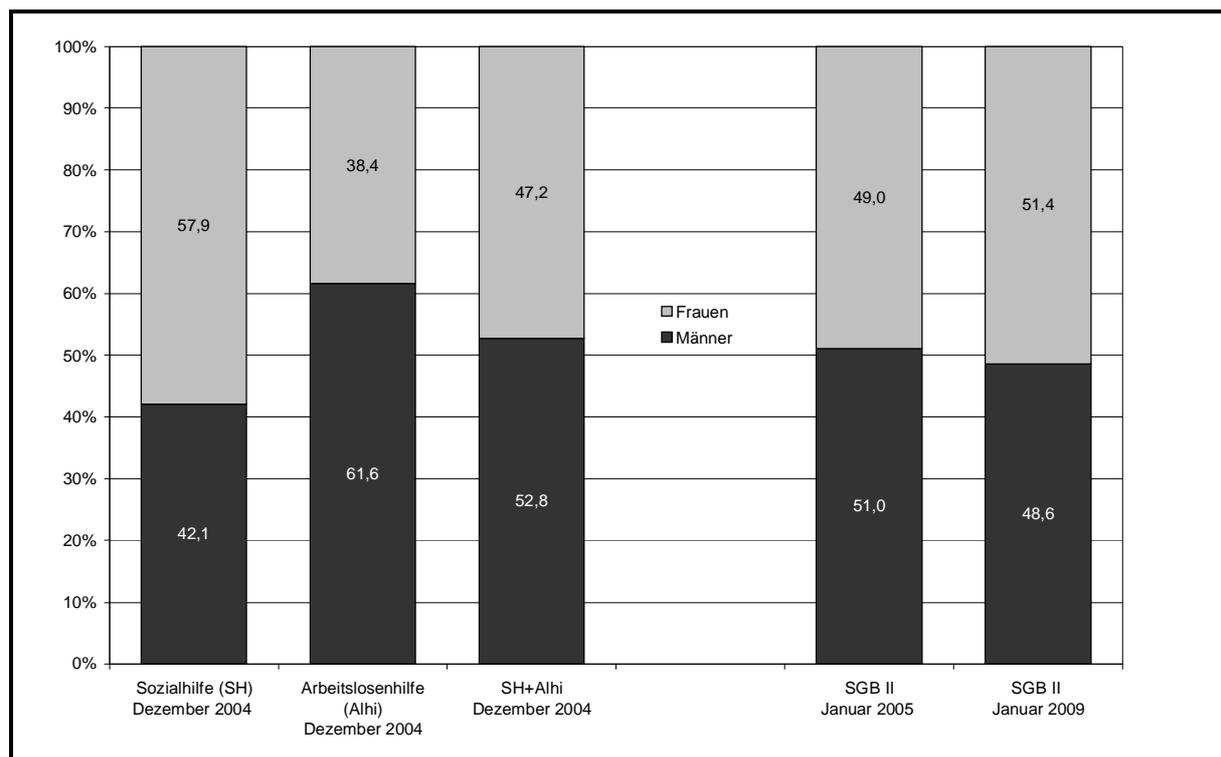
Zum Abschluss dieses einführenden Grundlagenkapitels wird im Folgenden ein kurzer Überblick zur Struktur der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II nach Geschlecht und weiteren Merkmalen gegeben, weil dies zum Verständnis der nachfolgenden Ergebnisse der Bewertung der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht hilfreich erscheint.

Zunächst soll kurz auf die Ausgangssituation vor Einführung des SGB II eingegangen werden: Ende Dezember 2004 erhielten rund 4,13 Millionen Menschen zwischen 15 und 65 Jahren Sozial- oder Arbeitslosenhilfe. Davon waren rund 2,18 Millionen Personen männlich und 1,95 Millionen weiblich. Der überwiegende Teil der Frauen (1,08 Millionen) bezog Sozialhilfe, der größere Teil der Männer erhielt Arbeitslosenhilfe (1,39 Millionen) (vgl. Tabellen G.2.1 und G.2.2 im Anhang). Bezogen auf die Anteile von Frauen und Männern in beiden Systemen sind deutliche Unterschiede feststellbar (vgl. Abbildung 1): In der Sozialhilfe waren Ende des Jahres 2004 Frauen mit 58 % in der Mehrheit, während unter den Arbeitslosenhilfe-Beziehenden knapp 62 % männlich waren.

Mit der Einführung des SGB II haben sich die geschlechtsspezifischen Unterschiede, die in den Vorgängersystemen bestanden hatten, verringert: Im Januar 2005 – also zum Zeitpunkt der Umstellung – war das Verhältnis mit 51 % Männern und 49 % Frauen fast ausgeglichen. Seitdem hat sich der Frauenanteil jedoch deutlich erhöht. Im Januar 2009 waren von insgesamt rund 4,83 Millionen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 51,4 % weiblich und damit gegenüber Männern im SGB II leicht in der Mehrheit. Entsprechend lag die so genannte Hilfequote (Anteil der Personen zwischen 15 und 65 Jahren im SGB II-Bezug an der Gesamtbevölkerung) bei den Frauen mit 9,2 % etwas höher als bei den Männern (8,5 %). Eine Differenzierung nach

Ost- und Westdeutschland zeigt, dass Frauen unter den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Ostdeutschland im Januar 2009 mit 49,6 % zu einem geringeren Anteil vertreten waren als in Westdeutschland, wo sie mit 52,4 % insgesamt die Mehrheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen stellten (Bundesagentur für Arbeit 2009d: 7ff.).

Abbildung 1: Sozial- und Arbeitslosenhilfebeziehende Ende 2004 und erwerbsfähige Hilfebedürftige, nach Geschlecht, Anteile (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006b; Bundesagentur für Arbeit 2007a, Bundesagentur für Arbeit 2009d:7ff., eigene Darstellung.

Mehr als die Hälfte (55,1 %) der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II galten im Januar 2009 *nicht als arbeitslos*. Bei bis zu 8 % kann dies daran liegen, dass sie an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnahmen, bei bis zu 11 % hängt dies damit zusammen, dass sie mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von mehr als 400 € erwerbstätig waren (Bundesagentur für Arbeit 2009d:14). Hinzu kommen weitere Gründe, die statistisch nur näherungsweise oder gar nicht erfasst sind. Dazu zählt die vorruhestandsähnliche Regelung des § 428 SGB III i. V. m. § 65 SGB II, die im Mai 2009 maximal von weiteren 7 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Anspruch genommen wurde. Den größten Anteil an den nicht Arbeitslosen hatten mit 28 % Personen, die aus sehr unterschiedlichen Gründen nicht als arbeitslos galten: wegen vorübergehender Erwerbsunfähigkeit, eines Schulbesuchs oder schließlich wegen Nicht-Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme nach § 10 Abs. 1 SGB II. Hierunter fallen auch Personen, bei denen eine Arbeitsaufnahme als unvereinbar mit der Pflege

Angehöriger gilt oder die Erziehung ihrer Kinder dadurch gefährdet würde (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 SGB II) Insbesondere diese Gruppe dürfte einen großen Erklärungswert für den Geschlechterunterschied unter den arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen haben: Unter den Männern im SGB II ist der Anteil der Arbeitslosen mit 49,5 % deutlich höher als bei den Frauen (40,5 %) (Bundesagentur für Arbeit 2009a:19).

Im Folgenden soll ein Blick auf die individuellen Voraussetzungen hinsichtlich der familiären Lebenssituation und Qualifikation geworfen werden, die Männer und Frauen im ALG II-Bezug mitbringen, da diese möglicherweise zur Erklärung von Unterschieden beim Zugang zu Maßnahmen oder bei der Erwerbsintegration beitragen können.

Am stärksten unterscheidet sich die Lebenssituation von männlichen und weiblichen Hilfebedürftigen in Bezug auf das Vorhandensein von Kindern im Haushalt voneinander: Während im Jahr 2008 mit 54,2 % deutlich mehr als die Hälfte der weiblichen Hilfebedürftigen in Haushalten mit Kindern unter 15 Jahren lebt, trifft dies nur auf ein Drittel (33 %) der Männer zu (vgl. Tabelle 1). Dabei leben in Ostdeutschland weniger Frauen in Haushalten mit Kindern unter 15 Jahren (48,1 %), als dies in Westdeutschland der Fall ist (57,3 %) (vgl. Tabelle G.2.3 im Anhang). Der höhere Frauenanteil in Deutschland insgesamt liegt vor allem darin begründet, dass Alleinerziehende mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren stellen (53 %) und die Alleinerziehenden im Hilfebezug fast ausschließlich weiblich (95 %) sind (Lietzmann 2009: 2). Damit stehen deutlich mehr Frauen als Männer überhaupt vor der Herausforderung, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung zu vereinbaren.

Tabelle 1: Struktur der eHb nach BG-Typ, Geschlecht und Alter in Deutschland 2008 (Jahresdurchschnitt), Anteile (in %)

Bedarfsge- meinschaftstyp	Männer				Frauen			
	alle	Alter			alle	Alter		
		unter 25 Jahren	25 bis 49 Jahre	50 bis unter 65 Jahre		unter 25 Jahren	25 bis 49 Jahre	50 bis unter 65 Jahre
Single-BG	47,3	20,9	53,9	51,4	24,6	14,9	20,1	45,6
Alleinerziehende- BG*	5,5	23,5	1,8	1,0	27,8	33,2	34,7	4,4
Paar-BG ohne Kinder	17,2	12,1	9,9	37,0	17,2	11,3	10,1	41,5
Paar-BG mit Kindern	27,5	32,0	33,9	9,8	26,4	33,6	32,2	4,1
Sonstige	2,5	11,5	0,4	0,8	4,1	7,1	2,9	4,4
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

Erläuterung: * In der BA-Statistik werden in der Gruppe der Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften auch die über 15-jährigen Kinder von Alleinerziehenden, die mit ihnen in der Bedarfsgemeinschaft leben, entsprechend ihrem Geschlecht der Rubrik männliche oder weibliche Alleinerziehenden-BG zugeordnet werden. Das bedeutet, dass vor allem die Daten zum Anteil jüngerer Alleinerziehender in der BA-Statistik überschätzt sein dürften.

Quelle: BA-Statistik, Gender-Auswertung.

Wie bereits in Abschnitt 2.4.3 angesprochen, fehlt in den veröffentlichten Statistiken der BA bislang eine Erfassung der Gruppe *nicht-arbeitsloser* Hilfebeziehender aufgrund der eingeschränkten Zumutbarkeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 4 (Kinderbetreuung oder Pflege Angehöriger). Hinweise zur Frage, welchen Einfluss familiäre Verpflichtungen durch Kindererziehung im Hinblick auf den Status ‚arbeitslos‘ oder ‚nicht arbeitslos‘ für Frauen und Männer haben, liefert eine Sonderauswertung der BA-Statistik für das Projektteam: Hier zeigt sich, dass unter den arbeitslosen Frauen weniger als die Hälfte (47,3 %) mit Kindern unter 15 Jahren leben, während von den *nicht-arbeitslosen* Frauen fast 60 % mit Kindern unter 15 Jahren leben (vgl. Tabelle G.2.4 im Anhang).

Unabhängig vom formellen Status ‚arbeitslos‘ bzw. ‚nicht-arbeitslos‘ verweisen Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung darauf, dass das Vorhandensein von Kindern den maximalen zeitlichen Umfang einer Erwerbstätigkeit von Frauen stärker einschränkt als bei Männern. Rund drei Viertel aller Frauen mit Kindern unter 15 Jahren gaben in der Kundenbefragung zwar an, dass die Betreuungs-

situation eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich zulässt.¹⁵ Die Mehrheit (insgesamt 46 % aller Frauen mit Kindern unter 15 Jahren) hält allerdings nur eine Halbtagsstelle für vereinbar mit der Betreuungssituation, nur knapp ein Viertel (24 %) sieht für sich die Möglichkeit einer Vollzeitbeschäftigung. Von den Männern mit Kindern unter 15 Jahren sehen hingegen 84 % für sich selbst die Möglichkeit, einer Vollzeittätigkeit aufzunehmen (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 109). In der Summe bedeutet dies, dass ein Drittel aller weiblichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angeben, aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben gar nicht oder nur mit zeitlichen Einschränkungen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, während es unter den Männern lediglich 5 % sind (vgl. Abbildung G.2.1 im Anhang). Dabei sind deutliche Unterschiede sowohl nach dem Alter des jüngsten Kindes als auch differenziert nach Ost- und Westdeutschland erkennbar (vgl. Abbildung G.2.2 im Anhang). Während beispielsweise mehr als die Hälfte (52,4 %) der Frauen in Ostdeutschland mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren die Betreuungssituation als vereinbar mit einer Ganztagestätigkeit einschätzen, sind es nur 17,5 % der westdeutschen Frauen mit gleichaltrigen Kindern.

Aufgrund von Datenlücken (vgl. 2.4.3) liegen Angaben zur Qualifikation der ALG II-Beziehenden seitens der BA nur für das Jahr 2005 bzw. auf Basis der Kundenbefragung im Rahmen der § 6c-Forschung vor. Während arbeitslose Frauen 2005 bei der Schulbildung etwas besser abschnitten (mindestens mittlere Reife: 37 % der Frauen gegenüber 31 % der Männer), verfügten sie etwas seltener als Männer über einen Berufs- oder Hochschulabschluss. Diese Unterschiede beschränken sich allerdings auf Westdeutschland, während die Qualifikationsstruktur bei Männern und Frauen in Ostdeutschland nahezu identisch war und dort zudem insgesamt auf einem höheren Niveau als in Westdeutschland lag (vgl. Noll u. a. 2006: 36ff.). Nach Ergebnissen der Kundenbefragung sind nennenswerte Geschlechterdifferenzen bei Schulabschlüssen und Qualifikation nur in der Gruppe der über 50-Jährigen erkennbar, in der 27,6 % der Frauen, aber nur 14,6 % der Männer nicht über einen Berufsabschluss verfügen (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007:106). Beide Quellen verweisen also darauf, dass sich das Qualifikationsniveau von Männern und Frauen im SGB II mit Ausnahme der Gruppe der Älteren über 50 Jahre kaum unterscheidet. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass diese Indikatoren lediglich ein sehr grobes Bild der Arbeitsmarktchancen von Frauen und Männern zeichnen. Formale Qualifikationen wie auch Berufserfah-

¹⁵ In der Erhebung wurde folgende Frage gestellt: „Ist die Kinderbetreuung Ihres Kindes/Ihrer Kinder insgesamt so geregelt, dass Sie 1. einer Ganztagesbeschäftigung oder Vollzeitausbildung, 2. einer Halbtagesbeschäftigung oder Teilzeitausbildung, 3. gar keiner Beschäftigung nachgehen können?“ In der Interpretation dieser Ergebnisse muss demnach beachtet werden, dass hier nach der eingeschätzten Verfügbarkeit bei der aktuell gegebenen Kinderbetreuungssituation gefragt wurde.

rungen oder bestimmte Dispositionen können unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen mehr oder weniger verwertbar sein.

Für die weiteren Analysen ist damit festzuhalten, dass die größten Unterschiede zwischen Frauen und Männern im SGB II darin bestehen, dass Frauen zum einen deutlich häufiger als Männer in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern leben und zum anderen seltener als arbeitslos gelten, was vor allem auf das Vorhandensein von Kindern zurück zu führen ist. Damit geht auch einher, dass Frauen deutlich häufiger als Männer angeben, nur mit zeitlichen Einschränkungen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen.

Teil B: Materielle Sicherung

Im SGB II werden sowohl materielle Leistungen gewährt als auch arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen erbracht. In Teil B dieses Berichts wird der Bereich der materiellen Leistungen in zwei Kapiteln behandelt: Kapitel 3 ist den Regelungen zu materiellen Leistungen gewidmet, Kapitel 4 behandelt Wirkungen des SGB II in Bezug auf Leistungsbezug und materielle Lebenssituation von Arbeitslosengeld II beziehenden Männern und Frauen.

Die materiellen Leistungen nach SGB II dienen der Existenzsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Partner/innen und Angehörigen. Die rechtmäßige Gewährung dieser Leistungen ist Aufgabe der Grundsicherungsstellen. Die Ausgestaltung der Leistungen ist formal geschlechtsneutral, gleichwohl ergeben sich im Zusammenhang damit, dass die Leistungsberechnung im Rahmen einer Bedarfsgemeinschaft erfolgt, auch geschlechter- und gleichstellungsrelevante Implikationen.

Diese SGB II-Leistungen werden nicht voraussetzungslos gewährt, vielmehr gibt es eine enge Verzahnung zwischen materiellen Leistungen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Sofern Leistungsbeziehende ihren Mitwirkungsverpflichtungen nicht nachkommen, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern, können durch die Verhängung von Sanktionen materielle Leistungen gekürzt werden. Darüber hinaus wirkt der Erfolg der Vermittlungstätigkeit unmittelbar auf die materiellen Leistungen zurück, da eine Integration in Erwerbstätigkeit ab einer gewissen Höhe des Verdienstes mindestens zu einer Verringerung des notwendigen (aufstockenden) Zahlbetrags der Leistung, im Idealfall zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit führt. Insofern ist der Leistungsbereich Ziel von Steuerungsaktivitäten, die im Aktivierungsprozess stattfinden.

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Funktion des Kapitels 3 in diesem Bericht: Durch die Darstellung der grundlegenden Regelungen zum Leistungsbezug im SGB II und den damit verbundenen geschlechterrelevanten Implikationen können Intentionen und Praxis im Aktivierungsprozess unter der Geschlechterperspektive (Teil D dieses Berichts) verknüpft werden. Kapitel 3 enthält darüber hinaus einen Vergleich zu den beiden Vorgängersystemen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, wobei insbesondere auf die geschlechter- und gleichstellungsrelevanten Faktoren Bezug genommen wird. Dies betrifft z. B. das Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft und die Regelungen zur Anrechnung von Einkommen des Partners bzw. der Partnerin sowie solche Regelungen, die die Lebenssituation von Familien mit Kindern betref-

fen, wie z. B. die Leistungsgestaltung für Kinder und junge, noch zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gehörende Erwachsene.

In Kapitel 4 werden einerseits die mit dem Systemwechsel zusammenhängenden Veränderungen im Leistungsbezug und andererseits die materielle Lebenssituation der SGB II-Leistungsbeziehenden mit Blick auf die dabei beobachtbaren Geschlechterunterschiede dargestellt. Diese Analysen stützen sich sowohl auf veröffentlichte Forschungsergebnisse als auch auf eigene Auswertungen von Befragungsdaten der IAB-Querschnittserhebung und des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“. Damit knüpft das Kapitel an die im Kapitel 3 formulierten Implikationen der gesetzlichen Regelungen an und überprüft sie auf Basis empirischer Daten.

3 Veränderungen bei den materiellen Leistungen durch Einführung des SGB II

Mit der Einführung des SGB II wurde die arbeitsmarktnahe soziale Sicherung durch die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (genauer: Hilfe zum Lebensunterhalt – HLU) für erwerbsfähige Personen grundlegend verändert. Im Folgenden werden die zentralen Regelungen des SGB II im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vorgestellt und auf ihre genderrelevanten Implikationen überprüft. Dabei wird auf wissenschaftliche Diskussionen und die aktuelle Rechtsprechung Bezug genommen. Dies ist für die Umsetzung des SGB II relevant, da die gesetzlichen Regelungen und deren Interpretation für die umsetzenden Akteure den Rahmen ihres Handelns bilden.

3.1 Die neue Leistung ALG II im Vergleich zu den Vorgängersystemen

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende waren grundlegende Veränderungen in Bezug auf die arbeitsmarktnahe soziale Sicherung verbunden. Die auf das vorherige Erwerbseinkommen bezogene Arbeitslosenhilfe (Alhi) wurde abgeschafft und durch ein bedürftigkeitsabhängiges Arbeitslosengeld II ersetzt, welches teilweise Ähnlichkeiten mit der früheren Sozialhilfe aufweist.

Anspruchsberechtigte im SGB II sind erwerbsfähige Hilfebedürftige zwischen 15 und 65 bzw. 67 Jahren sowie Angehörige, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft (vgl. 3.2.2) leben. Erwerbsfähig ist, wer mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann. Hilfebedürftig ist, wer den eigenen Bedarf und den seiner Angehörigen nicht aus eigenen Mitteln und Kräften decken kann. Im Unterschied zur früheren Arbeitslosenhilfe gehören nicht nur Arbeitslose zum Kreis der Leistungsempfänger/innen. Vielmehr können auch Erwerbstätige die neue Leistung beziehen und auch solche Personen, die zwar erwerbsfähig, denen aber eine Erwerbstätigkeit nur eingeschränkt zumutbar ist, wie z. B. Personen mit Sorgeverantwortung für (kleine) Kinder, deren Betreuung anders nicht gewährleistet werden kann (vgl. Abschnitte 2.1.2.2 und 9.2). Nach § 11 BSHG war die Hilfe zum Lebensunterhalt jeweils dann zu gewähren, wenn der notwendige Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschafft werden konnte. Die Hilfesuchenden waren verpflichtet, die eigene Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen (§ 18 Abs. 1 BSHG), wobei die Zumutbarkeitsregelungen (z. B. Fürsorgeverpflichtung gegenüber Kindern) im BSHG (§ 18 Abs. 3) ähnlich geregelt waren wie gegenwärtig im SGB II.

Materielle Leistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sind zum einen die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach §§ 19 und 20 sowie die (angemessenen) Kosten für Unterkunft und Heizung, die in den §§ 19 und 22 SGB II geregelt sind. Darüber hinaus werden unter bestimmten Voraussetzungen auch Leistungen für Mehrbedarfe nach § 21 SGB II sowie in § 23 Abs. 3 SGB II abschließend aufgezählte einmalige Leistungen erbracht.

Hilfebedürftige sind verpflichtet, vorrangig eigenes Einkommen und Vermögen sowie Sozialleistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen und die dafür erforderlichen Anträge zu stellen, sofern dies zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit beitragen kann. Dies betrifft (in bestimmten Grenzen) z. B. den Übergang in Altersrente oder die Inanspruchnahme von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag. Der Kinderzuschlag ist für Eltern vorgesehen, die zwar mit eigenem Einkommen ihren (elterlichen) Bedarf abdecken, jedoch ohne den Kinderzuschlag wegen des Bedarfs der Kinder Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten. Zum 1.10.2008 neu eingeführt wurde ein Wahlrecht zwischen der Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Leistungen der Grundsicherung für jene Personen, die bei Beantragung von ALG II Anspruch auf Leistungen für einen Mehrbedarf hätten, also insbesondere für Alleinerziehende.

3.1.1 Vergleich mit der früheren Arbeitslosenhilfe

Die im Zuge der Gesetzesreform abgeschaffte Arbeitslosenhilfe war eine Transferleistung für Arbeitslose, die im Anschluss an den Anspruch auf Arbeitslosengeld bezogen werden konnte. Die Arbeitslosenhilfe war ein „Zwitter“: Ähnlich einer Versicherungsleistung knüpfte sie am vorhergehenden Erwerbseinkommen an, ähnlich wie eine Fürsorgeleistung war sie bedürftigkeitsgeprüft, unbefristet beziehbar sowie steuerfinanziert.¹⁶ Aufgrund ihrer Anbindung an das Versicherungssystem waren die Verpflichtungen zur Verfügbarkeit, die Definition zumutbarer Arbeit, die Gestaltung von Sperrzeiten und die arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten in Anlehnung an das Versicherungssystem gestaltet.

Anders als die Sozialhilfe war die Arbeitslosenhilfe nicht auf den Bedarf des Haushalts bezogen. Die Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie die Zumutbarkeitsregelungen waren weniger streng als bei der Sozialhilfe. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Bedürftigkeitsprüfung im Fall von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe bestand darin, dass sich die Bedürftigkeit bei der Arbeitslosenhilfe lediglich anspruchsbegrenzend auswirken konnte und nicht – wie in der Sozialhilfe – anspruchsbegrenzend auswirken konnte.

¹⁶ Allerdings war der Bewilligungszeitraum ein Jahr. Das heißt, dass bei längerem Bezug die Alhi jährlich neu beantragt werden musste.

begründend (vgl. Knuth 2006). Eigenes Erwerbseinkommen ist in der Alhi (bei einer Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Wochenstunden, die die Arbeitslosigkeit nicht beendete) zwar angerechnet worden, es gab jedoch einen Mindestfreibetrag von 165 € im Monat. Ein Teil der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden musste aufgrund zu geringer Leistungen in Folge niedriger vorheriger Erwerbseinkommen gleichzeitig (aufstockende) Sozialhilfe beziehen. Zwischen der bis 31.12.2004 beziehbaren Arbeitslosenhilfe und dem ALG II nach SGB II bestehen eine Reihe von Unterschieden:

- Während sich die frühere Arbeitslosenhilfe am vorhergehenden Erwerbseinkommen orientierte¹⁷, bemisst sich das ALG II am Bedarf und wird in Form einheitlicher Regelsätze¹⁸ sowie angemessener Kosten der Unterkunft zzgl. der Sozialversicherungsbeiträge gewährt.
- Die Arbeitslosenhilfe war eine individuelle Leistung. Zwar wurde ein gegebenenfalls vorhandenes Partner/innen/einkommen teilweise auf die Leistung angerechnet (anspruchsbegrenzende Bedürftigkeitsprüfung), aber die Leistung war nicht auf den Bedarf des Haushalts bezogen. Im SGB II ist die Einheit der Bedarfsbemessung nicht die einzelne Person, sondern die so genannte Bedarfsgemeinschaft (vgl. 3.2.2). Sofern der Gesamtbedarf nicht gedeckt ist, werden alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft hilfebedürftig.
- Die Anrechnung von eigenem Einkommen erfolgte in der Arbeitslosenhilfe mit mehreren Ausnahmen. So blieben u. a. Wohngeld, Kindergeld, Erziehungsgeld, Unfallrenten, Pflegegeld und Eigenheimzulage anrechnungsfrei. Beim ALG II werden hingegen Einkommen in der Regel voll angerechnet, so neben Einnahmen aus Erwerbsarbeit auch das Kindergeld¹⁹, der Kinderzuschlag, Krankengeld, Arbeitslosengeld, Wohngeld, Unterhalts- und Unterhaltersatzleistungen, Einkünfte aus Kapitalvermögen und Sachbezüge. Ausnahmen bestehen z. B. beim Eltern- und Pflegegeld; nicht angerechnet werden die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz, Entschädigungsrenten, zweckbestimmte Leis-

¹⁷ Die Lohnersatzrate betrug 53 % bzw. für Arbeitslose mit unterhaltsberechtigten Kindern 57 % des pauschaliert ermittelten Nettoeinkommens. Jährlich erfolgte eine pauschale Absenkung des Bemessungsentgelts um 3 %, die allerdings unter bestimmten Bedingungen entfiel.

¹⁸ Dazu wurden bei Einführung des SGB II auf der Basis bedarfsrelevanter Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und der Ergebnisse der Experimentierklausel des § 101a Bundessozialhilfegesetz (BSHG) Regelsätze konzipiert, die pauschal den gesamten Bedarf für den notwendigen Lebensunterhalt abdecken sollen.

¹⁹ Das Kindergeld wird dem Kind als Einkommen zugeordnet. Überschreitet das um das zugerechnete Kindergeld ermittelte Einkommen des Kindes dessen Transfer-Bedarf, so wird der den Bedarf übersteigende Betrag des Kindergeldes als Einkommen der Eltern berücksichtigt und auf den ALG II-Anspruch der Eltern angerechnet.

tungen sowie Zuwendungen, die nicht dem gleichen Zweck wie das ALG II dienen (vgl. § 11 Abs. 3 SGB II).

- Die Anrechnung von Partner/innen/einkommen war in der Arbeitslosenhilfe so gestaltet, dass dem verdienenden Partner (resp. der verdienenden Partnerin) ein entsprechend dem eigenen (fiktiven) Arbeitslosenhilfeanspruch dynamisierter Selbstbehalt zuzüglich des Erwerbstätigenfreibetrags verblieb, der die Weiterführung eines Zweiverdienerhaushalts ermöglichen sollte (Rostock u. a. 2007: 307). Beim ALG II umfassen die Selbstbehaltsätze des verdienenden Partners hingegen nur das fiktive eigene Existenzminimum. Es erfolgt eine volle Anrechnung des Partner/innen/einkommens – bei Erwerbseinkommen abzüglich der Absetz- und Freibeträge nach § 11 Abs. 2 bzw. § 30 SGB II.

Ursächlich für die mit Einführung des SGB II wirksam werdenden Veränderungen für viele ehemalige Arbeitslosenhilfe-Beziehende waren vor allem die strengere Anrechnung von Partner/innen/einkommen und die in Form von Regelsätzen pauschalierte Leistungshöhe.

3.1.2 Vergleich mit der früheren Sozialhilfe

Die frühere Sozialhilfe – seit dem 1. Juni 1962 durch das Bundessozialhilfegesetz geregelt – hatte die Funktion der Armutsvermeidung und sollte das sozio-kulturelle Existenzminimum in den Fällen sichern, in denen dies weder durch eigenes Einkommen noch durch eigene Transferansprüche aus anderen Sozialleistungssystemen noch durch Ansprüche gegenüber unterhaltspflichtigen Personen möglich war. Dabei bestand nach § 1 BSHG ein explizites Ziel der Sozialhilfe darin, „dem Empfänger der Hilfe die Führung des Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“. Sozialhilfe war grundsätzlich unabhängig davon zu gewähren, ob die Hilfesuchenden ihre Notlage verschuldet hatten oder nicht.

Sozialhilfe konnte in Form von Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU) und Hilfen in besonderen Lebenslagen bezogen werden. Grundsätze waren die Bedarfsdeckung, die Individualisierung und der Nachrang der Leistung. Der Grundsatz der Individualisierung bedeutete, dass Art, Form und Maß der Hilfe sich nach den Besonderheiten des Einzelfalls richteten (§ 3 Abs. 1 BSHG). Unter anderem zu diesem Zweck konnten in der Sozialhilfe auf Antrag einmalige Leistungen bezogen werden.

Das Leistungsniveau orientierte sich am sozio-kulturellen Existenzminimum, welches sich im durch die Bundesländer zu bestimmenden Eckregelsatz (für einen so genannten Haushaltsvorstand) widerspiegelte. Für die einzelnen Haushaltsmitglieder wurden bedarfsgewichtete Regelsätze definiert. Zusätzlich konnten Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie Einmalleistungen und Mehrbedarfsleistungen bezogen werden. Eigenes Einkommen und Partner/innen/einkommen sind bis auf wenige

Ausnahmen (z. B. Erziehungs- und Pflegegeld) voll angerechnet worden, im Fall des Erwerbseinkommens das den Freibetrag übersteigende Einkommen.²⁰ Erwerbsfähige Sozialhilfe-Beziehende waren verpflichtet, angebotene zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten (AGH) anzunehmen.

Nur die Erwerbsfähigen unter den ehemaligen HLU-Beziehenden werden seit 2005 im Falle weiter bestehender Bedürftigkeit im SGB II betreut. Die Unterschiede zwischen der früheren Sozialhilfe und dem Arbeitslosengeld II sind weniger groß als zwischen Arbeitslosenhilfe und ALG II, variieren aber im Detail:

- Beide Leistungen werden nur im Fall anspruchsbegründender Bedürftigkeit gezahlt und sind unabhängig vom vorhergehenden Erwerbsverlauf; allerdings ist das ALG II – anders als die HLU nach BSHG – auf erwerbsfähige Hilfebedürftige beschränkt.
- Anders als im BSHG wird im SGB II mit dem Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft (vgl. 3.2.2) eine Leistungsberechnung vorgenommen, in der auch Personen, die ihren eigenen Bedarf decken können, zu (fiktiv) Hilfebedürftigen werden, sofern der Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft nicht gedeckt ist.
- Im Unterschied zum BSHG können Leistungen nach SGB II nicht schon bei Bekanntwerden der Bedürftigkeit gewährt werden, vielmehr ist dies erst nach formaler Antragstellung durch die Bedürftigen möglich.
- Im Hinblick auf die Anrechnung von Vermögen sind im SGB II die Freibeträge erheblich höher als im BSHG, d. h. es können Personen ALG II beziehen, die früher aufgrund zu hohen Vermögens keinen Anspruch auf HLU gehabt hätten.
- Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende entfällt der in der Sozialhilfe bisher mögliche Rückgriff auf Einkommen und Vermögen der Eltern und Kinder. Nach § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II gehören Kinder und junge Erwachsene nicht zur Bedarfsgemeinschaft, wenn sie ihren Lebensunterhalt aus eigenem Einkommen und Vermögen sicherstellen können.²¹

²⁰ Für unterschiedliche Personengruppen galten hinsichtlich der Freibeträge unterschiedliche Regeln. Personen, die trotz beschränktem Leistungsvermögen einem Erwerb nachgingen (z. B. Alleinerziehende), erhielten einen wesentlich höheren Freibetrag als Personen ohne Einschränkungen. Die Höhe der Freibeträge war zudem regional unterschiedlich geregelt.

²¹ Nicht hilfebedürftige Kinder und junge Erwachsene müssen ihr Einkommen nicht in die Bedarfsgemeinschaft einbringen, d. h. eine Anrechnung des den eigenen Bedarf übersteigenden Einkommens der Kinder erfolgt nicht. Eine Ausnahme bildet das Kindergeld, das das Kind nicht zur Deckung des Bedarfs benötigt. Dieses wird als Einkommen des bzw. der Kindergeldberechtigten angerechnet.

- Sowohl im BSHG als auch im SGB II wird von den Leistungsbeziehenden erwartet, selbst aktiv zu werden, um die Abhängigkeit von den Unterstützungszahlungen zu überwinden. Diese Forderung ist im SGB II deutlich gestärkt worden. Anders als im BSHG kann nunmehr ggf. auch eine Reduzierung der Leistung auf Null vorgenommen werden, so dass auch keine Kosten der Unterkunft mehr gezahlt werden.
- Anders als im BSHG werden nach SGB II für die Hilfebedürftigen grundsätzlich Beiträge zu Renten- und Krankversicherung gezahlt.²²

Für frühere HLU-Beziehende, die erwerbsfähig sind, kann im Fall der weiter bestehenden Bedürftigkeit der Übergang in das ALG II angenommen werden. Anders als bei den Arbeitslosenhilfe-Beziehenden waren die Zugangsbedingungen vergleichbar bzw. im SGB II aufgrund der zum Zeitpunkt des Übergangs weniger strikten Bedürftigkeitsprüfung sogar etwas günstiger, weil im SGB II die Anrechnung von Vermögen großzügiger geregelt, und – anders als bei der alten Sozialhilfe – eine Unterhaltspflicht zwischen Kindern und Eltern nicht mehr vorgesehen ist. Durch die Aufhebung dieser Unterhaltspflicht sind im Vergleich zum alten Sozialhilferecht mehr Personen anspruchsberechtigt. Außerdem war zu erwarten, dass ein Teil jener Personen nunmehr Transferleistungen beantragen würde, die nach altem Sozialhilferecht zwar formell anspruchsberechtigt waren, aber allein deshalb auf eine Antragstellung verzichtet hatten, weil ansonsten Verwandte zu finanziellen (Teil-) Leistungen herangezogen worden wären. Dass dies eine wichtige Ursache der Nicht-Inanspruchnahme von Sozialhilfe war, belegen diverse Studien (vgl. z. B. Mika 2006). Dies bedeutet, dass mit der Aufhebung der Unterhaltspflicht zwischen Kindern und Eltern im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ein wichtiger Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen entfallen ist, was auch dazu beigetragen haben dürfte, dass die so genannte ‚verdeckte Armut‘ durch die Einführung des SGB II reduziert worden ist.

3.2 Die Ausgestaltung der materiellen Leistungen im SGB II

Die Leistungshöhe und -gestaltung ist für die Bewertung von Gleichstellungsfragen auf den ersten Blick nicht von Relevanz, da der Regelsatz für Männer und Frauen gleich hoch ist. Gleichwohl können die Höhe und die Sicherheit der materiellen Sicherung nicht aus einer Gleichstellungsanalyse ausgeblendet werden. Ungleichheiten können sich in Abhängigkeit davon ergeben, wie Bedarfe bei der Regelsatzbestimmung berücksichtigt wurden, wie Partner/innen/einkommen den Zugang zu Leis-

²² Im BSHG war nur ein Teil der Leistungsbeziehenden krankenversichert (§ 13 BSHG), nicht Krankenversicherte konnten die Hilfe bei Krankheit (§ 37 BSHG) in Anspruch nehmen.

tungen beeinflusst, in welchen Familienstrukturen die männlichen und weiblichen Hilfebeziehenden leben, wie Leistungskürzungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaften wirken usw. Außerdem können Handlungsmöglichkeiten und -spielräume von Frauen und Männern bei der Aushandlung der familialen Arbeitsteilung auch durch die materielle Sicherung beeinflusst werden.

3.2.1 Regelsatzhöhe

Durch die Regelleistung des SGB II sollen sowohl der laufende als auch der einmalige Bedarf der Leistungsbeziehenden pauschal abgedeckt werden. Die Regelleistung betrug für allein Lebende oder Alleinerziehende im Jahr 2005 345 € (in Ostdeutschland bis September 2006 331 €), ab 1. Juli 2007 347 €, ab 1. Juli 2008 351 € und ab 1. Juli 2009 359 €. Der Regelsatz von 345 € setzte sich 2005 faktisch zusammen aus dem durchschnittlichen Eckregelsatz von 2004 (297 €) plus 16 % oder 48 € für die nach BSHG gezahlten durchschnittlichen einmaligen Beihilfen (Hessisches Landessozialgericht 2008: 8). Für die einzelnen hilfebedürftigen Personen bestimmt sich die Höhe des Regelsatzes nach ihrer Stellung in der Bedarfsgemeinschaft und nach ihrem Alter. So bekommen Alleinstehende, Alleinerziehende und volljährige Partner/innen in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft mit einem/r minderjährigen Partner/innen den vollen Leistungssatz von 100 %. Partner/innen ab Vollendung des 18. Lebensjahres erhalten jeweils 90 %; für Kinder sind anteilige Sätze definiert worden.

Die Regelsätze werden entsprechend der Regelsatzverordnung (RSV – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2004) aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe abgeleitet.²³ Die Anpassung der Regelleistungen erfolgt jährlich zum 1. Juli entsprechend der Veränderung des aktuellen Rentenwerts in der gesetzlichen Rentenversicherung (§ 4 der RSVO). Damit sind auch SGB II-Leistungsbeziehende von der neuen Rentenformel betroffen, die mehrere Dämpfungsfaktoren enthält, um den Anstieg der Beitragssätze zur Sozialversicherung zu begrenzen (Bäcker 2008: 25). Eine neue Anpassung der Regelsätze nach der EVS ist für das Jahr 2010 vorgesehen.

Mit Einführung des SGB II ist zudem die Berechnungsweise der Regelsätze für Kinder im Alter von sieben bis 17 Jahren im Vergleich zur früheren Sozialhilfe nach BSHG verändert worden: für 7- bis 13-Jährige wurde die Leistung von 65 % auf 60 %

²³ Die Umsetzung der Regelsatzbestimmung wird durchaus kritisch diskutiert, da sie teilweise aus den statistischen Lebenshaltungskosten der untersten Einkommensgruppen abgeleitet, teils normativ bestimmt worden und die zugrunde gelegte Referenzgruppe der Alleinstehenden nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sei (vgl. dazu ausführlicher Becker 2008a; Martens 2004). Tendenziell sei die Regelleistung damit zu niedrig. In einer Untersuchung, die die gesetzliche Vorgehensweise zur Bestimmung der Regelsätze außer Acht lässt (Thießen/Fischer 2008), wurde der Regelsatz hingegen als zu hoch bewertet.

des Eckregelsatzes gekürzt, für 14- bis 17-Jährige von 90 % auf 80 % des Eckregelsatzes. Die Regelsätze für Kinder unter sieben Jahren wurden demgegenüber von 50 % auf 60 % des Eckregelsatzes bzw. bei Alleinerziehenden von 55 % auf 60 % erhöht. Mit der Änderung der Regelsatzverordnung im Rahmen des Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) wurde für die Zeit ab dem 1.7.2009 eine dritte Abstufung beschlossen, wonach Kinder ab Beginn des 7. bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres – zunächst befristet bis zur nächsten turnusmäßigen Überprüfung der Regelsätze – eine Leistung in Höhe von 70 % des Regelsatzes erhalten (Bundesgesetzblatt Jahrgang 2009 Teil I Nr. 11, Bonn, 5.3.2009: 432).²⁴

Die Festsetzung der Regelsätze für Kinder war und ist Gegenstand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion und wird auch in der aktuellen Rechtsprechung behandelt. Bereits 2004 kritisierte der Deutsche Verein (Deutscher Verein 2004), „dass erstmals in der über vierzigjährigen Geschichte des Bundessozialhilfegesetzes die Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, insbesondere Kinder, festgesetzt werden sollen, ohne dass Untersuchungen vorgenommen werden, wie hoch der Bedarf ist – also wie viel Geld benötigt wird, um ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht“.

Die Ausrichtung des Regelsatzes für Kinder und Jugendliche an dem für Erwachsene ist inzwischen durch Urteil des Bundessozialgerichts (BSG) vom Januar 2009 (Bundessozialgericht 2009a) beanstandet worden. Das BSG hat § 28 Abs. 1 Satz 3 SGB II beanstandet, da er gegen Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes verstoße. Erstens werde der Regelsatz für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres gegenüber dem Regelsatz für Erwachsene um 40 % herabgesetzt, „ohne dass der für Kinder notwendige Bedarf ermittelt und definiert wurde“ (Bundessozialgericht 2009b: 1). Zweitens wird beanstandet, dass das Sozialgeld für Kinder von SGB II-Leistungsbeziehenden abschließend und bedarfsdeckend sein soll, während Kinder von Sozialhilfe-Beziehenden nach § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII abweichende Bedarfe geltend machen können. Drittens gründe sich die Verfassungswidrigkeit auch auf den Tatbestand, dass die Höhe der Regelleistungen für alle Kinder und Jugendlichen bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres einheitlich mit 60 % festgesetzt würden, ohne weitere Altersstufen vorzusehen.

Die Gestaltung der Regelsätze im SGB II und – damit verbunden – ihre Höhe haben trotz ihrer formal geschlechtsneutralen Definition gender- und gleichstellungsrelevante Wirkungen. Mehrere Gutachten (Becker 2008b; Schneider u. a. 2009) kommen zu

²⁴ Zur Festsetzung dieses Regelsatzes war jedoch keine spezifische Bedarfsprüfung der Kinderbedarfe vorgenommen worden (vgl. Schneider u. a. 2009).

dem Ergebnis, dass die Regelsätze für Kinder zu niedrig sind. Das Hessische Landessozialgericht bewertete mit Urteil vom 29.10.2008 die Kinderregelsätze als nicht ausreichend (Hessisches Landessozialgericht 2008): Danach wurde nicht nur die fehlende Begründung für die prozentuale Festsetzung der Kinderregelsätze bezogen auf den Erwachsenenregelsatz, die Ungleichbehandlung von Kindern in SGB II und SGB XII und die fehlende Altersdifferenzierung bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres kritisiert, sondern zudem eine Unterschreitung des Existenzminimums konstatiert. Diese folge „weiter aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber bei der Bemessung des Sozialgeldes für Kinder deren Betreuungs- und Erziehungsbedarf unberücksichtigt ließ, welcher nach dem Beschluss des BVerfG vom 10. November 1998 (2 BvL 1057/ 91 = BVerfGE 99, 216, 231 ff.) jedoch zum Existenzminimum gehört“ (ebenda: 15).²⁵ Mit Bezugnahme auf die Gruppe der Ein-Personen-Haushalte als Referenzgruppe, deren Einkommens- und Verbrauchsdaten erheblich unter dem Niveau der Familienhaushalte im untersten Quintil aller Haushalte liegen, ergäbe sich eine systematische Schlechterstellung der Familienhaushalte bei der Regelleistungsbemessung und eine „Verletzung des ‚Existenzminimums der Familie‘“ (ebenda: 16).²⁶ Da Frauen deutlich häufiger als Männer in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern leben (vgl. 2.5), kann davon ausgegangen werden, dass sie dadurch häufiger als Männer mit finanziellen Problemen konfrontiert sind. Dabei ist zu beachten, dass sich die niedrigen Regelsätze für Kinder auf die materielle Situation der gesamten Familie auswirken, da im Familienverbund die nicht gedeckten Bedarfe anderweitig ausgeglichen werden müssen, z. B. durch Konsumverzicht oder Verschuldung.

3.2.2 Die Bedarfsgemeinschaft

Mit dem SGB II hat mit der Bedarfsgemeinschaft ein neues Rechtskonstrukt Eingang in das Sozialrecht gefunden. Danach ist für die Beurteilung der Hilfebedürftigkeit nicht mehr nur auf die einzelne Person abzustellen, sondern auf die ‚Gesamtheit‘ einer Bedarfsgemeinschaft, deren Kern die Vergemeinschaftung von Ehegatten und unverheirateten Zweiergemeinschaften im Hinblick auf finanzielle Einstandspflichten darstellt (Berghahn 2008: 143). Im Sozialhilferecht waren zwar auch bisher schon Einstandspflichten für Partner/innen, Verwandte und Verschwägerter enthalten. Nach

²⁵ Dies hatte bereits *Lenze* (2008) in einem ausführlichen Gutachten kritisiert.

²⁶ Im Oktober 2009 hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts die mündlichen Verhandlungen über eine Vorlage des Hessischen Landessozialgerichts (1 BvL 1/09) und über zwei Vorlagen des Bundessozialgerichts vom 27. Januar 2009 (1 BvL 3/09 und 1 BvL 4/09) zu der Frage aufgenommen, ob die Regelungen im SGB II, die die Höhe der Regelleistung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres bzw. Familien mit Kindern in diesem Alter betreffen, verfassungsgemäß sind (BVerfG 2009).

heutiger Rechtslage wird jedoch – anders als im BSHG – die ganze (bedürftige) Bedarfsgemeinschaft in den Leistungsbereich des SGB II einbezogen, d. h. auch Personen, die ihren individuellen Lebensunterhalt aus eigener Kraft sichern könnten.

Ursächlich dafür ist die Berechnungsweise für die Grundsicherungsleistung, die im SGB II nach der Horizontalmethode erfolgt, während im BSHG die Vertikalmethode zugrunde gelegt wurde (vgl. dazu ausführlicher Rust 2009 und Beispielrechnung im Anhang, Tabelle G.3.1).²⁷ Durch die Anwendung der Horizontalmethode werden vorhandene Einkommen auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt. Im Ergebnis werden die individuellen Leistungsansprüche von Personen ohne Einkommen reduziert, gleichzeitig werden Personen, deren Einkommen den eigenen Bedarf decken würde, fiktiv hilfebedürftig. Dieses Vorgehen entspricht den Anforderungen des § 9 Abs. 2 Satz 3 SGB II: „Ist in einer Bedarfsgemeinschaft nicht der gesamte Bedarf aus eigenen Kräften und Mitteln gedeckt, gilt jede Person der Bedarfsgemeinschaft im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig.“ Auf diese Weise werden überwiegend Männer fiktiv hilfebedürftig (Rust 2009).

Demgegenüber sind es überwiegend Frauen, die aus dem SGB II-Bezug herausfallen. Denn die Anrechnung des Partner/inn/eneinkommens führt dazu, dass einkommenslose Personen, deren Bedarf rechnerisch durch das Einkommen eines Partners bzw. einer Partnerin gedeckt werden kann, keinen Anspruch auf SGB II-Leistungen haben und damit in wirtschaftliche Abhängigkeit vom Partner oder der Partnerin geraten.

Rostock u. a. (2007: 315f.) stellen dazu fest, dass das Prinzip der Subsidiarität im SGB II auf einem ‚Geschlechtervertrag‘ beruhe, der heute nicht mehr verbindlich sein kann.²⁸ Durch die Bedarfsgemeinschaft werden darüber hinaus sozialrechtliche Einstandspflichten definiert, die nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht haben. Es fehlt in diesen Fällen an einer rechtlichen Handhabe, den Anspruch gegenüber anderen Personen in der Bedarfsgemeinschaft geltend machen zu können. Dieses bereits für das Arbeitslosenhilfe- und Sozialrecht bekannte Phänomen ist durch das SGB II ausgeweitet worden. Eine Folge ist die persönliche Abhängigkeit

²⁷ Die im BSHG angewendete Vertikalmethode wird unverändert in der Sozialhilfe nach dem SGB XII genutzt.

²⁸ Der Terminus ‚Geschlechtervertrag‘ ist in Anlehnung an den politikwissenschaftlichen Terminus ‚Gesellschaftsvertrag‘ von *Patemann* (1994) in die Diskussion eingeführt worden. Er bezeichnet implizite Rollenbilder, Rechte und Pflichten für Männer und Frauen, die mit der Entstehung des ideengeschichtlichen Konzepts des Gesellschaftsvertrags eng verbunden sind. Anstatt Männer und Frauen gleichermaßen als Subjekte des bürgerliche Freiheiten garantierenden Gesellschaftsvertrags zu definieren, impliziert der ‚Geschlechtervertrag‘ den Ausschluss von Frauen aus der öffentlichen Sphäre und eine Festigung der (politischen und ökonomischen) Vorherrschaft von Männern.

vom Partner (bzw. der Partnerin) bei Nicht-Einklagbarkeit entsprechender Unterhaltsbeträge. In der Rechtsprechung und der wissenschaftlichen Literatur findet die „Stiefkindproblematik“ besondere Beachtung. Die Sozialgerichte Berlin und Düsseldorf haben 2007 bzw. 2006 die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung dieses Sachverhalts verneint. Die Verfassungswidrigkeit betreffe sowohl Stiefpartner/innen als auch Stiefeltern (vgl. Kramme 2008: 6). Das Landessozialgericht Hamburg hat dagegen die Norm für verfassungsmäßig erklärt, das Bundessozialgericht ist dieser Auslegung gefolgt (vgl. Mundt 2008: 33).

Gleichzeitig bleibt aber auch im SGB II Anspruchsinhaber/in der oder die Einzelne. Die Bedarfsgemeinschaft als solche ist keine juristische Person, sie ist selbst nicht handlungsfähig (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2007: 1). Die nach SGB II an die Bedarfsgemeinschaften zu zahlenden materiellen Leistungen sind ausschließlich Individualansprüche. Dies ist inzwischen durch zahlreiche Rechtsentscheidungen bestätigt. Die Vertretung der Bedarfsgemeinschaft gegenüber der Grundsicherungsstelle in Bezug auf materielle Leistungen erfolgt im Regelfall durch eine Person. In § 38 SGB II wird zu diesem Zweck eine Vertretungsvermutung formuliert: „Soweit Anhaltspunkte nicht entgegenstehen, wird vermutet, dass der erwerbsfähige Hilfebedürftige bevollmächtigt ist, Leistungen nach diesem Buch auch für die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen zu beantragen und entgegenzunehmen. Leben mehrere erwerbsfähige Hilfebedürftige in einer Bedarfsgemeinschaft, gilt diese Vermutung zugunsten desjenigen, der die Leistungen beantragt.“ Die Statistik der BA unterscheidet nach der Rolle der Mitglieder in einer Bedarfsgemeinschaft und weist dabei einen „Bevollmächtigten der Bedarfsgemeinschaft – BVEHB“ aus (vgl. u. a. Bundesagentur für Arbeit 2008m).

3.2.3 Weitere Regelungen zu materiellen Leistungen

Die Regelleistungen, die im Rahmen des SGB II erbracht werden, sollen alle Bedarfe umfassen, die zur Sicherung des Lebensunterhalts erforderlich sind. Es gibt weder einmalige Leistungen wie in der früheren Sozialhilfe noch eine dem § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII vergleichbare Regelung. Vielmehr sind im Gesetz abschließend aufgezählte und an bestimmte Lebensumstände gebundene besondere Leistungen definiert: ein Zuschlag für Alleinerziehende, Mehrbedarfzuschläge für Schwangere ab der 13. Schwangerschaftswoche, Zuschläge für behinderte Menschen sowie für Personen, die aus medizinischen Gründen kostenaufwändige Ernährung benötigen. Außerdem sind Leistungen für mehrtägige Klassenfahrten zu übernehmen, wenn sie im Rahmen schulrechtlicher Bestimmungen stattfinden. Um den Einkommensausfall beim Übergang von der lohnbezogenen Leistung Arbeitslosengeld auf die Grundsicherungsleistung Arbeitslosengeld II in einem begrenzten Maße abzufedern, wird Arbeitslosen nach § 24 SGB II ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag zur Regelleis-

tung gezahlt, der nach einem Jahr halbiert wird. Auch die Sozialversicherungsbeiträge gehören zu den materiellen Leistungen. Bei Bezug von SGB II-Leistungen sind die Hilfebedürftigen in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung pflichtversichert. Dafür werden von den Grundsicherungsstellen pauschalierte Beiträge an die Sozialversicherung überwiesen. Schließlich werden – um einen Anreiz zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zu geben – bei der Einkommensanrechnung besondere Freibeträge für Erwerbseinkommen eingeräumt, so dass erwerbstätige Hilfeempfänger/innen in materieller Hinsicht immer etwas besser gestellt sind als vergleichbare nicht erwerbstätige Hilfebeziehende.

In der aktuellen öffentlichen politischen Diskussion wird kritisiert, dass die im SGB II definierten Sonderbedarfe nicht ausreichend seien. Der Bundesrat forderte deshalb in seinem Beschluss vom 23. Mai 2008 die Bundesregierung auf, bis Ende 2008 eine Öffnungsklausel im SGB II zu regeln, die es ermöglichen soll, in Einzelfällen eine abweichende Bedarfsbemessung umsetzen zu können (vgl. Deutscher Bundesrat 2008: 2).

Genderrelevant sind die Regelungen zur materiellen Sicherung des Umgangsrechts: Während in der Sozialhilfe die Umgangskosten (Fahrtkosten, Erhöhung des Regelsatzes für die Verpflegung des Kindes) regelmäßig erstattet werden konnten, ist dies im SGB II nicht explizit vorgesehen. Allerdings erfolgte dazu am 7. November 2006 eine Grundsatzentscheidung des Bundessozialgerichts (Bundessozialgericht 2006). Danach können die höheren Lebenshaltungskosten während der Tage, an denen die Kinder bei dem hilfebedürftigen Elternteil wohnen, ausgeglichen werden, wenn den Kindern für diese Tage wegen Bestehens einer zeitweiligen Bedarfsgemeinschaft ein eigener Anspruch auf die Regelleistung zusteht. Die Übernahme von Fahrtkosten kann nach § 73 SGB XII als „Hilfe in sonstigen Lebenslagen“ durch den Träger der Sozialhilfe erfolgen. Damit können von ihren Kindern getrennt lebende Elternteile den finanziellen Aufwand für die Wahrnehmung des Umgangsrechts zwar teilweise erstattet bekommen, gleichwohl ist damit ein erheblicher bürokratischer Aufwand (Antragstellung im Rahmen des SGB XII) verbunden, was die Umgangsmöglichkeiten für Eltern – mehrheitlich Väter – mit ihren nicht im eigenen Haushalt lebenden Kindern gegenüber vorherigen Regelungen eher erschwert haben dürfte.

3.2.4 Mitwirkungspflichten und Sanktionsmöglichkeiten

Die Leistungsansprüche nach SGB II sind an Verhaltensanforderungen und Gegenleistungen („Fördern und Fordern“) gebunden. Erstmals stehen Auflagen, Zuweisungen in Maßnahmen und Vermittlungsentscheidungen der Fachkräfte in einem unauflösbaren Verfahrenszusammenhang mit Existenz sichernden Geldleistungen (Bartelheimer/Wagner 2005: 8). Die Grundsicherung für Arbeitsuchende kann deshalb als ein System zur „Gewährung des soziokulturellen Existenzminimums für

arbeitswillige Transferempfänger/innen“ (Koch/Walwei 2008: 59) bezeichnet werden. Das Teilhabeminimum soll für Erwerbsfähige nur noch als Gegenleistung für Aktivitäten zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit gewährt werden, was ein Novum im bundesdeutschen Sozialsystem darstellt (Bartelheimer 2008: 32). Erwerbsfähige Hilfebedürftige müssen alle Möglichkeiten nutzen, die zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit führen können. Wird diesen Verpflichtungen ohne ‚wichtigen Grund‘ nicht nachgekommen, treten Sanktionen ein. Dabei lässt der Wortlaut in § 31 SGB II kein Ermessen zu, und auch eine Differenzierung nach leichten oder schweren Verstößen ist nicht möglich.²⁹

Der Umfang der Kürzungen hängt vom zu sanktionierenden Sachverhalt und zusätzlich vom Alter der zu sanktionierenden Hilfebedürftigen ab. Für Jugendliche bis zu 25 Jahren gelten dabei schärfere Sanktionsregeln, die bis zu einer Reduzierung der Leistungen auf Null führen können, so dass auch keine Kosten der Unterkunft mehr übernommen werden. Im Fall einer Sanktion von mehr als 30 % können Sachleistungen erbracht werden, was überwiegend in Form von Lebensmittelgutscheinen erfolgt. „Diese Leistungen sind zu erbringen, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaft lebt.“ (Deutscher Bundestag 2008b: 9). Im Fall einer Sanktion von 100 % können erwerbsfähige Hilfebedürftige durch eine Verhaltensänderung erwirken, dass die Leistungskürzung in eine abgestufte Sanktionierung umgewandelt wird. Dann werden bei Erwachsenen in der Regel die Kosten für Unterkunft und Heizung wieder vollständig übernommen sowie 40 % der Regelleistung gewährt. Bei Jugendlichen können neben den KdU ergänzend Sachleistungen erbracht werden (Deutscher Bundestag 2008b: 9).

Wenngleich die Regelungen zu den Sanktionen geschlechtsneutral sind, bleibt festzuhalten, dass sie auch im Kontext der Bedarfsgemeinschaften zu sehen sind. Dies bedeutet, dass sich im Fall einer Sanktion einer Person aus einer Mehrpersonenbedarfsgemeinschaft der (in der Regel auf ein Konto gehende) Zahlbetrag der Leistung für die gesamte Bedarfsgemeinschaft vermindert. Ein gemeinsames Wirtschaften vorausgesetzt (wie es das Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft nahe legt), würde die gesamte Bedarfsgemeinschaft in Mitleidenschaft gezogen.

²⁹ Schon im BSHG war der Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt an die Bereitschaft gebunden, zumutbare Arbeit zu leisten. Bei Weigerung konnte die Leistung in einem ersten Schritt um mindestens 25 % gesenkt und in weiteren Fällen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche eingeschränkt werden (Fergen/Stubig 2004: 724). Die Forderung nach Einsatz der eigenen Arbeitskraft richtete sich im BSHG grundsätzlich nur an die Hilfesuchenden und nicht auch an deren nicht hilfebedürftige Angehörige. Im SGB II werden an „fiktiv“ Hilfebedürftige hingegen die gleichen Anforderungen gerichtet wie an einkommenslose erwerbsfähige Hilfebedürftige.

3.3 Fazit

Mit der Einführung des SGB II haben sich die Bedingungen der arbeitsmarktnahen materiellen Sicherung grundlegend gewandelt. Damit verbunden sind eine Reihe geschlechter- und gleichstellungspolitisch relevanter Implikationen:

- Durch die Anrechnungsmodalitäten für Partner/innen/einkommen, das neu eingeführte Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft sowie im Vergleich zum BSHG generösere Vermögensfreigrenzen und die Beschränkung des Unterhaltsrückgriffs haben sich die Bedingungen für den Leistungsbezug gleichzeitig erweitert und verengt. Für ehemalige Arbeitslosenhilfe-Beziehende hat sich die Zugangsschwelle zum SGB II erhöht, da die Bedürftigkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende restriktiver definiert ist. Aufgrund der günstigeren Zugangsbedingungen in Bezug auf Vermögen und Unterhaltsrückgriff könnten eine Reihe bislang nicht leistungsberechtigter Männer und Frauen durch den Systemwechsel Zugang zu SGB II-Leistungen finden sowie die verdeckte Armut verringert werden.
- Die Leistungshöhe im SGB II orientiert sich nicht am vorherigen Erwerbseinkommen, sondern am sozio-ökonomischen Existenzminimum. Bisherige Arbeitslosenhilfe-Beziehende, die aufgrund eines relativ hohen vorherigen Arbeitsentgelts vergleichsweise hohe Leistungen bezogen hatten, dürften sich deshalb im SGB II ungünstiger stellen, was aufgrund der Geschlechterunterschiede bei den Entgelten häufiger Männer betreffen dürfte. Für bisherige HLU-Beziehende ist ein Vergleich der Leistungshöhe nur unter Berücksichtigung der nach BSHG bezogenen einmaligen Leistungen möglich, die nunmehr pauschaliert in die Regelsätze des SGB II eingearbeitet worden sind.
- Männer und Frauen, die allein aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen keinen ALG II-Anspruch haben, gelangen faktisch in die persönliche ökonomische Abhängigkeit vom Partner bzw. der Partnerin, wodurch eine egalitäre Arbeitsteilung in der Partnerschaft erschwert werden kann. Während im Fall der Ehe aufgrund der Verpflichtung zum ehelichen Unterhalt eine wechselseitige ökonomische Verantwortung unterstellt werden kann, gibt es für nichteheliche Lebensgemeinschaften dafür keine rechtliche Grundlage.³⁰ Dies könnte dazu führen, dass Partnerschaften aufgelöst oder gar erst nicht eingegangen werden.
- Durch die im Vergleich zum BSHG erweiterten Mitwirkungspflichten der Hilfebedürftigen und die Möglichkeit der Sanktionierung ist die existenzsichernde

³⁰ Die Einführung „eines rigiden fiktiven Unterhaltsanspruchs losgelöst vom Institut der Ehe“ steht „im diametralen Gegensatz zu den tatsächlichen zivilrechtlichen Regelungen und zu der Macht des Faktischen“ (Grote/Sell 2006: 6, 3).

Funktion der Leistungen im SGB II schwächer als im BSHG. Die schärferen Sanktionsregelungen für Jugendliche und junge Erwachsene dürften sich im Fall ihrer Anwendung auf die materielle Situation der gesamten Bedarfsgemeinschaft auswirken. Ebenso wie die von verschiedenen Sachverständigen als zu niedrig befundenen Regelsätze für Kinder beeinflussen sie die materielle Lebenssituation von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Da Frauen häufiger als Männer in einer Bedarfsgemeinschaft mit Kindern leben, dürften sie diesbezüglich stärker betroffen sein.

Ob und in welchem Ausmaß die geschlechtsbezogenen Implikationen der Leistungsgestaltung im SGB II sich in dessen Umsetzung niederschlagen und empirisch belegen lassen, ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

4 Leistungsbezug und materielle Lebenssituation

Im Folgenden geht es darum, die aus Kapitel 3 hervorgegangenen Fragen hinsichtlich geschlechtsspezifischer Konsequenzen an Hand von vorliegenden empirischen Studien und Daten zu beleuchten und zu überprüfen, ob durch die Einführung und die bisherige Umsetzung geschlechtsspezifisch unterschiedliche Be- und Entlastungen entstanden sind.

4.1 Veränderungen im Leistungsbezug und der finanziellen Situation durch Einführung des SGB II

Bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ist von verschiedenen Seiten auf zu erwartende geschlechterrelevante Konsequenzen des Systemwechsels hingewiesen worden (vgl. u. a. Knapp 2004; Haug 2004). Erste Schätzungen (vgl. z. B. Blos/Rudolph 2005; Becker/Hauser 2006) haben mittels Simulationsrechnungen geschlechtsspezifisch unterschiedliche Wirkungen prognostiziert. Mit der Befragung „Lebenssituation und Soziale Sicherung 2005“ (Querschnittsbefragung des IAB) konnten Veränderungen des Leistungsbezugs zum Zeitpunkt des Systemwechsels zumindest für ALH-Bezieher/innen ex post gemessen werden. Für HLU-Bezieher/innen liefert dieser Datensatz zumindest Hinweise, wenngleich er nicht alle HLU-Bezieher/innen erfasst und damit diesen Übergang nur partiell abbildet. Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse aus beiden Verfahren dargestellt.

4.1.1 Ergebnisse von Simulationsstudien

Mikrosimulationen auf Basis von Querschnittsdaten sind ein pragmatisches Konzept, um Verteilungseffekte der Systemumstellung zu schätzen. *Becker* (2008c) verweist darauf, dass solche ex ante-Evaluationen, die die kontrafaktische Situation nach Einführung des ALG II simulieren, den Vorteil haben, dass sonstige Einflüsse auf die Einkommensverteilung isoliert sind. Gemessen wird folglich der „reine Effekt“ des Systemwechsels. Demgegenüber muss bei ex post-Analysen berücksichtigt werden, dass weitere Einflussfaktoren wirken und vom Reformeffekt häufig nicht adäquat isoliert werden können.

Blos und Rudolph (2005) haben mit einem Simulationsmodell auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 geschätzt, wie sich die Einkommensposition von ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Beziehenden mit der Einführung des ALG II verändert hat. Demnach hat die Erwerbsbeteiligung der Partner/innen einen starken Einfluss darauf, ob die Einführung des SGB II zu Einkommensminderungen führte oder nicht. So geht bei etwa 67 % der nicht mehr anspruchsberechtigten ehemals Arbeitslosenhilfe beziehenden Frauen in Paarhaushalten der Partner einer Vollzeitbeschäftigung nach. Sofern vormalige Arbeitslosenhilfe-Empfängerinnen mit vollzeitbeschäftigtem Partner auch nach dem Systemwechsel bedürftig sind, liegt ihr ALG II-

Anspruch im Durchschnitt unterhalb der vorherigen Arbeitslosenhilfe. In bedürftigen Paarhaushalten ist häufig aber auch der Partner ohne Beschäftigung. Im Durchschnitt waren bei 60 % dieser Haushalte beide Partner ohne Arbeit. Unter den geschätzten 83 % bedürftigen Arbeitslosenhilfe-Haushalten würden schätzungsweise 47 % höhere Leistungen als vor Einführung des SGB II beziehen, während 53 % mit Verlusten zu rechnen hätten. Verschlechterungen der Einkommensposition betreffen überwiegend Paarhaushalte bei Erwerbstätigkeit des Partners bzw. der Partnerin.

Becker (2008c) hat entsprechende ex ante-Analysen für Alhi-Beziehende auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) und der EVS durchgeführt und ist dabei zu folgenden Ergebnissen gekommen:

Nach EVS-Ergebnissen hat ein knappes Viertel der Alhi-Beziehenden nach dem Systemwechsel keinen Anspruch auf ALG II, etwa zwei Fünftel haben einen verminderten Transferanspruch, und ein Drittel hat einen höheren Leistungsanspruch als zuvor. Dabei erhalten Frauen häufiger als Männer kein ALG II und haben seltener als Männer einen höheren Leistungsanspruch. Dieser Unterschied zeigt sich auf Basis des SOEP nicht.

Nach den SOEP-Analysen sind Arbeitslosenhilfe beziehende Männer und Frauen in annähernd gleicher Weise von materiellen Verschlechterungen und Verbesserungen betroffen. Dahinter stehen jedoch geschlechtsspezifische Teileffekte, die von einem Struktureffekt verdeckt werden: Bei den Männern unterscheiden sich die Strukturen der Gewinner- bzw. Verlierergruppen nach Haushaltstypen von der entsprechenden Struktur der Alhi-Beziehenden insgesamt nicht: In allen Gruppen waren etwa zwei Fünftel der Männer alleinstehend und ca. drei Fünftel lebten mit einer Partnerin. Demgegenüber zeigten sich bei den Frauen andere Strukturen: Frauen im Alhi-Bezug ohne ALG II-Anspruch lebten ganz überwiegend (zu 88,6 %) in einer Paar-Beziehung – hier zeigt sich der Effekt der verstärkten Anrechnung von Partnereinkommen. Weibliche Alhi-Beziehende mit gegebenem, aber reformbedingt vermindertem Transferanspruch waren zu jeweils einem Fünftel allein stehend und alleinerziehend (19,3 % und 19,4 %). Frauen mit im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe höherem Leistungsanspruch im SGB II waren zu zwei Fünfteln bzw. einem Drittel allein stehend und alleinerziehend (40,8 % und 35,3 %). Diese Gewinne können zu einem gewissen Teil auf vor dem Systemwechsel bestehende verdeckte Armut bei Alhi-Empfängerinnen zurückgeführt werden. Da laut SOEP ein vergleichsweise hoher Anteil der Alhi-Bezieherinnen alleinerziehend war – 23 % gegenüber 12 % laut EVS – und Alleinerziehende nach beiden Datenquellen überproportional unter den Ge-

winnerinnen vertreten sind, ergibt sich bei der Gesamtbetrachtung auf Basis des SOEP eine Kompensation der hohen Verliererquote der Frauen in Paarhaushalten.³¹

Betrachtet man nicht nur die Alhi-Empfänger/innen, sondern darüber hinaus auch deren Haushaltsangehörige und damit die Wirkungen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe auf die personelle Einkommensverteilung, ändert sich an der Struktur der Gewinner/innen und Verlierer/innen nur wenig. Die geschlechtsspezifischen Effekte des Systemwechsels werden aber deutlicher, da Verliererinnen relativ häufiger in Mehrpersonenhaushalten leben als Verlierer (vgl. Becker/Hauser 2006).

Zusammenfassend lässt sich zu den Ergebnissen der ex ante-Simulationen sagen, dass Frauen mit bisherigem Bezug von Arbeitslosenhilfe in Folge des Übergangs von der Arbeitslosenhilfe als einer Individualleistung zum ALG II als einer bedarfsgemeinschaftsbezogenen Transferleistung überdurchschnittlich häufig entweder ihren Leistungsanspruch verlieren oder Leistungskürzungen hinnehmen müssen. Hier spiegeln sich die geschlechtstypische Rollenverteilung in Paarhaushalten sowie die Geschlechterunterschiede bei den Erwerbseinkommen (und damit bei der erwerbseinkommensbezogenen Transferleistung der Arbeitslosenhilfe) wider. Teilweise können Frauen aber auch deutliche Einkommensverbesserungen erfahren, wenn die bislang bestehende verdeckte Armut verringert wird.³² Nach EVS-Ergebnissen überwiegen die Effekte zum Nachteil der Frauen deutlich, nach den SOEP-Analysen gleichen sich die gegenläufigen geschlechtsspezifischen Effekte in etwa aus.

4.1.2 Analysen mit der IAB-Querschnittserhebung

Die folgenden Analysen basieren auf der Querschnittserhebung im Rahmen des IAB-Projektes „Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Einführung des SGB II: Übergangsmuster, Strukturen und Folgen für die Betroffenen“ (kurz: QS). Der Datensatz ist gut geeignet, die Veränderungen zum Zeitpunkt des Systemwechsels zu messen, wenngleich es bestimmte Einschränkungen gibt (vgl. Abschnitt F.2.2 im Anhang). Im ersten Schritt werden geschlechterrelevante Analyseergebnisse des IAB mit der QS vorgestellt. Anschließend werden im zweiten Schritt die wichtigsten Ergebnisse zusätzlicher eigener Analysen mit der QS zu den Geschlechterunterschieden beim Übergang von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum SGB II zusammengefasst.

³¹ Eine derartige Kompensation erfolgt nach EVS-Ergebnissen nicht; welche Datenquelle die Struktur der weiblichen Alhi-Beziehenden besser abbildet, kann nicht geklärt werden.

³² Bei den ex ante-Simulationen wird nur der Leistungs*anspruch* abgebildet (wer hätte Anspruch?). In der Praxis müsste dieser durch eine Antragstellung bei den Grundsicherungsstellen eingelöst werden. Demgegenüber wird bei der Messung des tatsächlichen Transferbezugs die vormalig bestehende verdeckte Armut abgebildet (wer hat Leistungen beantragt und bezieht sie?).

4.1.2.1 Ergebnisse der IAB-Forschung

Bruckmeier und Schnitzlein (2007) analysierten den Übergang von ehemaligen Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe im Dezember 2004 in den folgenden Monaten in den ALG II-Bezug. Danach stellten 85 % dieser Personen für Januar 2005 erfolgreich einen Antrag auf ALG II. Bei etwas mehr als zwei Drittel der Abgänge aus dem Leistungssystem oder 10,7 % der früheren Alhi-Beziehenden lässt sich die Systemumstellung als primäre Ursache der Beendigung des Bezugs von Leistungen identifizieren, da sie weder in Erwerbstätigkeit noch in den Ruhestand gewechselt sind. Einige der Nichtbezieher/innen im Januar 2005 haben allerdings einen Antrag erst in den folgenden Monaten gestellt. Bei den ALG II-beziehenden Haushalten lagen die Leistungen bei 44 % höher und bei 56 % niedriger als die letzten Leistungen in der Arbeitslosenhilfe. Während 7,7 % der männlichen Arbeitslosenhilfe-Bezieher aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, traf dies auf 14,9 % der weiblichen Arbeitslosenhilfe-Bezieherinnen zu. Zusätzlich zeigte sich ein weiterer geschlechtsspezifischer Effekt: Ist in Paarhaushalten der Mann teilzeitbeschäftigt, hat dies keinen Effekt auf die Übergangswahrscheinlichkeit in ALG II-Bezug, ist hingegen die Frau teilzeitbeschäftigt, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, kein ALG II zu beziehen.

Beim gewichteten Haushaltseinkommen verlieren die Bezieher/innen von ALG II gegenüber Dezember 2004 leicht (von 608 € auf 592 €). Auffallend ist, dass vor allem erwerbstätige ALG II-Beziehende Gewinne verzeichnen, während arbeitslose Bezieher/innen leichte Verluste verzeichnen. Die Gewinne sind primär in Westdeutschland bei nun erwerbstätigen Personen zu beobachten, während die Verluste bei ostdeutschen arbeitslosen ALG II-Beziehenden am stärksten sind.

4.1.2.2 Eigene Analysen mit der IAB-Querschnittserhebung zum Leistungsbezug von Frauen und Männern vor und nach dem Systemwechsel

Idealtypisch gibt es vier unterschiedliche Formen von Übergängen beim Systemwechsel von der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe zum SGB II: (1) Übergänge von der Alhi (SGB III) in das SGB II; (2) Übergänge von der HLU (BSHG) in das SGB II; Übergänge aus Arbeitslosen- oder Sozialhilfe ohne Eintritt ins SGB II – davon (3) diejenigen, die keine Leistungen nach dem SGB II beantragt haben bzw. (4) Personen, die zwar Leistungen nach dem SGB II beantragt haben, deren Antrag jedoch nicht bewilligt worden ist.

Darüber hinaus gibt es Übergänge ins SGB II von Personen, die im Dezember 2004 weder Arbeitslosen- noch Sozialhilfe bezogen haben. Aus methodischen Gründen (vgl. Anhang F) beschränken sich die folgenden Analysen auf Personen, die im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe ohne aufstockende Sozialhilfeleistungen erhielten, und auf Personen, die im Dezember 2004 HLU – mit oder ohne Arbeitslosenhilfe –

bezogen haben. „Neueinsteiger/innen“ sind somit nicht berücksichtigt, da sie in die Erhebung nicht systematisch aufgenommen wurden.

Antragstellung

Knapp 95 % der Bezieher/innen von Alhi oder/und HLU im Dezember 2004 haben einen Antrag auf ALG II gestellt, wobei dies in Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland der Fall war. Diejenigen Männer und Frauen, die im Dezember 2004 entweder Arbeitslosenhilfe oder HLU bezogen, aber keinen Antrag auf ALG II gestellt hatten (jeweils 5 %), nannten zu annähernd einem Drittel (30,9 %) die eigene Erwerbstätigkeit – also die Neuaufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit – als Grund. Dabei sind folgende Geschlechterunterschiede und Unterschiede in Bezug auf den vorhergehenden Leistungsbezug auffällig:

Von Frauen wurde der Grund „wegen zu hoher Einkünfte meines/r Partners/in“ deutlich häufiger genannt als von Männern – insbesondere bei den ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Beziehenden ist dieser Unterschied groß (20 % der Frauen gegenüber 11 % der Männer). Dieser Grund wurde von Personen, die vorher HLU erhalten hatten, seltener genannt.

Insgesamt ist bei vormaligen Bezieher/inne/n von Alhi ohne aufstockende HLU festzustellen, dass sie häufig aufgrund finanzieller Gründe (z. B. eigene Einkünfte, Ersparnisse, Haus oder Wohnung sowie Unwillen, Einkünfte und Ersparnisse offen zu legen) auf einen Antrag verzichteten (29,9 %). Sie verzichteten darüber hinaus häufiger als die vormaligen HLU-Empfänger/innen deshalb auf eine Antragstellung, weil es ihnen peinlich war (10,0 %) – dies war bei Männern häufiger der Fall (11,6 % gegenüber 7,8 % bei den Frauen). Das ALG II hatte anscheinend bei einigen der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden – zumindest zum Zeitpunkt seiner Einführung – einen aus der Sicht der Betroffenen stigmatisierenden Effekt, der bei der Arbeitslosenhilfe so nicht gesehen worden war.

Nicht-Erwerbsfähigkeit als Grund nicht erfolgter Antragstellung gaben demgegenüber vor allem frühere Bezieher/innen von HLU ohne Alhi als Ursache an (15,7 % gegenüber 7,4 % bei den Alhi-Beziehenden). Bei den HLU-Beziehenden waren es häufiger Männer (18,7 % zu 13,5 %) und bei den Alhi-Beziehenden häufiger Frauen (9,5 % zu 5,9 %).

In Ostdeutschland wurde deutlich häufiger aufgrund des zu hohen Einkommens des Partners/der Partnerin auf einen Antrag auf ALG II verzichtet als in Westdeutschland, wobei dieser Grund unter den Frauen deutlich stärker verbreitet war als unter den Männern (Männer: 14,8 % in Ostdeutschland zu 9,2 % in Westdeutschland; Frauen: 26,0 % in Ostdeutschland zu 17,2 % in Westdeutschland). Demgegenüber werden in Westdeutschland häufiger als in Ostdeutschland eigene Erwerbstätigkeit, Anspruch

auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld, Schwierigkeiten beim Ausfüllen des Antrags, fehlende Erwerbsfähigkeit und Scham genannt.

Antragsbewilligungen und Ablehnungsgründe

Eine Analyse der Antragsbewilligungen bzw. -ablehnungen zeigt, dass die Chance einer Bewilligung insgesamt hoch war: 94,3 % der gestellten Anträge wurden positiv beschieden. Während von HLU-Bezieher/inne/n nahezu alle Anträge bewilligt worden waren³³, wurden bei ehemaligen Alhi-Bezieher/inne/n fast 10 % der Anträge abgelehnt.

- Die höchste Ablehnungsquote hatten Frauen in Ostdeutschland, die vor dem Systemwechsel Arbeitslosenhilfe ohne aufstockende HLU bezogen hatten. Bei ihnen wurde in 18,1 % der Fälle der Antrag abgelehnt. Auch bei westdeutschen Frauen betrug die Ablehnungsquote in dieser Gruppe noch 9,8 %.
- Dagegen hatten Männer, die vor dem Systemwechsel nur Arbeitslosenhilfe bezogen hatten, zwar ebenfalls ein höheres Ablehnungsrisiko als ehemalige HLU-Bezieher, jedoch war dieses deutlich niedriger als bei den Frauen (5,2 % in Westdeutschland und 6,4 % in Ostdeutschland).

Als Gründe für die Ablehnung des Antrages auf ALG II gaben fast drei Viertel der Antragsteller/innen mit abgelehnten Anträgen, die vorher ausschließlich Arbeitslosenhilfe erhalten hatten, an, dass der Antrag wegen des zu hohen Einkommens des Partners oder der Partnerin abgelehnt wurde (71,4 %). Bei Frauen mit Arbeitslosenhilfe-Bezug ohne aufstockende HLU-Leistungen war dies mit 80,1 % der dominierende Grund für die Ablehnung des Antrags. Schlüsselt man diese Gruppe nach Ost- und Westdeutschland auf, so wird deutlich, dass sowohl Männer als auch Frauen aus Ostdeutschland häufiger als in Westdeutschland diesen Grund für die Ablehnung genannt haben (Männer: 65,5 % in Ostdeutschland zu 51,3 % in Westdeutschland; Frauen: 81,9 % in Ostdeutschland zu 78,0 % in Westdeutschland).

Der zweite häufig angegebene Grund waren zu hohe eigene Einkünfte (20,9 %), wobei hier die Differenzen zwischen Männern und Frauen gering ausfallen. Des Weiteren war Wohneigentum ein Faktor, der zur Ablehnung des Antrags geführt hat (19,1 %). Auffallend ist schließlich der hohe Anteil ehemaliger Sozialhilfe-Bezieherinnen (ohne Bezug von Arbeitslosenhilfe) in Westdeutschland, die als nicht erwerbsfähig eingestuft worden waren (26,3 %).

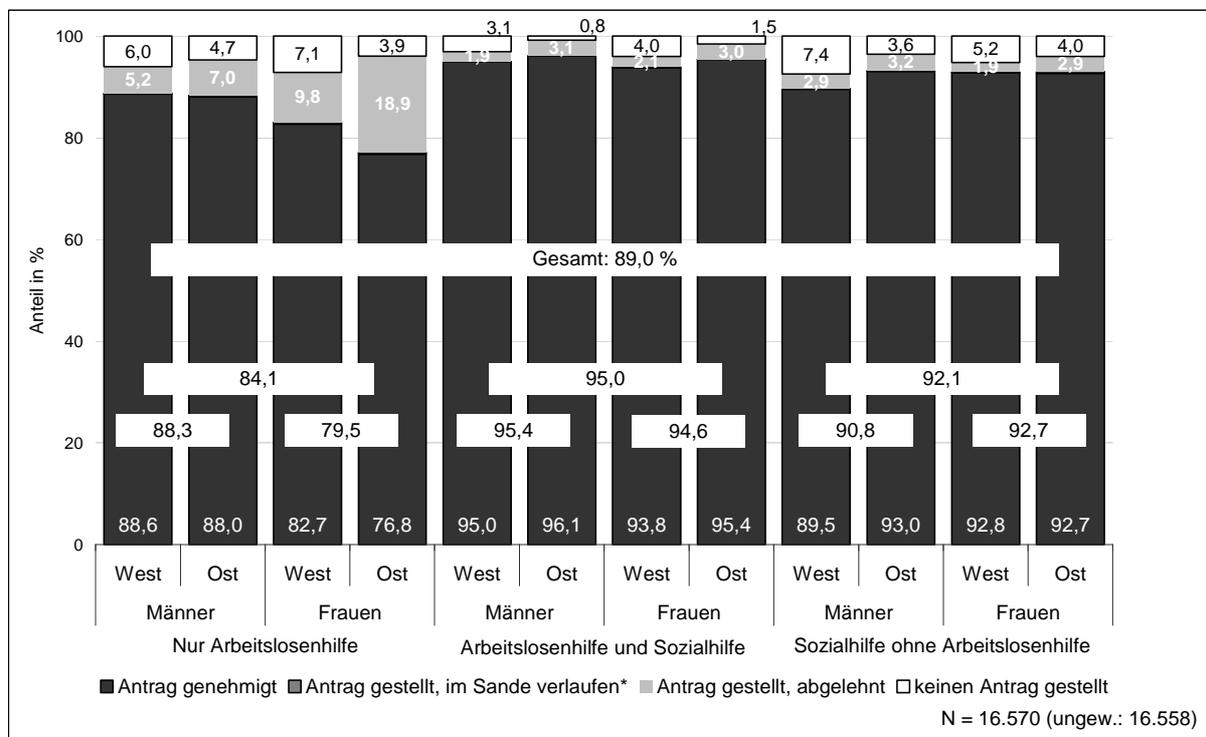
³³ Bei Bezieher/innen von HLU muss die Quote der bewilligten Anträge allerdings allein aufgrund der Stichprobenziehung sehr hoch sein (vgl. Anhang F).

Leistungsbezug vor und nach dem Systemwechsel

In Abbildung 2 ist der Vergleich zwischen dem Leistungsbezug vor und nach dem Systemwechsel zusammenfassend dargestellt:

- Nimmt man alle Bezieher/innen als Basis für die Quote einer erfolgreichen Antragstellung, so war für Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe ohne aufstockende HLU die Chance, nach dem Systemwechsel ALG II zu beziehen, am niedrigsten (84,1 %), während HLU-Beziehende (mit und ohne Arbeitslosenhilfe) zu 95 % bzw. 92 % nach dem 1.1.2005 ALG II bezogen.
- Weibliche Arbeitslosenhilfe-Beziehende vom Dezember 2004 erhielten nur zu knapp 80 % ALG II. Dabei gab es einen deutlichen Ost-West-Unterschied: 82,7 % der westdeutschen und nur 76,8 % der ostdeutschen Arbeitslosenhilfe-Bezieherinnen bezogen nach dem Systemwechsel die neue Leistung.
- Bei Bezieher/inne/n von Arbeitslosenhilfe mit aufstockender HLU waren die Chancen auf eine Bewilligung von ALG II am höchsten.

Abbildung 2: Beantragung und Bewilligung von ALG II im Jahr 2005 von Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe und/oder Hilfe zum Lebensunterhalt im Dezember 2004, Anteile (in %)



* Anteile unter 1 %, deshalb Prozentwerte nicht separat ausgewiesen.

Quelle: IAB Querschnittserhebung I, eigene Berechnungen (FIA).

Die Ergebnisse belegen, dass die Einführung des SGB II für Frauen und Männer unterschiedliche Wirkungen hatte. Frauen wurden häufiger als Männer auf eine Existenzsicherung über den Familienverbund verwiesen und gerieten aufgrund nicht vorhandener Transferansprüche in ökonomische Abhängigkeit vom Partner.

Finanzielle Lage vor und nach dem Systemwechsel

Mit den Daten der Querschnitterhebung ist es möglich, die materielle Situation von Dezember 2004 mit der Situation von November 2005 zu vergleichen, da für diese beiden Zeitpunkte Informationen über das Haushaltseinkommen und die Bewertung des Einkommens vorliegen. Im Folgenden werden die Personen, die im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe bezogen und im November 2005 ALG II erhalten haben, betrachtet. Um Veränderungen in der Zusammensetzung des Haushalts zu neutralisieren, wurde bei den Analysen auf das Nettoäquivalenzeinkommen nach der neuen OECD-Skala³⁴ Bezug genommen. Dabei zeigt sich:

- Bei Bezieher/inne/n von ALG II ohne HLU reduzierte sich das Äquivalenzeinkommen um durchschnittlich 36 € – bei Männern um 45 € und bei Frauen um 22 €. Damit glich sich das durchschnittliche Haushaltsäquivalenzeinkommen zwischen ihnen an (647 € zu 648 € im November 2005). Ungefähr die Hälfte der ehemaligen Bezieher/innen von ALG II ohne HLU verzeichnete aber auch leichte Verbesserungen oder zumindest keine Verschlechterungen. Die Gewinne fielen jedoch deutlich niedriger aus als die Verluste. So haben bei den ALG-II-Beziehern die 10 % mit den meisten Verlusten mehr als 267 € verloren und bei den Bezieherinnen immerhin noch 249 €. Umgekehrt konnten die 10 % mit den höchsten Gewinnen lediglich Gewinne von 160 € und mehr bei den Männern und 170 € und mehr bei den Frauen realisieren.
- Einen relativen Zugewinn konnten die vormaligen Bezieher/innen von HLU erzielen. Bei den vormaligen Bezieher/innen von HLU ohne Arbeitslosenhilfe erhöhte sich das Nettoäquivalenzeinkommen durchschnittlich um 44 €, wobei die Entwicklung für die Frauen (48 €) etwas günstiger ausfiel als für die Männer (38 €).

Differenziert man die Ergebnisse nach Ost- und Westdeutschland, so sind bei den Arbeitslosenhilfe-Beziehenden einige weitere Unterschiede zu erkennen (vgl. Abbildung G.4.1 im Anhang):

- Die Verluste unter den früheren ALG-II-Beziehenden fielen bei den Männern sowohl in Ostdeutschland als auch in Westdeutschland höher aus als bei den

³⁴ Dabei wird die erste Person im Haushalt mit 1, jede weitere Person ab 15 Jahren mit 0,5 und jede weitere Person unter 15 Jahren mit 0,3 gewichtet (siehe Anhang F).

Frauen (51 € zu 32 € und 42 € zu 13 €). Daraus ergibt sich für die Frauen aus Westdeutschland mit durchschnittlich 677 € das vergleichsweise höchste Nettoäquivalenzeinkommen. Auch die ostdeutschen Frauen verfügten im November 2005 über ein leicht höheres Nettoäquivalenzeinkommen als die ostdeutschen Männer (619 € zu 607 €). Das heißt, dass Frauen, die im Dezember 2004 Arbeitslosenhilfe bezogen, zwar seltener als die Männer einen Antrag gestellt hatten und bewilligt bekamen, im Fall der Bewilligung aber im Vergleich zu den Männern etwas besser gestellt waren.

- Demgegenüber verloren ostdeutsche Frauen mit aufstockender HLU neben der ALH im Durchschnitt mit 14 € mehr als andere Gruppen, insbesondere im Vergleich zu den westdeutschen Frauen, die durchschnittlich 30 € zulegten. Allerdings verfügen sie immer noch über ein höheres durchschnittliches Äquivalenzeinkommen als ostdeutsche Männer.
- Bei den HLU-Beziehenden zeigen sich in Ostdeutschland unabhängig vom Geschlecht etwas höhere Gewinne als in Westdeutschland, ebenso ein etwas höheres Äquivalenzeinkommen.

Damit hatten ostdeutsche Frauen und Männer mit ALG II-Bezug, die vor dem Systemwechsel Arbeitslosenhilfe erhielten, die stärksten finanziellen Verluste. Demgegenüber konnten frühere HLU-Bezieher/innen ohne ALH-Bezug sogar leichte Gewinne verzeichnen. Differenziert nach Haushaltstyp im Dezember 2004 mussten insbesondere allein lebende Männer und Personen aus Paarbeziehungen ohne Kinder größere Einbußen hinnehmen, während vor allem Alleinerziehende und Paare mit Kindern unter 25 Jahren im Durchschnitt Gewinne erzielen konnten.

Insgesamt hat die Reform bei den hier berücksichtigten Personen zu einer Angleichung der Einkommen beigetragen. Dies entspricht der Konzeption des SGB II als Grundsicherung.

Bewertung der finanziellen Situation – die Sicht der Befragten

In der QS wurden die Befragten gebeten, ihre aktuelle finanzielle Situation mit der Situation im Dezember 2004 zu vergleichen und anzugeben, ob sie sich verbessert hat, gleich geblieben ist oder sich verschlechtert hat. Dabei zeigt sich folgendes Bild:

- Etwas mehr als die Hälfte der hier berücksichtigten Personen gab an, dass sich ihre finanzielle Situation eher verschlechtert hat (58,5 %). Weitere 31,2 % meinten, dass sie sich nicht verändert hat, und lediglich 8,5 % berichteten, dass sie sich verbessert hat. Bei den ehemaligen Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe findet sich der höchste Anteil von Personen, die ihre aktuelle finanzielle Situation als schlechter bewerten als vor einem Jahr (67,2 %), wobei mehr als ein Drittel meinte, dass sie sich deutlich verschlechtert hat (37,3 %). Umgekehrt

bewertet zwar ein größerer Anteil bei den ehemaligen HLU-Bezieher/inne/n ohne Alhi ihre Situation als mehr oder weniger gleich (40,2 %), aber eine etwas größere Gruppe (45,2 %) sieht eine zumindest leichte Verschlechterung. Eine Verbesserung sieht nur eine Minderheit der Befragten unabhängig vom vormaligen Leistungsbezug.

- Ostdeutsche Frauen, die vormals Arbeitslosenhilfe ohne HLU erhalten haben, beurteilen deutlich häufiger als westdeutsche Frauen die Entwicklung ihrer finanziellen Situation als Verschlechterung (69,2 % zu 59,5 %). Eine ähnliche Differenz gibt es zwischen ost- und westdeutschen Alhi-Bezieherinnen, die zusätzlich HLU-Leistungen erhalten haben (60,0 % zu 51,9 %). Insgesamt ist der Unterschied zwischen ostdeutschen Frauen und Männern geringer als bei den westdeutschen.

4.2 Einkommen, Lebensstandard, Teilhabe und Deprivation

Die materielle Lebenssituation von Männern und Frauen im SGB II wird durch eine Vielfalt von Faktoren beeinflusst. Die wichtigsten darunter sind das anrechnungsfrei bleibende Erwerbseinkommen, anrechnungsfreie Transfers wie z. B. Erziehungs- und Pflegegeld, gegebenenfalls vorhandenes Vermögen, evtl. vorhandene Schulden, ggf. verhängte Leistungskürzungen sowie die Kosten der zum Leben notwendigen Produkte und Dienstleistungen. Letztere können von Bedarfsgemeinschaft zu Bedarfsgemeinschaft erheblich variieren, da sie von der konkreten Lebenssituation abhängen.

Veröffentlichte Daten der Statistik der BA erfassen diese Komplexität nur bedingt. Sie enthalten lediglich Angaben, die bei den Grundsicherungsstellen erfasst werden, z. B. die Zahlbeträge der SGB II-Leistungen für verschiedene Bedarfsgemeinschaftstypen oder den Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit anrechenbarem Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Zahl und Umfang der verhängten Leistungskürzungen usw. Insofern spiegeln sie die im Rahmen des SGB II gewährten Leistungen, nicht jedoch die materielle Lebenssituation der Leistungsbeziehenden. Eine für Dezember 2007 vorgelegte Analyse der Haushaltsbudgets von unterschiedlichen Typen von Bedarfsgemeinschaften (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008q) ermöglicht zwar einen Vergleich der materiellen Lebenssituation unterschiedlicher Typen von Bedarfsgemeinschaften, erlaubt jedoch aufgrund der fehlenden Aufschlüsselung nach Geschlecht keinen Vergleich der Lebenssituation von männlichen und weiblichen Hilfebeziehenden.

Die beste verfügbare Basis für eine Analyse der konkreten Lebenssituation bieten Befragungsdaten, mit denen ein großer Teil der für die materielle Lebenssituation des Haushalts maßgeblichen Indikatoren erfasst werden können, wie Haushaltsgro-

ße, Einnahmen- und Ausgabenstruktur, Umgang mit finanziellen Problemen, Selbsteinschätzungen u. ä.³⁵ Aus diesem Grund wurde für die Analyse der materiellen Lebenssituation der ALG II-Beziehenden eine Auswertung mit Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ vorgenommen, die in diesem Abschnitt zusammenfassend dargestellt wird.³⁶

Die folgenden Analysen zur materiellen Lebenssituation ALG II-Beziehender basieren auf dem Längsschnittdatensatz der ersten beiden Wellen des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS). Dabei werden nur solche Personen berücksichtigt, die sowohl in der ersten als auch in der zweiten Welle einen Personenfragebogen ausgefüllt haben. Bei den Auswertungen wird zwischen folgenden zwei *Personengruppen* unterschieden:

- Personen, die in Welle 1 (erstes Halbjahr 2007) und zum Zeitpunkt des Interviews in Welle 2 (zwischen Januar und Juli 2008) ALG II bezogen haben. Diese Gruppe bezeichnen wir als „Personen mit durchgehendem Bezug von ALG II“ bzw. als ALG II-Beziehende.
- Personen, die bei der Befragung in Welle 1 und Welle 2 keinerlei ALG II-Bezug aufweisen (Vergleichsgruppe). Diese Gruppen bezeichnen wir als „Personen ohne ALG II-Bezug“.

Personen, die nur zu einem Befragungszeitpunkt ALG II erhielten, sind in die folgenden Analysen nicht einbezogen worden.

Als *Indikatoren* zur Beschreibung der (materiellen) Lebenssituation werden herangezogen:

- die generelle Lebenszufriedenheit,³⁷
- die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard,³⁸
- die Bewertung zur sozialen Teilhabe,³⁹

³⁵ Darüber hinaus bieten qualitative Untersuchungen die Möglichkeit, die Lebensumstände von ALG II-Beziehenden detailliert zu erheben. Zwar können sie nicht den Anspruch auf Repräsentativität erheben, gleichwohl bieten sie tiefe Einblicke in typische Lebenslagen und Wirkungszusammenhänge.

³⁶ Wie ein Vergleich zwischen den durch die BA berechneten Haushaltsbudgets (Bundesagentur für Arbeit 2008q) und den Ergebnissen der PASS-Analyse zeigt, gibt es geringfügige Abweichungen, die sich jedoch durch unterschiedliche Faktoren erklären lassen (vgl. Abschnitt 2.3.3.2 im Anhang).

³⁷ Die Frage lautete: „Wie zufrieden sind Sie gegenwärtig, alles in allem, mit Ihrem Leben?“

³⁸ Die Frage lautete: „Wie zufrieden sind Sie heute mit den folgenden Bereichen Ihres Lebens? – mit Ihrem Lebensstandard insgesamt?“

- die Bewertung der sozialen Position,⁴⁰
- das normierte Haushaltseinkommen in Form des Nettoäquivalenzeinkommens nach der neuen OECD-Skala,⁴¹
- der ungewichtete Deprivationsindex nach dem vom IAB entwickelten Konzept zur Armutsmessung.⁴²

Die Verwendung der neuen OECD-Skala führt aufgrund der niedrigen Gewichte für Kinder tendenziell zu einer Überschätzung des Niveaus der Äquivalenzeinkommen in Mehrpersonenhaushalten. Die Struktur der Äquivalenzeinkommen innerhalb der Gruppe der Mehrpersonenhaushalt bleibt jedoch von der verwendeten Skala unberührt (vgl. Abschnitt 2.3.3.2 im Anhang).

Im Folgenden wird analysiert, ob sich bei den Unterschieden zwischen ALG II-Beziehenden und Personen ohne ALG II auch Differenzen zwischen Männern und Frauen feststellen lassen. Dies ist deshalb relevant, weil die materielle Lage mitentscheidend ist für Teilhabechancen in der Gesellschaft und deshalb auch etwas über ggf. unterschiedliche Teilhabechancen von Frauen und Männern aussagt.

³⁹ Die Frage lautete: „Man kann das Gefühl haben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und dazuzugehören oder sich eher ausgeschlossen fühlen. Wie ist das bei Ihnen?“

⁴⁰ Die Frage lautete: „In unserer Gesellschaft gibt es Bevölkerungsgruppen, die eher oben stehen und solche, die eher unten stehen. Wo würden Sie sich selbst mit den Zahlen von 1 bis 10 einordnen?“

⁴¹ Da der materielle Spielraum neben der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens auch von der Anzahl der damit zu versorgenden Personen abhängig ist, normiert das Äquivalenzeinkommen (auch: Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen) die Haushaltseinkommen auf Basis der Anzahl und der Altersstruktur der Haushaltsmitglieder. Bei Einpersonenhaushalten ist das Äquivalenzeinkommen identisch mit dem Haushaltsnettoeinkommen, bei Mehrpersonenhaushalten gibt es deren materielle Situation im Vergleich zu einem Einpersonenhaushalt an. Dazu wird das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Gewichte (oder auch Bedarfe) der Haushaltsmitglieder dividiert. Die bei der neuen OECD-Skala verwendeten Gewichte sind: 1. Person im Haushalt: Gewicht 1; weitere Haushaltsmitglieder ab 15 Jahren: Gewicht 0,5; Haushaltsmitglieder unter 15 Jahren: Gewicht 0,3. (vgl. ausführlicher Abschnitt 2.3.3.2 im Anhang).

⁴² Das vom IAB entwickelte Konzept der Deprivation (Christoph 2008a, 2008b) wird im Abschnitt F.2.3 im Anhang detaillierter erläutert. Zusammenfassend kann man sagen: Armut wird hierbei daran gemessen, in welchem Ausmaß Haushalten bestimmte Güter zur Verfügung stehen oder nicht. Im PASS erfolgt eine detaillierte Abfrage der Verfügbarkeit bzw. des Fehlens verschiedener, für den Lebensstandard relevanter Güter. Dieser Ansatz gilt als für die Analyse der Lebenssituation der Hilfebeziehenden gut geeignet, da er den Anspruch des SGB II, mit der Gewährung des Arbeitslosengeld II den grundlegenden Bedarf der Leistungsempfänger/innen in klar definierten Lebensbereichen zu decken, abbildet.

4.2.1 Materielle Lebenssituation von ALG II-Beziehenden im Vergleich zu Personen ohne ALG II

ALG II-Beziehende weisen gegenüber Personen, die nicht ALG II beziehen, eine deutlich niedrigere Zufriedenheit mit ihrem Leben allgemein (5,11 zu 7,39) und mit ihrem Lebensstandard (4,50 zu 7,41) auf, fühlen sich stärker aus der Gesellschaft ausgeschlossen (5,56 zu 7,94) und verorten sich auf einer niedrigeren sozialen Position in der Gesellschaft (4,12 zu 6,33, Ergebnisse in Tabelle 2). Der Median des Nettoäquivalenzeinkommens der ALG II-Beziehenden erreicht noch nicht einmal 50 % des entsprechenden Einkommensbetrags der Vergleichsgruppe ohne Bezug von SGB II-Leistungen (667 € zu 1.400 €).⁴³

Die Ergebnisse zeigen zudem, dass der Unterschied zwischen allgemeiner Lebenszufriedenheit und der Zufriedenheit mit dem Lebensstandard bei Personen ohne ALG II-Bezug sehr gering ist, während bei den ALG II beziehenden Frauen und Männern eine deutliche Abweichung festzustellen ist: Ihre Zufriedenheit mit ihrem Lebensstandard ist deutlich geringer als ihre allgemeine Lebenszufriedenheit (4,50 gegenüber 5,11). Die materielle Situation ist folglich zwar eine wichtige, aber keineswegs die einzig entscheidende Komponente, die die Lebenszufriedenheit beeinflusst, wie noch detaillierter gezeigt wird. Der Deprivationsindex veranschaulicht, dass Menschen im SGB II-Leistungsbezug aus finanziellen Gründen auf relativ mehr Güter verzichten müssen als die Vergleichsgruppe. Von den 26 als für den Lebensstandard relevant angesehenen Gütern fehlen bei Personen außerhalb des SGB II durchschnittlich nur 1,67, während es bei Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug 7,75 sind. Weibliche ALG II-Beziehende sind tendenziell etwas zufriedener als männliche, sie beschreiben ihre Teilhabe am gesellschaftlichen Leben etwas positiver und bewerten ihre soziale Position etwas besser. Frauen im ALG II-Bezug verfügen zudem über ein höheres Nettoäquivalenzeinkommen als Männer. Gleichwohl zeigt der Deprivationsindex, dass ALG II-Bezieherinnen aus finanziellen Gründen auf etwas mehr Güter verzichten müssen als männliche ALG II-Beziehende.

⁴³ Der Median wird hier verwendet, da er im Vergleich zum Mittelwert weniger anfällig ist für Extremwerte, wie sie beim nach oben offenen Einkommen üblich sind.

Tabelle 2: Subjektive Bewertung der materiellen und Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem und ohne ALG II-Bezug nach Geschlecht, 2008 (Welle 2)

	Personen mit durchgehendem Bezug von ALG II			Personen ohne ALG II-Bezug		
	alle	Männer	Frauen	alle	Männer	Frauen
N ungewichtet	(2.606)	(1.113)	(1.493)	(4.920)	(2.253)	(2.667)
N gewichtet (in Tsd.)	(3.300)	(1.610)	(1.691)	(44.414)	(22.853)	(21.561)
Generelle Lebenszufriedenheit	5,11	4,99	5,23	7,39	7,35	7,44
Zufriedenheit mit dem Lebensstandard	4,50	4,31	4,68	7,41	7,38	7,45
Soziale Teilhabe	5,56	5,50	5,61	7,94	7,91	7,97
Soziale Position	4,12	3,92	4,30	6,33	6,31	6,36
Nettoäquivalenzeinkommen in € (Median)	667	631	695	1.400	1.429	1.350
Deprivationsindex	7,75	7,64	7,86	1,67	1,55	1,80

Erläuterung: Zufriedenheit: Antworten auf einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden); Soziale Teilhabe: Skala von 1 (fühle mich vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen) bis 10 (fühle mich dazugehörig); Soziale Position: Skala von 1 (stehe in der Gesellschaft ganz unten) bis 10 (stehe in der Gesellschaft ganz oben); Deprivationsindex: Zahl der aus finanziellen Gründen fehlenden Güter aus einer Liste von 26 (0=nicht depriviert; 26 = hoch depriviert).

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

Auch unter den Personen ohne ALG II-Bezug sind Frauen tendenziell zufriedener mit ihrem Leben und ihrem Lebensstandard und schätzen ihre Teilhabe und soziale Position etwas besser ein als Männer. Gleichwohl müssen auch sie allein aus finanziellen Gründen auf mehr für das Leben wichtige Güter verzichten als Männer. Hier zeigt sich auch, dass gesellschaftliche Teilhabe nicht nur eine Frage der materiellen Situation ist, sondern auch von anderen Rahmenbedingungen abhängt. Aspekte wie Erwerbsintegration, Qualität von Maßnahmen oder Möglichkeiten der Kinderbetreuung, die ebenfalls dazu zu zählen sind, werden in den Teilen C und D genauer untersucht. Im Vergleich zwischen den Personen mit und ohne ALG II-Bezug wird aber auch eine deutliche Relevanz der materiellen Dimension von Teilhabe deutlich.

Die Ergebnisse (vgl. Tabelle G.4.1 im Anhang) zeigen, dass die Deprivation bei denjenigen Personen, die durchgehend auf ALG II angewiesen waren, im Zeitverlauf

zunahm. Ein längerer Bezug von ALG II führt folglich tendenziell zu einer Verschlechterung der Teilhabemöglichkeiten. Dies trifft auf Männer und Frauen gleichermaßen zu. Dies bestätigt Analysen des IAB, die einen geringen, aber klar feststellbaren Einfluss der Dauer im Leistungsbezug auf den Lebensstandard zeigen. Dieser entspricht beim ungewichteten Deprivationsindex ca. einem Item pro 18 Monate im Leistungsbezug (Christoph 2009).

4.2.2 Materielle Lebenssituation von Männern und Frauen im ALG II-Bezug nach Einkommensquellen

Innerhalb des SGB II-Bezugs können Personen und Bedarfsgemeinschaften über unterschiedlich hohe Einkommen verfügen – je nachdem, ob sie z. B. anrechnungsfreie Transferleistungen wie Erziehungs-, Eltern- oder Pflegegeld⁴⁴ erhalten, ob sie über Erwerbseinkommen verfügen oder in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung beschäftigt sind. Diese Faktoren beeinflussen die finanzielle Situation und – wie aus Tabelle 3 ersichtlich – auch die subjektive Bewertung der Lebenslage. Um die Unterschiede deutlich zu machen, sind die Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug für die folgende Analyse in vier Gruppen unterteilt worden:

- Personen mit ALG II-Bezug ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit, ohne nicht anrechenbare Transferleistungen und ohne Maßnahmeteilnahme,
- Personen mit ALG II-Bezug und Bezug von nicht auf die Regelleistung anrechenbaren Transferleistungen (Erziehungs-/Elterngeld, Pflegegeld) und ohne weitere Einkommen sowie ohne Maßnahmeteilnahme,
- Personen mit ALG II-Bezug und Maßnahmeteilnahme, ggf. mit Mehraufwandsentschädigung, und ggf. nicht anrechenbaren Transfereinkommen,
- Personen mit ALG II-Bezug und Einkommen aus Erwerbstätigkeit sowie ggf. gleichzeitigem Bezug von nicht anrechenbaren Transfereinkommen.⁴⁵

Von diesen vier Gruppen ist die erste, die zusätzlich zum ALG II über keine weiteren Einkommen verfügt, die zahlenmäßig mit Abstand größte Gruppe (hochgerechnet 2,1 Mio. Personen). Die zweitgrößte Gruppe bilden ALG II-Beziehende mit zusätzlichem Erwerbseinkommen, die ihre Einkommenssituation durch die nach § 30 SGB II gere-

⁴⁴ Während Erziehungs- und Pflegegeld anrechnungsfrei sind, wird vom Elterngeld der den Freibetrag übersteigende Betrag in voller Höhe auf das ALG II angerechnet. Die Freibeträge vom Elterngeld betragen 300 € je Kind oder 150 € je Kind bei Elterngeld für die doppelte Zeit in halber Höhe.

⁴⁵ Darüber hinaus spielen Mehrbedarfe (für werdende Mütter, Alleinerziehende, behinderte Hilfebedürftige und für Personen mit gesundheitsbedingt kostenaufwändiger Ernährung) eine Rolle für die Einkommenssituation. Diese sind im Haushaltsnettoeinkommen enthalten, ebenso wie der befristete Zuschlag nach Bezug von Arbeitslosengeld nach SGB III.

gelten Freibeträge verbessern können (hochgerechnet ca. 633.000). Die Gruppe der ALG II-Beziehenden in Maßnahmen (ca. 345.000) und mit Bezug nicht anrechenbarer Transfers (ca. 240.000) sind demgegenüber deutlich kleiner.

Betrachtet man die Nettoäquivalenzeinkommen dieser vier Gruppen, zeigen sich erhebliche Unterschiede: Personen, die nur ALG II erhalten, verfügen erwartungsgemäß über die niedrigsten Einkommen (645 €), während eine Maßnahmeteilnahme das Einkommen im Durchschnitt etwas erhöht (688 €), wenngleich nicht so stark wie eigenes Erwerbseinkommen (700 €). Die stärkste Wirkung auf das Einkommen haben die nicht anrechenbaren Transferleistungen (825 €).⁴⁶ Die Angaben zur Zufriedenheit mit dem Lebensstandard entsprechen der subjektiven Bewertung: Die höchste Zufriedenheit weist die Gruppe mit den höchsten Einkommen auf und die Rangfolge dieses Zufriedenheitsindikators entspricht vollständig der Rangfolge bei den Einkommenswerten. Der Zusammenhang zwischen Einkommen und Bewertung des Lebensstandards ist erwartungsgemäß eng.⁴⁷

⁴⁶ Dieses Ergebnis kann jedoch etwas überzeichnet sein, da Kinder unter 15 Jahren nach der neuen OECD-Skala nur mit 0,3 gewichtet werden. In den Haushalten mit Erziehungs-, Eltern- und Pflegegeld, um die es sich hier handelt, dürften relativ mehr Kindern leben als in den Haushalten der Vergleichsgruppen.

⁴⁷ Die Korrelation ist hochsignifikant. Interessant ist, dass die Korrelation bei Frauen etwas höher ausfällt als bei Männern.

Tabelle 3: Subjektive Bewertung der materiellen und Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Einkommensbestandteilen und Geschlecht, 2008 (Welle 2)

	Personen mit durchgehendem Bezug von ALG II und...											
	ohne Einkommen aus Erwerbstätigkeit und ohne nicht anrechenbare Transferleistungen			Bezug von nicht anrechenbaren Transferleistungen / kein Erwerbseinkommen / keine Maßnahmeteilnahme			Maßnahmeteilnahme (ggf. mit Mehraufwandsentschädigung), ggf. Transfereinkommen			Einkommen aus Erwerbstätigkeit und ggf. weitere Transfereinkommen		
	Alle	M	F	Alle	M	F	Alle	M	F	Alle	M	F
N ungewichtet	1.596	748	848	126	32	94	311	157	154	573	176	397
N gewichtet (in Tsd.)	2.082	1.114	968	240	85	155	345	188	157	633	222	411
Generelle Lebenszufriedenheit	5,00	4,83	5,19	4,99	5,10	4,94	5,46	5,25	5,70	5,35	5,53	5,25
Zufriedenheit mit dem Lebensstandard	4,29	4,12	4,49	5,46	5,26	5,57	4,67	4,36	5,03	4,72	4,87	4,63
Soziale Teilhabe	5,42	5,30	5,56	4,91	5,21	4,75	5,84	5,77	5,93	6,10	6,37	5,95
Soziale Position	4,03	3,73	4,36	4,26	4,64	4,05	4,21	4,10	4,33	4,30	4,45	4,23
Nettoäquivalenzeinkommen in € (Median)	645	611	677	825	833	810	688	639	700	700	690	700
Deprivationsindex	7,76	7,62	7,93	7,68	7,51	7,76	8,23	8,59	7,80	7,49	6,97	7,77

Erläuterung: M = Männer, F = Frauen; Zufriedenheit: Antworten auf einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden); Soziale Teilhabe: Skala von 1 (fühle mich vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen) bis 10 (fühle mich dazugehörig); Soziale Position: Skala von 1 (stehe in der Gesellschaft ganz unten) bis 10 (stehe in der Gesellschaft ganz oben); Deprivationsindex: Zahl der aus finanziellen Gründen fehlenden Güter aus einer Liste von 26 (0=nicht depriviert; 26 = hoch depriviert)

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

In Bezug auf die Geschlechterunterschiede sind dabei zwei Aspekte interessant:

- Erstens zeigt das Verhältnis von Frauen und Männern in den vier untersuchten Gruppen, dass nicht nur ca. doppelt so viele Frauen familienbezogene Transfers wie Erziehungs-/Eltern- und Pflegegeld beziehen (155.000 zu 85.000), sondern auch doppelt so viele Frauen wie Männer über Einkommen aus Erwerbstätigkeit verfügen (411.000 zu 222.000). Demgegenüber bilden Männer in der Gruppe derjenigen, die zusätzlich zum ALG II keine weiteren Einkommen beziehen, die Mehrheit. Folglich sind Frauen in denjenigen Gruppen von ALG II-Beziehenden, deren Erwerbseinkommen und Lebensstandard günstiger sind, stark überrepräsentiert.
- Zweitens sind auch Geschlechterunterschiede bei der subjektiven Bewertung der Lebenssituation erkennbar: Innerhalb der Gruppe derjenigen, die über keine weiteren Einkommen zusätzlich zur Regelleistung verfügen, weisen Frauen durchgehend eine positivere Bewertung auf als Männer – sowohl in Bezug auf die Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt und dem Lebensstandard im Besonderen als auch in Bezug auf ihre soziale Teilhabe und ihre Position in der Gesellschaft. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil diese Frauen anscheinend sogar etwas stärker depriviert sind als die Vergleichsgruppe der Männer (7,93 zu 7,62). Demgegenüber sind Frauen mit zusätzlichem Erwerbseinkommen unzufriedener mit ihrer Lebenssituation als Männer in vergleichbarer Situation.

Die Analyse der allgemeinen Lebenszufriedenheit und der Einschätzung der sozialen Teilhabe zeigt auch, dass sich die Integration in Erwerbsarbeit oder Maßnahmen auf die Gesamtsituation der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihre gesellschaftliche Teilhabe positiv auswirken, selbst wenn der Bezug von Transferleistungen weiter besteht. Dabei scheint das Erwerbseinkommen für Männer eine etwas stärkere positive Wirkung zu haben als für Frauen, während bei Frauen mit Maßnahmeteilnahme die allgemeine Lebenszufriedenheit höher und die Teilhabebewertung besser sind als bei Männern mit Maßnahmeteilnahme. Die Ergebnisse legen insgesamt nahe, dass die Integration in Erwerbsarbeit, die ja teilweise auch über Maßnahmen (insbesondere Arbeitsgelegenheiten) erfolgt, ein wichtiger und eigenständiger Faktor für die subjektive Selbstwahrnehmung und die Lebenszufriedenheit neben der materiellen Situation ist.

Als relativ robust gegenüber der Einkommenssituation erweist sich die Beurteilung der sozialen Position in der Gesellschaft. Offensichtlich ist diese durch geringe Einkommenserhöhungen oder eine Maßnahmeteilnahme kaum veränderbar. Dies spricht dafür, dass die Verortung in der Gesellschaft zwischen ‚oben‘ und ‚unten‘ eher an den Bezug von ALG II an sich gebunden ist.

Analysiert man die Einkommensquellen, über die männliche und weibliche ALG II-Beziehende in Ost- und Westdeutschland verfügen, so zeigt sich, dass 69 % der Männer, aber nur 56 % (West) bzw. 59 % (Ost) der Frauen nicht über zusätzliches Einkommen verfügen (vgl. Tabelle G.4.2 im Anhang). Ursachen dafür liegen zum einen im höheren Anteil von Frauen, die Transferleistungen wie Erziehungs-, Eltern- oder Pflegegeld beziehen, und zum anderen in der stark überdurchschnittlichen Einbeziehung von Frauen in Erwerbsarbeit: 25,7 % der westdeutschen und 22,0 % der ostdeutschen ALG II-Bezieherinnen verfügten über Einkommen aus Erwerbstätigkeit; demgegenüber nur 12,2 % der westdeutschen und 16,3 % der ostdeutschen ALG II-Bezieher. Die Geschlechterunterschiede in Westdeutschland sind erheblich größer als in Ostdeutschland.

Diese Geschlechterunterschiede haben sich im Zeitverlauf tendenziell verstärkt, wie aus dem unteren Teil von Tabelle G.4.2 im Anhang ersichtlich: So haben im Zeitraum zwischen Frühjahr 2007 und Frühjahr 2008 sowohl in Ost- als auch und insbesondere in Westdeutschland relativ mehr Frauen als Männer eine Erwerbstätigkeit begonnen. Allerdings ist sowohl bei Männern als auch bei Frauen der Anteil derjenigen, die eine Erwerbstätigkeit begonnen haben, größer als der Anteil der Personen, die im gleichen Zeitraum eine Erwerbstätigkeit beendet haben. Somit ist der Anteil der ALG II-Beziehenden mit Erwerbseinkommen innerhalb eines Jahres gewachsen. Neben den verbesserten ökonomischen Rahmenbedingungen könnte dies auch Ausdruck des eigenen Bestrebens der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sein, auch unterhalb der Schwelle der Überwindung der Hilfebedürftigkeit etwas für die Verbesserung der eigenen finanziellen Situation zu tun. Der oben belegte Zusammenhang zwischen materieller Lebenssituation einerseits und Lebenszufriedenheit und gesellschaftlicher Teilhabe andererseits legt eine solche Interpretation nahe.

Sofern ALG II-Beziehende – persönlich oder mittelbar im Rahmen ihrer Bedarfsgemeinschaft⁴⁸ – in den letzten 12 Monaten Leistungskürzungen durch Sanktionen erfahren haben, sind sie im Vergleich zur Vergleichsgruppe der ALG II-Beziehenden ohne Sanktionen stärker depriviert, weniger zufrieden mit ihrem Leben und insbesondere mit ihrem Lebensstandard, verfügen über ein geringeres Einkommen und bewerten ihre gesellschaftliche Teilhabe schlechter (vgl. Tabelle G.4.3 im Anhang).

Wenngleich die im letzten Jahr von Sanktionen betroffenen Männer und Frauen in etwa über gleich hohe Einkommen verfügen, bewerten Frauen ihre Situation – abgesehen von der sozialen Position – im Vergleich zu den Männern ungünstiger. So ist

⁴⁸ Wenn andere Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft sanktioniert werden, kann sich daraus insofern eine indirekte Betroffenheit ergeben, als der gesamten Bedarfsgemeinschaft weniger Geld zur Verfügung steht.

der Deprivationsindex höher (8,69 gegenüber 7,97 bei den Männern) und die allgemeine Lebenszufriedenheit niedriger (4,48 gegenüber 5,08 bei den Männern).

Betrachtet man die Verteilung der von Sanktionen Betroffenen auf Haushaltstypen, so wird deutlich, dass allein lebende Männer mit 6,9 % häufiger sanktioniert wurden als Frauen (4,2 %). Einen höheren Anteil von Sanktionserfahrungen gibt es in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern: 11,3 % der Personen in Paarhaushalten mit Kindern (gegenüber 7,9 % bei Paaren ohne Kinder) und 6,9 % der alleinerziehenden Frauen⁴⁹ waren in den letzten 12 Monaten von Sanktionen betroffen. Dies könnte daran liegen, dass hier auch ältere Kinder (bis 25 Jahre) leben, die relativ häufiger sanktioniert werden (vgl. 4.3.1).

4.2.3 Materielle Lebenssituation nach Haushaltstyp

Um einen Vergleich zwischen Personen in unterschiedlichen Haushaltstypen vornehmen zu können, wurden die Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug danach unterschieden, ob sie allein leben, in Alleinerziehenden-Haushalten oder in Paarhaushalten mit oder ohne Kinder leben.⁵⁰ Personen, die sich diesen Typen nicht zuordnen ließen, wurden als ‚sonstige Haushalte‘ in den folgenden Analysen nicht berücksichtigt.⁵¹

Differenziert man nach Typ der Bedarfsgemeinschaft, so zeigt sich, dass Personen, die allein leben, die niedrigsten Nettoäquivalenzeinkommen aufweisen, am stärksten depriviert sind und ihre Lebenssituation auch am schlechtesten bewerten (vgl. Tabelle 4). Die vergleichsweise positivsten Einschätzungen werden durch Personen in Alleinerziehenden-Haushalten getroffen – dies, obwohl sie etwas stärker depriviert sind als Personen in Paarhaushalten (7,57 gegenüber 7,36 bzw. 7,25).

In Bezug auf die Geschlechterunterschiede fällt auf, dass Frauen in allen Typen von Haushalten über höhere Äquivalenzeinkommen verfügen als Männer, aber gleichwohl teilweise (sofern sie allein leben oder in Paarhaushalten mit Kindern) stärker depriviert sind. Dies kann möglicherweise durch unterschiedliche Bewertungen in Bezug auf die Relevanz der 26 in die Betrachtung einbezogenen Güter (vgl. 4.2.4) und durch eine andere Wahrnehmung von Männern und Frauen erklärt werden, möglicherweise aber auch durch Unterschiede in Bezug auf vorhandenes Vermögen

⁴⁹ Bei den alleinerziehenden Männern lag der Anteil bei 2,6 %, sollte aber aufgrund der niedrigen Fallzahl vorsichtig interpretiert werden.

⁵⁰ Als Kind zählen dabei alle eigenen und Stiefkinder unter 25 Jahren, die nicht allein wohnen oder nicht mit Partner bzw. Partnerin in einer Beziehung leben. Zur Konstruktion der Haushaltstypen vgl. F.2.3 im Anhang.

⁵¹ Die Überschneidung zwischen Haushaltstyp und Bedarfsgemeinschaftstyp ist in SGB II-Haushalten recht hoch. Nach Angaben von *Bruckmeier u. a.* (2008) liegt sie bei 89 %.

oder Schulden. Auffällig ist, dass sich in Paarhaushalten mit und ohne Kinder die Geschlechterunterschiede in Bezug auf die Deprivation umkehren: Während in Paarhaushalten ohne Kinder Frauen etwas weniger depriviert sind als Männer, sind sie in Paarhaushalten mit Kindern deutlich stärker depriviert als Männer.

Tabelle 4: Subjektive Bewertung der materiellen Lebenssituation, Teilhabe und Deprivation von Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Haushaltstyp, 2008 (Welle 2)

	Personen mit durchgehendem Bezug von ALG II											
	Allein lebend			Alleinerziehend			Paar ohne Kinder			Paar mit Kindern		
	Alle	M	F	Alle	M	F	Alle	M	F	Alle	M	F
N ungewichtet	880	542	338	673	88	585	288	136	152	558	249	309
N gewichtet (in Tsd.)	1.199	817	382	601	78	523	354	187	166	978	469	509
Generelle Lebenszufriedenheit	4,74	4,81	4,60	5,69	6,14	5,62	4,82	4,63	5,04	5,33	5,27	5,38
Zufriedenheit mit dem Lebensstandard	4,09	4,04	4,19	4,98	5,67	4,87	4,22	4,05	4,42	4,74	4,64	4,84
Soziale Teilhabe	5,46	5,63	5,08	6,04	5,91	6,06	5,90	5,98	5,81	5,35	5,08	5,59
Soziale Position	3,77	3,79	3,72	4,58	4,54	4,58	4,43	4,29	4,59	4,12	3,92	4,30
Nettoäquivalenzeinkommen in € (Median)	630	615	665	719	716	723	633	600	645	714	691	722
Deprivationsindex	8,41	8,33	8,58	7,57	8,59	7,42	7,36	7,71	6,96	7,25	6,34	8,08

Erläuterung: M = Männer; F = Frauen; Zufriedenheit: Antworten auf einer Skala von 0 (ganz und gar unzufrieden) bis 10 (ganz und gar zufrieden); Soziale Teilhabe: Skala von 1 (fühle mich vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen) bis 10 (fühle mich dazugehörig); Soziale Position: Skala von 1 (stehe in der Gesellschaft ganz unten) bis 10 (stehe in der Gesellschaft ganz oben); Deprivationsindex: Zahl der aus finanziellen Gründen fehlenden Güter aus einer Liste von 26 (0=nicht depriviert; 26 = hoch depriviert)

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

Tabelle 5: Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug, nach Einkommensquellen, Veränderung der Erwerbstätigkeit und Bedarfsgemeinschaftstyp, Anteile (in %)

	allein lebend		allein- erziehend		Paar ohne Kinder	Paar mit Kindern
	Mann	Frau	Mann	Frau		
N ungewichtet	(542)	(338)	(88)	(585)	(288)	(558)
N gewichtet (in Tsd.)	(817)	(382)	(78)	(523)	(354)	(978)
nach Einkommensquellen (Welle 2)						
<i>ohne</i> Einkommen aus Erwerbstätigkeit und <i>ohne</i> nicht anrechenbare Transferleistungen	72,1	58,7	73,7	58,5	72,8	55,4
Bezug von <i>nicht anrechenbare Transferleistungen</i> / kein Erwerbseinkommen/ keine Maßnahmeteilnahme	0,0	0,3	0,0	6,4	0,3	18,3
<i>Maßnahmeteilnahme</i> (ggf. mit Mehraufwandsentschädigung), ggf. Transfereinkommen	13,5	11,7	7,9	13,2	7,6	7,8
<i>Einkommen aus Erwerbstätigkeit</i> und ggf. weitere Transfereinkommen	14,4	29,2	18,4	21,9	19,3	18,5
insgesamt	100	100	100	100	100	100
Veränderung der Erwerbstätigkeit (von Welle 1 zu Welle 2)						
Erwerbstätigkeit beendet	3,4	5,5	5,1	7,1	4,2	3,2
Weiterhin nicht erwerbstätig	78,0	61,1	71,8	68,9	74,9	73,6
Weiterhin erwerbstätig	7,8	15,9	12,8	11,4	13,6	13,5
Erwerbstätigkeit begonnen	10,8	17,5	10,3	12,6	7,3	9,7
Insgesamt	100	100	100	100	100	100

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

Ein Vergleich der Einkommensquellen nach Haushaltstyp zeigt erwartungsgemäß, dass nicht anrechenbare Transferleistungen fast ausschließlich in Haushalten mit Kindern bezogen werden (vgl. Tabelle 5). Paarhaushalte mit und ohne Kinder unterscheiden sich voneinander nur in Bezug auf diese Art der Einkommen. Bei alleinerziehenden Frauen fällt auf, dass sie im Vergleich zu Personen in Paarhaushalten sowohl häufiger über ein Erwerbseinkommen verfügen als auch deutlich häufiger an

Maßnahmen teilnehmen. Der im Geschlechtervergleich markanteste Unterschied zeigt sich jedoch in der Gruppe der allein Lebenden: Bei den allein lebenden Frauen ist der Anteil derjenigen mit Erwerbseinkommen ca. doppelt so hoch wie bei den allein lebenden Männern. Insgesamt verfügen 28 % der allein lebenden ALG II-Bezieher, mit 41 % aber ein deutlich höherer Anteil der allein lebenden ALG II-Bezieherinnen zusätzlich zum ALG II über weitere Einkommen.

Dieser Unterschied hat sich im Zeitverlauf verstärkt: In der Zeit zwischen den beiden Erhebungswellen nahm im Vergleich zur männlichen Vergleichsgruppe ein größerer Teil der allein lebenden ALG II-Bezieherinnen eine Erwerbsarbeit auf oder blieb weiterhin erwerbstätig. Über die diesem Trend zugrunde liegenden Ursachen können an dieser Stelle keine Aussagen gemacht werden. Möglicherweise bemühen sich allein lebende Frauen aktiver als Männer darum, eine – ggf. auch marginale – Erwerbstätigkeit aufzunehmen, möglicherweise bietet aber auch der Arbeitsmarkt in frauentypischen Tätigkeiten eher ein entsprechendes Jobangebot. Weniger wahrscheinlich ist hingegen, dass für diese Entwicklungen eine stärker auf die Aktivierung von Frauen gerichtete Vermittlungstätigkeit in den Grundsicherungsstellen ausschlaggebend ist (vgl. auch Kap. 8).

4.2.4 Unterversorgung mit relevanten Gütern (Deprivation)

In den bisherigen Ausführungen haben wir uns mit dem Deprivationsindex beschäftigt. Er besteht aus 26 Gütern bzw. Aktivitäten, die als relevant zur sozialen Teilhabe bzw. als Standard in der modernen Gesellschaft angesehen werden können. Entscheidend ist dabei nicht ob sie vorhanden sind oder nicht, sondern ob der Haushalt aus finanziellen Gründen auf sie verzichten muss. In den folgenden Ausführungen wird die Frage behandelt, ob sich bei den einzelnen Gütern geschlechtsbezogene Unterschiede erkennen lassen.

Das IAB (Koch u. a. 2009: 65f.) hat bereits bezogen auf Ergebnisse der Welle 1 auf „durchaus relevante Defizite“ in der Grundversorgung bei der Gruppe der ALG II-Beziehenden hingewiesen. Die Ergebnisse in Welle 2 bestätigen dies: 6,0 % der Personen mit durchgehendem ALG II-Bezug haben feuchte Wände bzw. Fußböden in ihrer Wohnung, 6,7 % können ihre Gas-/Wasser-/Stromrechnung nicht pünktlich bezahlen, 7 % können sich keine warme Mahlzeit pro Tag leisten. In der Bevölkerung ohne ALG II-Bezug tauchen diese Defizite weitaus seltener auf. Darüber hinaus geben 13,8 % der ALG II-Beziehenden an, sich keine ausreichende Winterkleidung leisten zu können und 18,9 % keine rezeptfreien Medikamente, 13,8 % haben nicht ausreichend viele Zimmer. Hier ist der Unterschied zur Vergleichsgruppe noch größer.

Die größten Versorgungslücken gibt es bei der Möglichkeit, Geld anzusparen. 82,8 % können nicht monatlich einen festen Betrag sparen (Vergleichsgruppe: 47,5 %). Dies

erscheint insofern problematisch, als nach der Pauschalierung der in der Sozialhilfe auf Antrag zahlbaren einmaligen Leistungen und ihrer Aufnahme in den Regelsatz die ALG II-Beziehenden faktisch monatlich Rücklagen für unvorhergesehene Ausgaben (z. B. defekte Haushaltsgeräte, Anschaffung eines Fahrrads usw.) bilden müssen, da es keine andere Finanzierungsmöglichkeit mehr dafür gibt. Wenn eine Rücklagenbildung den meisten Betroffenen offenbar nicht möglich ist, ist zu erwarten, dass dies bei längerfristigem Leistungsbezug zu einer verstärkten Unterversorgung auch im Bereich der grundlegenden Güter führen wird. 37,4 % der ALG II-Beziehenden (Vergleichsgruppe: 10,0 %) besitzen aus finanziellen Gründen keinen Computer mit Internetanschluss. Auch dies verweist auf Risiken, da für die Teilnahme am gesellschaftlichen und Erwerbsleben einschließlich des Schulbesuchs der Kinder (z. B. Stundenplan-Aktualisierungen auf der Homepage der Schule) die Unterversorgung mit solchen Gütern praktisch Stigmatisierungs- und Ausgrenzungsprozesse fördern kann.

ALG II beziehende Frauen und Männer geben teilweise unterschiedliche Güter an, auf die sie aus finanziellen Gründen verzichten müssen (vgl. Abbildung 3 und Tabelle G.4.4 im Anhang). Während Männer häufiger als Frauen keine warme Mahlzeit pro Tag haben (8,1 % zu 5,9 %), können Frauen etwas häufiger die Nebenkosten nicht pünktlich zahlen (7,3 % zu 6,1). Größere Geschlechterunterschiede gibt es in Bezug auf die Wohnungsgröße: 16,7 % der Frauen gegenüber 9,0 % der Männer haben nicht genug Zimmer in ihrer Wohnung.⁵² Deutlich mehr Männer als Frauen (61,0 % zu 49,9 %) geben an, aus finanziellen Gründen auf ein Auto verzichten zu müssen.⁵³

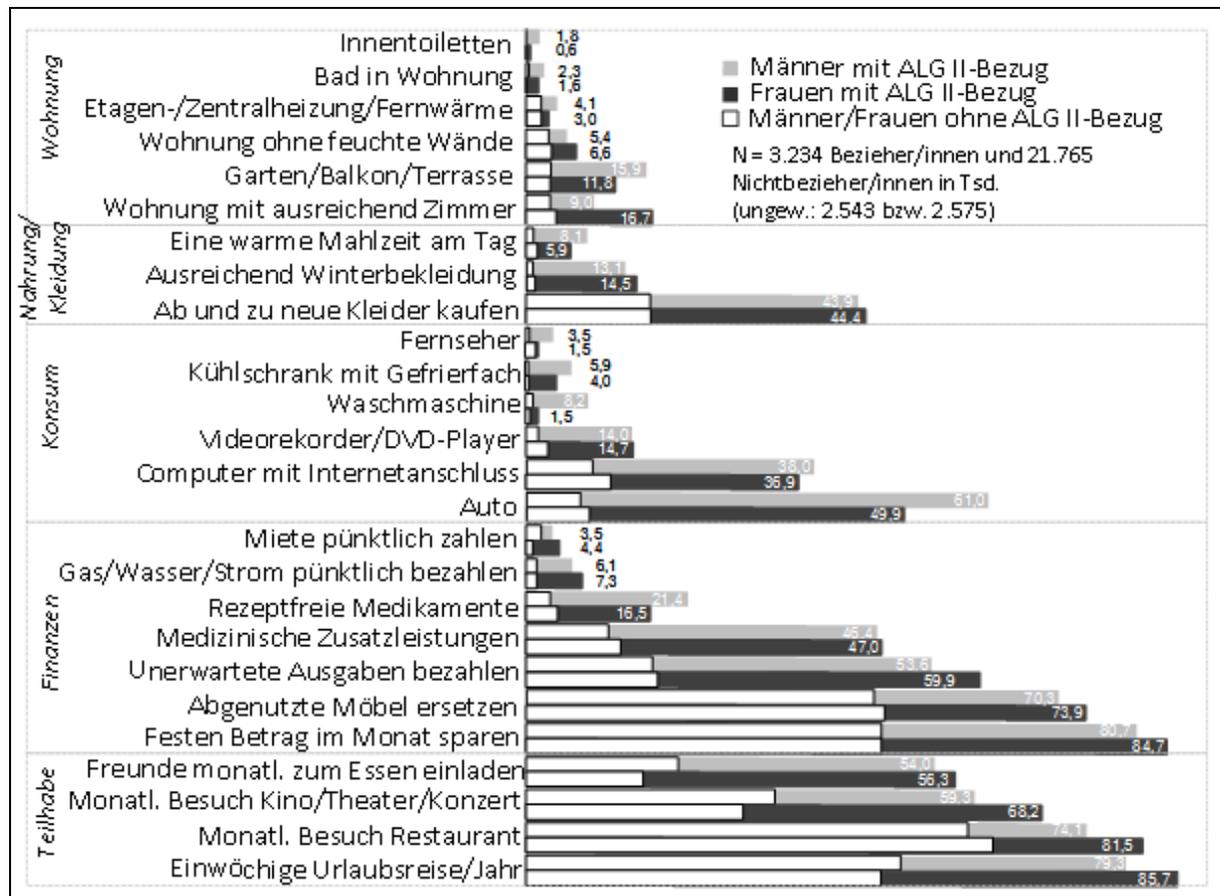
Auffällig sind die Geschlechterunterschiede bei den Items der sozialen und kulturellen Teilhabe: Frauen geben häufiger als Männer an, aus finanziellen Gründen auf Kino-/Theater-/Konzertbesuche (68,2 % zu 59,3 %), auf Essen im Restaurant einmal im Monat (81,5 % zu 74,1 %), eine einwöchige Urlaubsreise im Jahr (85,7 % zu 79,3 %) oder das Einladen von Freunden zum Essen einmal im Monat (56,3 % zu 54,0 %) verzichten zu müssen.⁵⁴

⁵² Ausschlaggebend dafür dürfte sein, dass die Wohnungsgröße in der Regel als angemessen gilt, „wenn sie es ermöglicht, dass auf jedes Familienmitglied ein Wohnraum ausreichender Größe entfällt“ (vgl. Kazda/Vogt 2005: 28). Während in Paarhaushalten durch ein gemeinsames Schlafzimmer der Partner zusätzlich ein für die Gesamtfamilie nutzbarer Wohnraum eingerichtet werden kann, bedeutet diese Regelung für Alleinerziehende, dass sie entweder im Wohnzimmer schlafen müssen oder dem Kind bzw. den Kindern kein eigenes Zimmer einrichten können.

⁵³ Zur Bedeutung von Mobilität im Aktivierungsprozess vgl. Abschnitt 8.2.1.

⁵⁴ Bei all diesen Punkten sind mit Ausnahme der Urlaubsreise auch in der Vergleichsgruppe der Personen ohne ALG II-Bezug die Frauen stärker depriviert als die Männer.

Abbildung 3: Güter des Lebensstandards auf die aus finanziellen Gründen verzichtet werden muss (Deprivation) nach ALG II-Bezug und Geschlecht, 2008 (Welle 2), Anteile (in %)



Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

4.3 Materielle Leistungen im Prozess der Leistungsgewährung

Der Prozess der Umsetzung der materiellen Leistungen im SGB II ist bislang kaum Gegenstand der sozialwissenschaftlichen Evaluationsforschung gewesen. Erkenntnisse dazu wurden vielmehr im Wesentlichen als ‚Nebenprodukt‘ von Fallstudien erlangt, deren Schwerpunkte tendenziell im Bereich der Aktivierung oder Fallbearbeitung lagen (vgl. u. a. Ludwig-Mayerhofer u. a. 2007; Baethge-Kinsky u. a. 2007b; Bartelheimer/Henke 2007) oder durch Befragungsergebnisse von Betroffenen und Fachkräften (vgl. u. a. Ames 2007, 2008a; Daseking u. a. 2008; Lenhart 2009).

Darüber hinaus liegen zu den Sanktionen und zu Widersprüchen und Klagen Angaben aus der Statistik der BA vor. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf Geschlechter- und Gleichstellungsfragen aus diesen Quellen zusammengefasst und durch Befunde aus den eigenen Fallstudien ergänzt.

4.3.1 Leistungskürzungen

Der Jahresbericht zum SGB II für 2008 (Bundesagentur für Arbeit 2009f: 51) weist für die Monate Januar bis September 2008 für arbeitslose Hilfebeziehende (ohne zkt) eine Sanktionsquote⁵⁵ von 3,7 % aus.⁵⁶ Für erwerbsfähige Hilfebedürftige unter 25 Jahren liegt sie mit 10,0 % erheblich höher. Geschlechtsbezogene Daten liegen in differenzierterer Form in einem Sonderbericht der Statistik der BA (Bundesagentur für Arbeit 2007e) vor, der sich auf den Stand im Oktober 2006 bezieht. Unter Gendergesichtspunkten sind dabei folgende Befunde interessant:

- Die Sanktionsquote bei arbeitslosen hilfebedürftigen Männern war im Oktober 2006 mit 3,2 % mehr als doppelt so hoch wie bei arbeitslosen hilfebedürftigen Frauen (1,5 %). Die Bundesagentur verweist als mögliche Ursache dafür auf die eingeschränkte Zumutbarkeit von Arbeit nach § 10 SGB II in Verbindung mit dem höheren Anteil von Alleinerziehenden unter den Frauen. Offen ist, ob und in welchem Ausmaß sich darin ggf. auch geschlechtstypische ‚Erwartungen‘ der Fachkräfte im Hinblick auf Erwerbsintegration widerspiegeln. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich Sanktionen auch auf andere Mitwirkungspflichten wie z. B. Meldepflichten beziehen können.
- Die Sanktionsquoten sind unter jüngeren Hilfebeziehenden überdurchschnittlich hoch. Sie betragen bezogen auf die arbeitslosen Leistungsbeziehenden unter 25 Jahren 7,2 % gegenüber nur 2,3 % bei den 25- bis unter 50-jährigen sowie 0,8 % bei den 50- bis unter 65-Jährigen. Damit dürften Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 25 Jahren in besonderer Weise von Leistungskürzungen betroffen sein.
- Bezogen auf den Typ der Bedarfsgemeinschaft ergibt sich, dass allein lebende Personen und Paare mit Kindern die höchste (2,9 % bzw. 2,8 %) und Alleinerziehende die niedrigste Sanktionsquote (1,4 %) aufwiesen.

Diese Befunde zur Sanktionspraxis im SGB II zeigen, dass Frauen zwar durchschnittlich seltener Sanktionen erhalten als Männer, gleichwohl von den Leistungskürzungen häufig indirekt betroffen sind – nämlich dann, wenn sie in einer Bedarfsgemeinschaft mit von Sanktionen betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen leben, was auf Frauen häufiger zutrifft als auf Männer. Wenngleich die Leistungskürzung individuell erfolgt, schlägt sie sich doch in dem Zahlbetrag nieder, der

⁵⁵ Die Sanktionsquote weist den Anteil der arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus, die im Berichtszeitraum mindestens eine gültige Sanktion haben.

⁵⁶ Die monatliche Sanktionsquote der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist nahezu kontinuierlich angestiegen. Sie lag im Oktober 2006 bei 1,8 % und im September 2007 bei 2,7 % (Deutscher Bundestag 2008b: 3).

an die gesamte Bedarfsgemeinschaft überwiesen wird. In der Praxis wirkt sich das in diesen Fällen auf die Lebenssituation und das Ausgabeverhalten der gesamten Bedarfsgemeinschaft aus (vgl. z. B. Bartelheimer/Henke 2007; Lenhart 2009).

4.3.2 Rechtsunsicherheit

Trotz gesetzlich fixierter Vorgaben haben die Fachkräfte bei der Umsetzung des SGB II im Einzelfall einen relativ großen Ermessensspielraum: Wird eine Bedarfsgemeinschaft vermutet oder nicht? Ist eine ‚Pflichtverletzung‘ zu sanktionieren, oder wird ein angegebener Grund als ‚wichtig‘ akzeptiert? Wird ein Darlehen gewährt? Die Auffassungen der Leistungssachbearbeiter/innen bzw. persönlichen Ansprechpartner/innen oder Fallmanager/innen zu diesen Fragen entscheiden mit über die materielle Lebenssituation der Hilfebedürftigen. Dies begründet eine hierarchische Beziehung zwischen Fachkräften und Leistungsbeziehenden (vgl. Baethge-Kinsky u.a. 2007b: 49; Behrend/Ludwig-Mayerhofer 2008: 53). Baethge-Kinsky u. a. (2007) verwiesen auf das Problem, dass viele Gespräche zwischen Leistungsbeziehenden und Fachkräften einen rechtlichen Subtext haben, der aber zumindest den Betroffenen nicht klar ist.

Wie unterschiedlich die Fachkräfte bei den Grundsicherungsstellen auch im Hinblick auf die Gewährung materieller Leistungen eingestellt sind, zeigt eine Untersuchung, in der persönliche Ansprechpartner/innen ausführlich befragt worden sind. Die Befunde belegen, dass die Leistungsgewährung stark davon geprägt ist, welche beruflichen Handlungsorientierungen die Fachkräfte entwickeln (Ames 2008a: 181). Die Palette reichte dabei von einer grundsätzlichen Kritik an Sanktionen, weil die Anwendung von Sanktionen das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Leistungsbeziehenden und persönlichen Ansprechpartner/inne/n untergrabe und sanktionierte Personen den Kontakt zur Behörde mitunter vollends abbrechen, bis hin zu der Überzeugung, dass es zu den Aufgaben der Fachkräfte gehöre, durch Sanktionen zur Erfüllung des Ziels der Senkung passiver Leistungen beizutragen.⁵⁷ Dies konnte durch die Ergebnisse der eigenen Fallstudien bestätigt werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine IAB-Studie zur Fallbearbeitung, die zudem auf beiden Seiten ‚widerständige Potenziale‘ identifiziert. So würden Fachkräfte teilweise gesetzliche Regelungen liberal auslegen und z. B. auf Sanktionen verzichten, während Betroffene auf Leistungen verzichten und Sanktionen in Kauf nehmen, um Entscheidungsspielräume zu behalten (Baethge-Kinsky u. a. 2007: 52).

⁵⁷ Ein Zielindikator der im ARGE-Bereich geltenden Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA ist die ‚Summe passive Leistungen‘ – definiert als die Summe von ALG II und Sozialgeld für Leistungsbeziehende nach dem SGB II. Im Jahr 2008 war eine Verringerung um 6,5 % vereinbart worden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesagentur für Arbeit 2008: 6).

Die wachsende Zahl an Widersprüchen und vor allem der vergleichsweise hohe Anteil stattgegebener Widersprüche sind Ausdruck dieser Rechtsunsicherheiten: Im Jahr 2008 wurden im Rechtskreis SGB II rund 788.600 Widersprüche und 132.400 Klagen erhoben. Mehr als die Hälfte der Widersprüche bezog sich auf die materiellen Leistungen: fast ein Viertel betraf die Anrechnung von Einkommen (22,8 %), rund ein Fünftel die Leistungen für Unterkunft und Heizung (18,7 %) und ca. ein Zehntel (10,1 %) die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts. Insgesamt wurden 36,5 % der behandelten Widersprüche und 48,6 % der abgeschlossenen Klageverfahren im Jahr 2008 zugunsten der Betroffenen erledigt (Bundesagentur für Arbeit 2009h: 35). Angaben dazu, ob es hierbei genderrelevante Unterschiede gibt, liegen allerdings bislang nicht vor.

4.3.3 Geschlechterfragen bei der Leistungsgewährung

Auf die im Rahmen der eigenen Fallstudien gestellte Frage nach geschlechtsspezifischen Besonderheiten im Prozess der Leistungsgewährung wurde in der Regel geantwortet, dass das Geschlecht für den Leistungsprozess ‚nicht relevant‘ sei. Erst im Laufe des Gesprächs und auf intensive Nachfragen ließen sich einige geschlechtsrelevante Punkte identifizieren. Diese betreffen z. B. die Vertretung der Bedarfsgemeinschaft durch eine/n ‚Bevollmächtigte/n‘ oder die Frage des Bankkontos, auf das die Überweisung der Leistung erfolgt, oder den Nachweis einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft. Auch die Frage, welche Auswirkungen der Einzug eines neuen Partners oder einer Partnerin auf die materiellen Leistungen hat, spielt hierbei eine Rolle.

Sofern für Paar-Bedarfsgemeinschaften ein Leistungsantrag gestellt wird, gilt die antragstellende Person als Bevollmächtigte/r der Bedarfsgemeinschaft. Diese Person kann (und soll) den Antrag für die gesamte Bedarfsgemeinschaft stellen, darf im Namen der gesamten Bedarfsgemeinschaft unterschreiben und gibt das Bankkonto an, auf das die Leistungen überwiesen werden sollen. Dazu bedarf es nicht der Unterschrift der anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, und es bedarf auch keiner speziellen Vollmacht.⁵⁸ Die dazu befragten Fachkräfte sahen in dieser Praxis kein Problem und erklärten – allerdings in der Regel erst auf Nachfrage – dass auch eine getrennte Auszahlung der Leistung auf zwei verschiedene Bankkonten grundsätzlich möglich sei. Dies komme aber in der Praxis nur in sehr wenigen Fällen vor – bei eheähnlichen Gemeinschaften häufiger als bei Ehepaaren und mitunter bei im Haushalt der Eltern lebenden Kindern. Übereinstimmend konnte festgestellt werden, dass

⁵⁸ Nach Aussagen der befragten Fachkräfte gibt es bei den Bevollmächtigten der Bedarfsgemeinschaft kein Übergewicht eines Geschlechts, vielmehr sei das Verhältnis von Frauen und Männern annähernd ausgeglichen.

die Betroffenen in der Regel nicht über die ihnen rechtlich zustehende Möglichkeit der Einzelauszahlung der Leistung informiert werden. Die Gründe dafür werden in dem damit verbundenen Aufwand gesehen:

„Ja gut, man versucht das zu vermeiden. Es ist für uns natürlich ein Aufwand, immer die Einzelansprüche... Gerade wenn die sich verändern. [...] Schwieriger wird's ja, wenn noch irgend ein Einkommen vorhanden ist, und da muss ich mit der Verteilung immer sehen, wo wirklich noch ein schwankendes Einkommen bei jemandem ist, wo sich der Einzelanspruch jeden Monat ändert, also da wird's richtig schwierig natürlich.“ (138_FK)

Bei der Leistungsgewährung spielt die Feststellung bzw. Vermutung⁵⁹ einer ‚eheähnlichen‘ Lebensgemeinschaft eine Rolle. Zu diesem Zweck wird u. U. der Außendienst der Grundsicherungsstellen tätig, der aufgrund vorgeschriebener ‚Indizien‘ eine Vermutung begründen kann. Allerdings ist es nach Aussagen der befragten Fachkräfte sehr schwer herauszufinden, ob es sich um eine nichteheliche Lebensgemeinschaft handelt oder nicht. Hier wünsche man sich *„klarere Rechtsgrundlagen“* (338_FK).

Ergebnisse aus qualitativen Studien zeigen, dass die Vergemeinschaftung von Partner/inne/n in einer Bedarfsgemeinschaft die Entscheidungen über das Zusammenleben von Partner/inne/n beeinflusst. *Bartelheimer* und *Henke* beobachteten, dass eine Fallmanagerin dahingehend beriet, vor solchen persönlich wichtigen Entscheidungen bei einer unabhängigen Sozialberatungsstelle klären zu lassen, *„ob sich das jetzt für Sie ja, lohnt, ob das empfehlenswert ist oder ob das irgendwie nicht empfehlenswert ist“* (Bartelheimer/Henke 2007: 30). Auf ähnliche Fälle sind wir in unseren Fallstudien gestoßen. Eine allein lebende Leistungsbeziehende berichtete, dass sie sich von ihrem Freund nicht ernähren lassen wolle und allein aus diesem Grund weiterhin getrennt von ihm wohne:

„Wenn ich mal eigenes Geld verdiene, dann würden wir definitiv über kurz oder lang auch zusammenziehen. ... weil jetzt würde es finanziell einfach nicht gehen. Weil ich ja dann noch weniger Geld bekommen würde, weil sein Geld mit angerechnet wird. ... Weil ich war mal bei meiner Sachbearbeiterin, die also meine Leistungen bearbeitet, und hatte das wirklich mal durchrechnen lassen.“ (348_BG)

Fachkräfte bestätigten, dass es solche Tendenzen gibt und dass diese sich auch auf ein bewusstes Splitten der Bedarfsgemeinschaft erstrecken können:

„Der Zeitpunkt der Trennung ist manchmal sehr zufällig, nämlich mit Arbeitsaufnahme gleichzeitig eines Teils der Bedarfsgemeinschaft.“ (138_FK)

Anders als Ehepaare können nicht verheiratete Partner/innen ihre Lebensgestaltung leichter an die Gegebenheiten des Leistungsbezugs anpassen. Deshalb werden ent-

⁵⁹ Die Beweispflicht liegt seit dem Inkrafttreten des 2006 verabschiedeten SGB II-Fortentwicklungsgesetzes entsprechend § 7 SGB II klar auf Seiten der Leistungsbeziehenden (Beweislastumkehr).

sprechende Konsequenzen schneller sichtbar. Die o. g. Beispiele stützen die in (Kapitel 3) formulierten Hypothesen und stehen exemplarisch dafür, dass durch die Bindung der ALG II-Leistung an die Bedarfsgemeinschaft Anreize wirken, Partnerschaften zu vermeiden oder aufzulösen. Dies könnte eine nicht intendierte Folge des SGB II sein.

4.4 Fazit

Die Analyseergebnisse zum Übergang von ehemaligen Arbeitslosenhilfe-Beziehenden ins SGB II nach Geschlecht zeigen, dass die formal geschlechtsneutralen Regelungen zu den materiellen Leistungen nicht durchgehend geschlechtsneutrale Wirkungen hatten:

Der Anteil der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden, die aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, war bei Frauen ca. doppelt so hoch wie bei Männern. Frauen im Arbeitslosenhilfebezug mit vollzeitbeschäftigtem Partner waren im neuen Grundsicherungssystem überdurchschnittlich häufig nicht leistungsberechtigt. Ursächlich dafür ist die im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe deutlich strengere Anrechnung von Partner/innen/einkommen. Ehemalige Alhi-Bezieherinnen in Ostdeutschland waren hiervon häufiger betroffen als westdeutsche Frauen.

Für die Übergänge ehemaliger HLU-Beziehender in das SGB II zeigen Analysen mit der Querschnittserhebung, dass dabei Geschlechterunterschiede gering sind. Für die Gruppe der ALG II-Beziehenden, die ohne vorherigen HLU- oder Alhi-Leistungsbezug ins SGB II eintraten, liegen keine quantitativen Analysen vor. Dabei handelt es sich zum einen um Personen, die aufgrund der teilweise weniger restriktiven Leistungsgestaltung im SGB II mit dem Systemwechsel leistungsberechtigt wurden, zum anderen um Personen, die in der Vergangenheit trotz eines formal bestehenden Leistungsanspruchs diesen nicht geltend gemacht hatten.

Bezogen auf die Höhe der Leistungen zeigen sich ebenfalls Geschlechterunterschiede: Sofern Personen vor dem Systemwechsel Arbeitslosenhilfe bezogen hatten und nach dem Systemwechsel ALG II bezogen, sind die SGB II-Leistungen im Durchschnitt geringer. Dabei mussten Männer stärkere Einbußen hinnehmen als Frauen, was auf deren durchschnittlich höhere Zahlbeträge bei der Arbeitslosenhilfe zurückgeführt werden kann. Demgegenüber verfügten frühere HLU-Bezieher/innen nach Einführung des SGB II durchschnittlich über etwas höhere Nettoäquivalenzeinkommen als vorher. Insgesamt hat der Systemwandel zu der intendierten stärkeren Angleichung der Einkommen der Leistungsbeziehenden beigetragen.

Die Analyse der materiellen Lebenssituation von ALG II-Beziehenden belegt einen engen Zusammenhang zwischen Einkommen und Bewertung des Lebensstandards.

Gleichwohl zeigt sich, dass die Lebenszufriedenheit insgesamt und die Beurteilung der Teilhabe an der Gesellschaft sehr stark dadurch beeinflusst werden, ob eine Integration in Erwerbsarbeit oder eine Arbeitsmarktmaßnahme erfolgt. Insgesamt scheint die eigene Lebenssituation von den Frauen im SGB II-Bezug etwas positiver erfahren zu werden als von Männern. Frauen sind tendenziell zufriedener mit ihrem Leben und ihrem Lebensstandard und bewerten ihre soziale Position etwas besser. Dies steht in gewissem Widerspruch dazu, dass Frauen gleichzeitig berichten, aus finanziellen Gründen auf etwas mehr Güter als Männer verzichten zu müssen. Über die Gründe dafür kann auf Basis der vorliegenden Datenauswertungen keine Aussage getroffen werden. Denkbar ist, dass beispielsweise soziale Netzwerke für Frauen eine größere Rolle spielen als für Männer. Dies zu klären, bleibt weiteren Untersuchungen vorbehalten.

Eine Analyse nach Einkommensquellen zeigt, dass ALG II beziehende Frauen häufiger als Männer zusätzlich zur Regelleistung über anrechenbare Erwerbseinkommen und nicht anrechenbare Transfers verfügen, also eine günstigere finanzielle Situation aufweisen. Während der größere Frauenanteil bei den Transfers wie Erziehungs-, Eltern- oder Pflegegeld an der immer noch praktizierten geschlechtstypischen Arbeitsteilung liegen dürfte, sind die Ursachen des unterschiedlichen Grades der Einbeziehung in Erwerbsarbeit nicht ohne weiteres erklärbar. Interessant ist, dass dieser Geschlechterunterschied im Zeitverlauf größer geworden ist und dass er in Ostdeutschland deutlich geringer ist als in Westdeutschland.

Im Hinblick auf die Unterversorgung mit relevanten Gütern des Lebensstandards wird deutlich, dass männliche und weibliche ALG II-Beziehende sich überwiegend in einer vergleichbar deprivierten Lebenslage befinden. Unterschiede gibt es bei den Bewertungen im Rahmen der Palette der zum Leben notwendigen Güter, auf die aus finanziellen Gründen verzichtet wird. Frauen verfügen deutlich häufiger als Männer über eine nicht ausreichende Zimmerzahl in ihrer Wohnung. Darüber hinaus benennen Frauen häufiger Defizite im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe. Männer hingegen berichten häufiger als Frauen, aus finanziellen Gründen auf eine tägliche warme Mahlzeit und auf ein Auto verzichten zu müssen.

Teil C:

Gleichstellungsrelevante Strukturen und Interventionen

Gleichstellung in der Erwerbsarbeit und auf dem Arbeitsmarkt ist ein relevantes Thema; nicht nur weil auf dem Arbeitsmarkt vielfältige geschlechtliche Ungleichheitslagen existieren, sondern auch weil insgesamt die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung gesellschaftliche Partizipationschancen von Frauen und Männern strukturiert. Insofern liegt es nahe, dass eine stärkere Erwerbsintegration von Frauen eine hohe Bedeutung für mehr Gleichstellung hat. Dieses Anliegen greift das SGB II auf, wenn es Gleichstellung als durchgängiges Prinzip bei der Umsetzung der Ziele der Grundsicherung verankert.

In den beiden folgenden Kapiteln geht es deshalb um Strukturen und Ziele, die ganz unmittelbare gleichstellungsrelevante Effekte auf die Umsetzung des SGB II und gleichstellungsrelevante Wirkungen beinhalten. Sie beziehen sich auf den Bereich direkter Gleichstellungspolitik und auf die Frage, ob durch Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuung den familienspezifischen Lebensverhältnissen Rechnung getragen wird – und damit in der Umsetzung des SGB II ein Beitrag zur Stärkung des Gleichstellungsziels geleistet wird.

In Kapitel 5 werden Erkenntnisse zu dem in § 1 SGB II eingeforderten Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile dargestellt und ausgewertet. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob und wenn ja welche Instrumente der Gleichstellungspolitik bislang in den Grundsicherungsstellen verankert worden sind und wovon diese Verankerung abhängig war und ist. Im Zuge dieser Auseinandersetzung werden einige Bestandteile und Ziele eines Gleichstellungsprozesses formuliert, die als Perspektive einer stärker gleichstellungsorientierten Umsetzung des SGB II zu verstehen sind. Hierbei ist zu beachten, dass das SGB II nicht losgelöst vom gesamtgesellschaftlichen Status Quo der Gleichstellung in Deutschland betrachtet werden kann: Auch in vielen anderen Politikfeldern sind ebenfalls noch Gleichstellungsfortschritte erforderlich.

Insbesondere für die Frage nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind die Organisation und der Zugang zur externen Kinderbetreuung von großer Relevanz. Im SGB II ist nicht nur die Anforderung enthalten, dass familienspezifische Lebensverhältnisse bei seiner Umsetzung zu berücksichtigen sind (§ 1 SGB II), sondern es wird in § 16a SGB II auch definiert, dass zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit Leistungen zur Kinderbetreuung erbracht werden können. Ob und inwieweit diese Kann-Regelung in der Praxis dazu geführt hat, dass ALG II-Beziehende tatsächlich bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten durch die Grundsicherungsstellen un-

terstützt werden und welche Faktoren dies ggf. erschweren oder beeinträchtigen, ist Thema von Kapitel 6.

Es geht damit in diesem Teil des Berichtes um explizite und implizite Gleichstellungsstrukturen – sowohl im Hinblick auf die Wirkungen dieser Strukturen auf die Umsetzungspraxis des SGB II als auch im Hinblick auf notwendige Interventionen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.

5 Die Implementation von Gleichstellung – Strategien und Umsetzung

Die Verankerung von Gleichstellung von Frauen und Männern als Querschnittsziel – wie in § 1 SGB II formuliert – stellt eine besondere Herausforderung dar. Welche Instrumente im SGB II eingesetzt werden, um Gleichstellungsanliegen mehr Geltung zu verschaffen und deren Umsetzung zu befördern, welchen Stellenwert Gleichstellungsprozesse haben und ob es integrative Komponenten von Arbeitsmarkt- und Gleichstellungspolitik gibt, wird im Folgenden analysiert.

Ausgehend von einem Rückblick darauf, wie frauen- und gleichstellungsfördernde Maßnahmen und Ansätze in der Vergangenheit zunehmend Eingang in Organisationen und Politikfelder und damit auch in die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gefunden haben (5.1), steht im Folgenden dann die Frage im Mittelpunkt, ob und wenn ja in welchen Formen eine Gleichstellungspraxis und Gleichstellungspolitik Eingang in die Umsetzung des SGB II in der Praxis gefunden hat. Dabei wird unterschieden nach der personellen (5.2), der konzeptionellen (5.3) und der prozeduralen Verankerung (5.4). Hierzu werden Erhebungen zum Status Quo und zu Entwicklungen innerhalb des Untersuchungszeitraums dargestellt und analysiert. In einem zweiten Schritt werden die Möglichkeiten genderorientierter Steuerung in der SGB II-Umsetzung, die Frauenförderquote und die Zielgruppenorientierung dargestellt und analysiert (5.5). Aus dieser Analyse ergibt sich ein Bild über Möglichkeiten und Formen der Gleichstellungspraxis in den Grundsicherungsstellen (5.6). Abschließend wird der Status quo von gleichstellungspolitischem Handeln in der SGB II-Umsetzung zusammengefasst und diskutiert (5.7).⁶⁰

5.1 Entwicklung und Instrumente von Frauen- und Gleichstellungspolitik in der Arbeitsmarktpolitik

Institutionalisierte Frauenpolitik kann hierzulande mittlerweile auf eine 25-jährige Tradition zurückblicken. Durch die Integration von frauen- und gleichstellungsfördernden Maßnahmen in Organisationen und politische Prozesse sollte und soll ein aktiver und sichtbarer Beitrag nicht nur für eine Gleichberechtigung von Frauen und Männern, sondern insbesondere auch für die tatsächliche Umsetzung von Gleichstellung geleistet werden. Hierzu zählen z. B. Maßnahmen der Frauenförderung (spezifische Berücksichtigung, Qualifizierungsmaßnahmen, Bereitstellung von Kinderbe-

⁶⁰ Nicht untersucht wird in diesem Kontext die interne Gleichstellungsarbeit. Es sei aber an dieser Stelle auf die Befunde des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Evaluationsforschung hingewiesen, die zeigen, dass das Personal der Grundsicherungsstellen zwar zu zwei Drittel weiblich ist, die Leitungen aber überwiegend männlich besetzt sind (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008; WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 96).

treuungsangeboten) und eine zahlenmäßig relevante Berücksichtigung von Frauen bei der Besetzung von Stellen, Beförderung und Beteiligung (an Maßnahmen, an Entscheidungen etc.), also eine Quotierung. Die Höhe solcher Quoten variiert dabei abhängig von der Art der Quote (Entscheidungs- oder Zielquote), der Ausgangsposition (wie groß war der Anteil von Frauen bisher?) und politischen Entscheidungen. Weitere Instrumente sind vor allem die Thematisierung und Sichtbarmachung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, die Aufklärung über die Ursachen von geschlechtsspezifischen Unterschieden oder Ungleichbehandlung sowie die Initialisierung von Diskussionen in den entsprechenden Organisationen und Organisationseinheiten. Das Spektrum von geschlechterpolitischen Ansätzen wurde seit etwa zehn Jahren erweitert um das Gender Mainstreaming und um Diversity-Strategien.

Für die in der öffentlichen Verwaltung angesiedelten Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten waren die verstärkte Integration von Frauen in die Erwerbsarbeit und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Beginn an zentrale Themen ihrer Arbeit, gilt doch die Teilhabe an bezahlter Arbeit als zentrales Mittel der Gleichstellung und Emanzipation. Auch in der Arbeitsverwaltung gab es seit Beginn der 1980er Jahre erste Ansätze zu gleichstellungspolitischem Handeln, beginnend mit dem arbeitsrechtlichen EG-Anpassungsgesetz von 1980, das die Umsetzung der europäischen Richtlinie zur „Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“ vorsah (vgl. Geis 2008). 1987 wurde im Zuge einer Reform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) erstmals eine Zielvorgabe für den Frauenanteil bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aufgenommen, die dann 1992 als Frauenförderquote in das AFG eingeführt wurde. Eine erste personelle Verankerung fand 1990 statt, als auf der Ebene der Zentrale des Bundesanstalt für Arbeit und bei den Landesarbeitsämtern ‚Beauftragte für Frauenbelange‘ eingesetzt wurden, die mit Einführung des SGB III auch in jedem regionalen Arbeitsamt besetzt werden mussten. Frauenförderung wurde zunehmend als Querschnittsaufgabe für die gesamte Organisation formuliert und insbesondere in Form einer Zielgruppenorientierung (z. B. Berufsrückkehrer/innen) umgesetzt. Im Rahmen des Job-AQTIV-Gesetzes, das 2002 in Kraft trat, wurde die Gleichstellung der Geschlechter als Aufgabe der Arbeitsförderung in § 1 SGB III verankert und die Strategie des Gender Mainstreaming eingeführt. So soll die Bundesagentur für Arbeit laut den Zielbestimmungen in § 8 SGB III zum Ausgleich bestehender geschlechtsspezifischer Nachteile beitragen sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.⁶¹ Die für Gleichstellung Zuständigen

⁶¹ Seit Anfang 2009 sind diese Ziele nunmehr in § 1 SGB III überführt worden.

erhielten die Bezeichnung *Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt* (BCA) und die Frauenförderquote erhielt eine neue Berechnungsgrundlage (vgl. 5.5.1).

Die Studien von Müller und Kurtz (2002; 2004) zur Umsetzung dieser gesetzlichen Regelungen und zu den Wirkungen von Gleichstellungspolitik in der Bundesanstalt für Arbeit, die erst 2003 zur „Bundesagentur für Arbeit“ umbenannt wurde, sind bisher die einzigen geblieben, die sich damit auseinandersetzen. Sie zeigen für den Zeitraum 2000 bis 2002, dass es zwar zahlreiche Angebote und Maßnahmen der Frauenförderung in den Agenturen gab, sich die Verankerung von Gender Mainstreaming aber eher in Einzelinitiativen erschöpfte (Müller/Kurtz 2004: 7). Der „geschlechtsspezifische Blick“ sei noch nicht eingeübt, es mangle an geschlechtsdifferenzierten Daten und die Verantwortung für Gender Mainstreaming liege, entgegen dem Querschnitts- und Top-Down-Ansatz, überwiegend bei den BCA. Die Hinwendung von eher Frauen fördernden Ansätzen hin zu gleichstellungspolitischen Strategien sei somit nur partiell vollzogen worden und die Hauptverantwortung für gleichstellungspolitisches Handeln sei bei den BCA verblieben (Müller/Kurtz 2004). Mithin werde Gender Mainstreaming eher als „Luxus“ verstanden und nicht als grundlegendes Ziel der Arbeitsmarktpolitik (vgl. auch Rudolph 2007; Geis 2008).

Auch das SGB II sieht – wie erwähnt – den Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile und die Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse als grundlegende Ziele der Leistungen der Grundsicherung an (§ 1 SGB II). Es übernimmt in § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II die Frauenförderquote aus dem SGB III, enthält allerdings keine verbindliche Vorgabe zur personellen Verankerung von Gleichstellungspolitik. Damit bleibt es im Wesentlichen den Grundsicherungsstellen überlassen, in welcher Form sie die gleichstellungspolitischen Ziele erreichen.

5.2 Personelle Verankerung

Da eine personelle Verankerung nicht verbindlich vorgegeben ist, steht es im Ermessen der Grundsicherungsstellen, ob und in welcher Form sie Zuständige für Gleichstellungsfragen oder Gender Mainstreaming benennen oder nicht.

Einen Einblick in die bisherige Umsetzungspraxis bieten Ergebnisse aus der Organisationserhebung, die vom IAW Tübingen in drei Wellen durchgeführt (Untersuchungsfeld 1 der § 6c-Forschung) wurde. In die zweite und dritte Welle konnten von Seiten unseres Projektteams einige zusätzliche Fragen zur Gleichstellung in den Organisationen integriert werden (vgl. 2.4). Auf dieser Basis liegen sowohl relativ aktuelle Daten über den Stand der personellen Verankerung zum 31. Dezember 2007 als auch dazu vor, wie sich dies seit der Einführung des SGB II Anfang 2005 entwickelt hat, Tabelle 6 zeigt den Stand, der Ende 2007 bei den Grundsicherungs-

stellen erreicht war. Aus methodischen Gründen sind in der Auswertung nur ARGEn und zkT enthalten.⁶²

Tabelle 6: Existenz und institutionelle Verortung der Beauftragten für Gender Mainstreaming/Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in ARGEn und zkT gesamt, 31.12.2007

	Zahl der Nennungen*	Anteil in %**
kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte	44	11
Beauftragte/r für Chancengleichheit/Gender Mainstreaming in der Grundsicherungsstelle	18	4
Mitarbeiter/in oder Teamleiter/in der Grundsicherungsstelle ist zuständig	26	7
Die Geschäftsführung ist zuständig	69	17
Das Thema wird informell innerhalb der Grundsicherungsstelle betreut	87	22
Informelle Kooperation mit dem/der BCA der örtlichen Agentur für Arbeit	113	28
Vertragliche Dienstleistungsgewährung durch den/die BCA der örtlichen AA	5	2
Andere Person(en)	7	2
Es gibt keine/n Gender-Beauftragte/n	155	39

Erläuterung: N=439, *Mehrfachnennungen möglich, ** Anteil der Befragten mit der entsprechenden Antwort.
Quelle: IAW-Organisationserhebung, Welle 2008, IAW-Berechnungen (Gender-Auswertung).

Dabei wird deutlich, dass zu diesem Zeitpunkt fast 40 % der befragten Grundsicherungsstellen angaben, dass es bei ihnen *keinerlei personelle Zuständigkeiten* für das Thema Gleichstellung gab. In den anderen Antwortkategorien spiegelt sich ein breites Spektrum unterschiedlicher Formen der Verbindlichkeit sowie interner und externer Lösungen der personellen Verankerung wider.

Über eine/n *eigene/n* Beauftragten für Gleichstellung/Gender Mainstreaming als Teil der Organisation verfügten nur 4 % der Grundsicherungsstellen. Bei etwa einem Viertel aller Grundsicherungsstellen hatten darüber hinaus die Geschäftsführung oder einzelne Mitarbeiter/innen den Bereich ‚Gleichstellung‘ zusätzlich zu anderen Aufgaben übernommen. Fast genauso hoch ist der Anteil derjenigen Grundsicherungsstellen, bei denen das Thema nach eigenen Angaben hausintern ‚informell betreut‘ wurde.

⁶² Da in den Kommunen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (gAw) zwei Dienststellen befragt werden müssten, können die beiden Antworten zu Verzerrungen führen. Deshalb sind hier keine gAw aufgeführt.

Ein mit 30 % noch etwas größerer Teil der Grundsicherungsstellen verwies auf eine Kooperation mit der BCA der örtlichen Arbeitsagentur. Diese Kooperation wurde allerdings weit überwiegend als ‚informell‘ charakterisiert.⁶³ Nur in wenigen Einzelfällen bestand hierzu eine vertragliche Regelung. Insgesamt 11 % der Grundsicherungsstellen (vor allem zkT) verwiesen auf die Zuständigkeit der kommunalen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten.

Wenn es also eine personelle Verankerung gibt, dann dominieren zwei Grundvarianten, denen gemeinsam ist, dass Gleichstellungspolitik bei den Zuständigen zusätzlich zu den bereits vorhandenen Arbeitsfeldern hinzukommt. Dies kann zum einen innerhalb der Grundsicherungsstelle erfolgen (mehrheitlich auf der Leitungsebene) und zum anderen in Form einer (informellen) Zusammenarbeit mit den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in den Arbeitsagenturen oder den Frauenbeauftragten in den Kommunen, die aber selbst nicht zum Personal der Grundsicherungsstelle gehören.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass der Anteil derjenigen Grundsicherungsstellen, die keine dieser verschiedenen Lösungen zur personellen Verankerung umgesetzt hatten, schwankt, was auch an der unterschiedlich hohen Zahl der Grundsicherungsstellen, die sich in den Befragungswellen beteiligt hatten, liegen dürfte (vgl. Tabelle G.5.1 im Anhang). Zumindest im Vergleich zu 2005 ist 2007 ein leichter Rückgang des Anteils derjenigen Grundsicherungsstellen zu verzeichnen, die keinerlei Zuständige hatten (von 59 % auf 44 % bei den ARGE n und von 28 % auf 14 % bei den zkT).⁶⁴ Von den zehn Grundsicherungsstellen, bei denen Fallstudien durchgeführt wurden, war an vier Standorten niemand für Gleichstellung und Gender Mainstreaming zuständig. Die kommunale Frauenbeauftragte war in einer Grundsicherungsstelle (zkT) aktiv, bei einer weiteren wurde der Bereich innerhalb der Grundsicherungsstelle informell mitbetreut. In zwei Grundsicherungsstellen wurde die Zuständigkeit für Gleichstellung von jeweils einer Mitarbeiterin mit übernommen (einmal mit, einmal ohne Freistellung), und schließlich gab es in zwei ARGE n eigenständige Gender-Beauftragte.⁶⁵

⁶³ Da es sich bei SGB III und SGB II ja um zwei getrennte Regelkreise handelt, kann die Kooperation entweder nur informell sein oder muss auf einer offiziellen Dienstleistungsüberlassung beruhen.

⁶⁴ Allerdings hat sich im Zuge der Online-Befragung auch gezeigt, dass nicht alle als formal zuständig Benannten es de facto zum damaligen Zeitpunkt auch waren.

⁶⁵ Hiermit ist der Anteil der eigenständigen Gender-Beauftragten höher als bei den Grundsicherungsstellen insgesamt. Für das Fragestellung des Projekts war aber die Wirkung einer personellen gleichstellungspolitischen Institutionalisierung von besonderem Interesse, weshalb dieses Kriterium bei der Auswahl der Fallstudien ein Übergewicht erhielt (zur Auswahl und Durchführung der Fallstudien vgl. F.1.1 im Anhang).

Insbesondere aus den Fallstudien, aber auch aus den offenen Fragen in der Online-Befragung sowie aus dem Expert/inn/en-Workshop im Dezember 2008 konnten mehrere Faktoren identifiziert werden, die die Entscheidung für oder gegen eine personelle Verankerung in den Grundsicherungsstellen beeinflussen. Diese lassen sich wie folgt charakterisieren:

- *„Gender ist Kür“*: Gleichstellung gilt als nachrangiges Ziel, das in Zeiten, in denen die Organisation der Grundsicherungsstelle und der Aktivierungsprozess zu konsolidieren waren, zwar zusätzlich verfolgt werden kann, aber nicht muss. Diese Auffassung ist sowohl auf Leitungsebene als auch bei den Fachkräften weit verbreitet: Geschlechtsspezifische Ungleichheiten und Nachteilsausgleich gelten als nachgeordnete Problemlagen, die nicht Bestandteil der umgesetzten Politik und Gesetzeslage sind und nur dann, wenn Zeit und Mittel ausreichen, bearbeitet werden können. So antwortet ein Geschäftsführer auf die Frage nach der Bedeutung der Gleichstellung der Geschlechter:

*„Also ich sag mal ganz deutlich: Im Moment [hat Gleichstellung] gar keine Bedeutung, weil wir gucken müssen, wen können wir überhaupt vermitteln. Wo haben wir überhaupt eine Chance, dass jemand am Arbeitsmarkt untergebracht wird? Und da ist es eigentlich egal, wer vermittelt wird. Da spielt die Frage keine Rolle... Bisher guck ich da gar nicht hin.“
(383_LT)*

- *Fehlende externe Vorgaben*: Da der Gesetzgeber die Benennung einer Gender-Beauftragten nicht vorschreibt, gilt sie als nicht notwendig. Außerdem könnten mit den finanziellen Mitteln nur diejenigen Aufgaben abgedeckt werden, die gesetzlich notwendig sind. Zudem wird vor allem von ARGEN darauf verwiesen, dass es schon schwierig sei, überhaupt die durch die Bundesagentur für Arbeit und das BMAS vorgegebenen Geschäftsziele einzuhalten. Andere Ziele, die nicht in den Zielvereinbarungen verankert seien, würden in dieser Zielkonkurrenz zurückgestellt.
- *Eigenengagement*: In einer Reihe von Grundsicherungsstellen scheint keine klare Entscheidung für oder gegen eine Institutionalisierung vorzuliegen, sondern es hat eine ‚inkrementelle‘ personelle Verankerung stattgefunden: Dies erfolgte meist durch die Initiative einzelner Fachkräfte, bei denen die eigene Betroffenheit und/oder die Zuständigkeit z. B. für die Gruppe der Alleinerziehenden das Interesse für spezifische Problemlagen von Frauen geweckt hat. Daraus sind zunächst einzelne Aktivitäten erwachsen, die im Laufe der Zeit immer stärker gebündelt wurden und aus denen sich dann das Aufgabengebiet ‚Frauen, Gleichstellung‘ entwickelt hat. Ob dies letztlich eher im Rahmen des persönlichen Engagements verbleibt oder aber zu formeller Zuständigkeit (ggf. mit Freistellung) führt, ist oft abhängig von den anderen genannten Faktoren.

- *Form der Aufgabenwahrnehmung:* Viele zkt delegieren das ‚Gender-Thema‘ an die kommunale Frauenbeauftragte und sehen somit keine Notwendigkeit, die Funktion in der Grundsicherungsstelle selbst gesondert zu verankern. ARGEn tendieren teilweise dazu, den Bereich durch informelle Kooperationen mit der BCA der örtlichen Arbeitsagentur abzudecken, unabhängig davon, dass diese hierfür formal nicht zuständig sind – es sei denn, es gibt eine entsprechende vertragliche Vereinbarung, was aber selten der Fall ist.
- *Frauen- und kommunalpolitische Traditionen in der lokalen Governance:* Wenn die Verknüpfung von Frauenpolitik und Arbeitsmarktpolitik eine Tradition hat, so kann das (über die Trägerversammlung oder lokale Zielvereinbarungen) zu einer personellen Verankerung führen. Nicht selten geht eine personelle Verankerung auf (externe) Forderungen aus dem Bereich der kommunalen Frauen- und Gleichstellungspolitik zurück. Hintergrund sind zumeist gute Vernetzungserfahrungen, deren Fortführung auch in der SGB II-Grundsicherungsstelle erfolgen soll (vgl. Bareis u. a. 2005).⁶⁶

In der Regel wird ein Zusammenspiel dieser Faktoren wirksam und führt zur Einsetzung einer Gender-Beauftragten (oder zumindest einer anderen Form der Zuständigkeit) oder verhindert diese. Ein klarer Trend zu einer verstärkten personellen Institutionalisierung ist jedoch bislang nicht erkennbar.

Allerdings geht mit einer personellen Institutionalisierung von Gleichstellung in den Grundsicherungsstellen nicht automatisch auch eine stärkere Berücksichtigung von gleichstellungsrelevanten Fragen einher. Dies belegt die Schilderung einer Gender-Beauftragten, die berichtet, sie übernehme

„keine konkreten regelmäßigen Funktionen, keine konkreten Gesprächskreise, in denen ich drin bin, keine Teilnahme an Vorstellungsgesprächen in dieser Funktion.“ (105_GB)

Auch in die Maßnahmeplanung und -ausgestaltung sei sie nicht eingebunden. Gleichzeitig gibt es aber durchaus auch Gender-Beauftragte, die in Planungsprozesse auf unterschiedlichen Ebenen und das Controlling eingebunden sind und über Netzwerke verfügen.

Tabelle 7 veranschaulicht, wie sich die Beteiligung von Beauftragten für Gender Mainstreaming bzw. Gleichstellung an der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen nach Ergebnissen der IAW-Organisationserhebung zwischen 2005 und 2007 entwickelt hat.

⁶⁶ Zur Bedeutung der lokalen Governance – auch für andere Problemfelder – vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008.

Tabelle 7: Ausmaß der Beteiligung von Beauftragten für Gender Mainstreaming/Chancengleichheit am Arbeitsmarkt an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien bzw. der Ausgestaltung von Maßnahmen, 2005-2007

Ausmaß der Beteiligung	2005		2006		2007	
	absolut	in %	Absolut	in %	absolut	in %
überhaupt nicht	39	21	31	16	30	11
in geringem Maße	79	42	60	32	74	28
teils/teils	53	28	58	31	73	28
in hohem Maße	15	8	25	13	46	17
in sehr hohem Maße	4	2	16	8	42	16
Gesamt	190	100	190	100	265	100

Quelle: IAW-Organisationserhebung, Wellen 2006, 2007, 2008, IAW-Berechnungen (Gender-Auswertung).

Insgesamt kann die Beteiligung als überwiegend gering bezeichnet werden. Allerdings ist im Zeitverlauf zumindest eine deutliche Zunahme der Beteiligung erkennbar, die sich nach Einschätzung der Teilnehmer/innen am Expert/inn/en-Workshop, den wir im Dezember 2008 durchgeführt haben, auch auf die vermehrte Nachfrage nach Gender-Aktivitäten seitens der Bundesagentur für Arbeit und des BMAS zurückführen lassen:

„Der Druck aus der Politik hilft ein bisschen.“ (WS-Teilnehmerin)

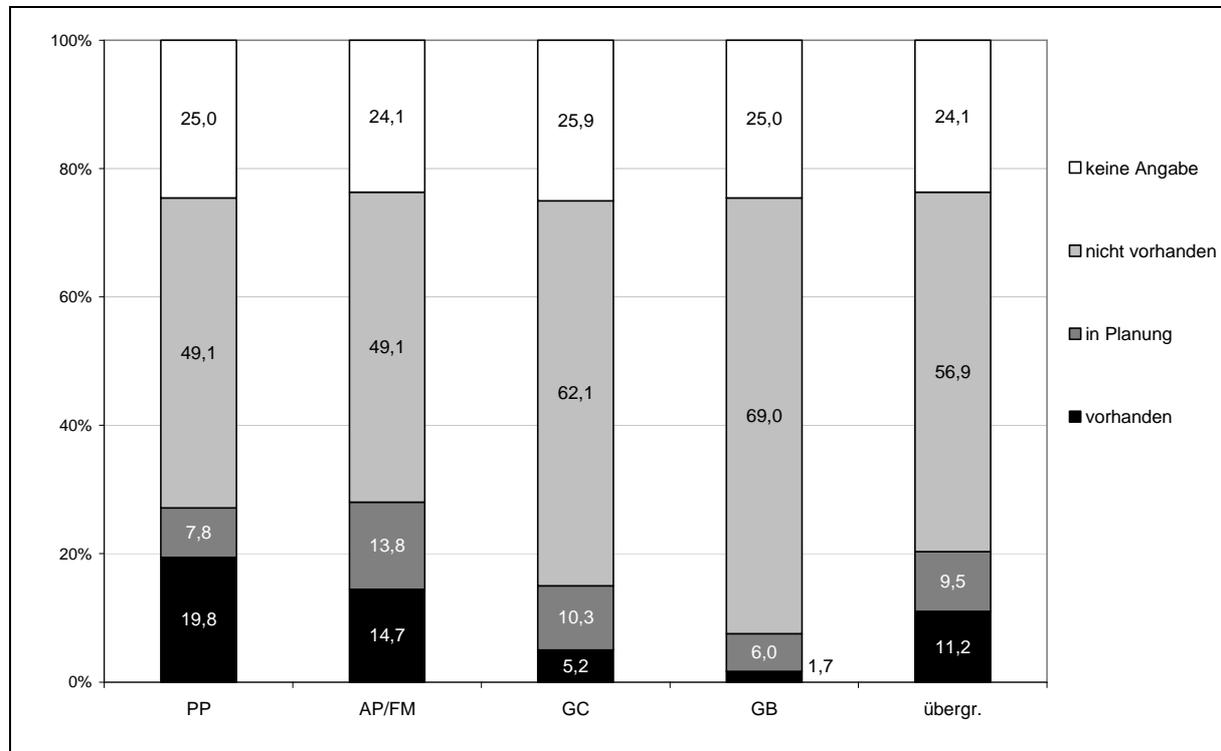
Dies verweist darauf, dass Anstöße von außen hier durchaus etwas bewirken können.

5.3 Konzeptionelle Verankerung

Konzeptionelle Verankerung bedeutet, dass es eine programmatische Übereinkunft in den Grundsicherungsstellen hinsichtlich der Bedeutung von Genderfragen für die Arbeitsmarktpolitik, die Formulierung gleichstellungspolitischer Ziele und die Gestaltung von gleichstellungsorientierten Umsetzungsprozessen gibt.

Die Existenz solcher Konzepte ist im Rahmen der Online-Befragung, die im ersten Halbjahr 2007 bei denjenigen durchgeführt wurde, die bei der IAW-Organisationserhebung als Zuständige für Gleichstellungsfragen in den Grundsicherungsstellen benannt worden waren (vgl. 2.4.2.1), erfragt worden. Wenngleich auf dieser Basis keine repräsentativen Aussagen möglich sind, so geben die Ergebnisse zumindest deutliche Hinweise darauf, dass zum Befragungszeitpunkt selbst bei den Grundsicherungsstellen mit Zuständigen für solche Fragen gleichstellungspolitische Konzepte kaum vorhanden und zudem auch nur selten in Planung waren (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Vorhandensein von gleichstellungspolitischen Konzepten bei den Grundsicherungsstellen, 15.08.2007, Anteile (in %)



Erläuterung: N=116; PP = Konzept für Gleichstellung in der Personalpolitik; AP/FM = Konzept für Gleichstellung in Fallmanagement und Aktivierungsprozess; GC = Konzept für Gender Controlling; GB = Konzept für Gender Budgeting; übergr. = übergreifendes Konzept für Gleichstellung. Bei dieser Frage waren auf der Nominalskala Mehrfachnennungen möglich. Diese Option wurde auch in mehreren Fällen genutzt, so dass die kumulierten Prozentwerte nicht 100 % ergeben. Die Spalte ‚keine Angabe‘ berechnet sich demnach aus denjenigen, die keine der drei anderen Skalenoptionen (ist vorhanden, ist in Planung, ist nicht vorhanden) gewählt haben.

Quelle: Online-Befragung, eigene Berechnungen (GendA).

Ein Fünftel der befragten Gender-Beauftragten gab an, dass in ihrer Grundsicherungsstelle ein gleichstellungspolitisches Konzept für Personalpolitik vorhanden war, während nur 15 % sagten, dass dies für den Aktivierungsprozess zutrifft. Gender Controlling und Gender Budgeting waren als gleichstellungspolitische Konzepte oder Strategien kaum präsent. Telefoninterviews mit einigen Befragten wie auch die überwiegend im ersten Halbjahr 2008 durchgeführten Fallstudien deuten zudem darauf hin, dass es sich bei den vorliegenden Konzepten oftmals um eher allgemein gehaltene Absichtserklärungen, Hinweise in Teamsitzungen oder um Übereinkünfte handelte, dass für bestimmte Personengruppen (z. B. Alleinerziehende) spezielle Maßnahmeangebote entwickelt werden sollen.

Dass Gleichstellung bislang konzeptionell keinen hohen Stellenwert in den Grundsicherungsstellen hat, zeigt auch eine Auswertung der IAW-Organisationserhebung im Rahmen der § 6c-Forschung zum Stellenwert ausgewählter geschäftspolitischer Ziele: Hier erreicht Gleichstellung insgesamt einen arithmetischen Mittelwert von 3,1

auf einer Skala von 1 bis 5 und liegt damit an vorletzter Stelle bei den übergeordneten Zielen, knapp vor der *Reduzierung der Kosten je Integration* (mit 2,9) (Tabelle G.5.2 im Anhang).

Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die Fachkräfte in der SGB II-Umsetzung bislang nur selten auf verbindliche Ansätze und Strategien des Nachteilsausgleichs oder des Gender Mainstreaming zurückgreifen können. Stattdessen müssen sie bei Interesse oder Notwendigkeit oftmals eigene Ideen und Ansätze entwickeln, um das Thema Gleichstellung in den Grundsicherungsstellen voran zu bringen. Prozedurale Unterstützung ist bislang eher selten vorhanden, wie in 5.4 deutlich wird.

5.4 Prozedurale Verankerung

Bei der prozeduralen Verankerung geht es um die Frage, welche Ansätze oder Tendenzen es gibt, Gleichstellung als Ziel und Strategie in den Aktivierungs- und Betreuungsprozess zu integrieren. Da dies komplex und anspruchsvoll ist (vgl. Mangold u. a. 2007; Stiegler 2000), stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen hilfreich sind, um solche Prozesse anzustoßen. Hierzu zählen, wie im Folgenden gezeigt wird, Gender Controlling und Gender Budgeting. (5.4.1), ein geschlechtergerechter Aktivierungsprozess (5.4.2) und Schulungen zur Gender-Sensibilisierung (5.4.3). All diese Teilprozesse sind relevant, um das Geschlechterwissen (5.4.4), das in jeder Institution und bei allen Subjekten zu finden ist, zu kontextualisieren und die Genderkompetenz der Fachkräfte im Aktivierungsprozess (5.5.5) zu steigern.

5.4.1 Gender Controlling und Gender Budgeting

Hierbei handelt es sich um gleichstellungspolitische Strategien, die bisher in den Institutionen und Organisationen des öffentlichen Lebens erst ansatzweise angekommen sind – dies gilt nicht nur für die Grundsicherungsstellen. *Gender Controlling* bezeichnet Prozesse und Regeln, mit deren Hilfe die Organisationsziele Gleichstellung und Gender Mainstreaming umgesetzt, gesichert und optimiert werden können. Zu diesem Zweck werden die Ziele anhand messbarer Kennzahlen festgelegt (z. B. die Frauenförderquote), Maßnahmen entwickelt und umgesetzt und mithilfe eines kontinuierlichen Monitoring- und Controllingprozesses evaluiert. *Gender Budgeting* fokussiert Gleichstellungshandeln mit Blick auf die geschlechtsdifferenzierte Analyse der Planung und des Einsatzes von Haushaltsmitteln sowie deren unterschiedliche Wirkungen auf Männer und Frauen bzw. auf das Geschlechterverhältnis. Notwendige Grundlage zur Umsetzung beide Strategien wäre die geschlechtsdifferenzierte Aufarbeitung aller erhobenen und verfügbaren Daten, um eine realistische Ist-Analyse vornehmen zu können, aus der heraus Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen zu entwickeln wären.

Die Fallstudien verweisen jedoch darauf, dass solche Daten im Aktivierungsprozess bislang nur selektiv eingesetzt werden. Teilweise fand gar keine geschlechtsdifferenzierte Datenaufbereitung statt, wobei u. a. auf Probleme mit der Software verwiesen wird (vgl. 100_LT). Wenn eine Aufbereitung der Daten nach Geschlecht erfolgte, dann meist nur für wenige Kennziffern. Adressaten der daraus abgeleiteten Erkenntnisse sind einerseits Externe (Frauenkommission, Trägerversammlung, Regionaldirektion im Rahmen der Zielnachhaltedialogs) sowie ansatzweise Fachkräfte, die mit der Maßnahmeplanung befasst sind und die die Daten (zumeist unsystematisch) für die Gestaltung zielgruppenspezifischer Maßnahmen verwenden. Diese wurden aber häufig nicht weiter an die Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstelle vermittelt.

Ein Instrument des Gender-Controllings ist die Frauenförderquote, auf die in Abschnitt 5.5.1 noch ausführlicher eingegangen wird. Weitere Möglichkeiten geschlechtsdifferenzierter Steuerung werden kaum eingesetzt, nämlich nur bei 10 % der Grundsicherungsstellen (vgl. Tabelle G.5.3 im Anhang). Als Indikatoren solcher Steuerungsprozesse gelten überwiegend Frauenanteile an den Arbeitslosen, an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, an Maßnahmen oder an Integrationen und Anteile Alleinerziehender oder Berufsrückkehrer/innen.⁶⁷

5.4.2 Geschlechtergerechter Aktivierungsprozess

Gender Mainstreaming und Gender Controlling beziehen sich nicht nur auf verwaltungstechnische Abläufe und Kennziffern, sondern es geht hierbei auch um die Integration genderrelevanter Aspekte und Problemlagen in den Aktivierungs- und Betreuungsprozess. Dazu bedarf es – neben geschlechtsdifferenzierter Daten – des Wissens über die Bedeutung geschlechtsspezifischer Strukturen und die Wirkungen von Geschlechtsrollenstereotypen sowie der Kompetenzen, um die Folgen der geschlechtsspezifischen Strukturen für Erwerbsbiografien und Arbeitsmarktpolitik erfassen und bewerten zu können und Strategien zu entwickeln, um die Folgen auszugleichen. Eine solch umfassende geschlechtergerechte Ausrichtung des Aktivierungsprozesses ließ sich jedoch in keiner der Grundsicherungsstellen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, identifizieren. Dort, wo es Ansätze bzw. Teilprozesse der Gleichstellung gab, bezogen sie sich insbesondere darauf, eine genderspezifische Maßnahmeplanung und -besetzung durchzuführen. Das bedeutet, dass in einzelnen Aktivierungsprozessen und Fallbearbeitungen geschlechtsspezifische Strukturen und Erfahrungsmuster durchaus eine Rolle spielen, sie werden aber nicht systematisch entwickelt und umgesetzt.

⁶⁷ Diese Aufzählung bezieht sich auf die offenen Angaben zur Benennung von Indikatoren zur geschlechtsdifferenzierenden Steuerung in der IAW-Organisationserhebung, Welle 2008.

Geschlechtersensible Ansätze und Instrumente wurden insbesondere dann wirksam, wenn es beispielsweise um spezifische Probleme von Frauen mit Gewalterfahrungen geht oder um Problemlagen Alleinerziehender. Auch die Herausforderungen, die das SGB II hinsichtlich der Aktivierung aller Erwachsenen einer Bedarfsgemeinschaft für Familien und Frauen mit Migrationshintergrund darstellt, sind den Fachkräften durchaus bewusst (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2007). Der Umgang mit diesen Herausforderungen erfolgt bislang jedoch eher unspezifisch. Dies liegt z. T. daran, dass hierzu kaum verbindliche Regelungen vorliegen, aber es spielt auch eine Rolle, dass für ein solches Vorgehen entsprechende Grundlagen in der Ausbildung und einige Erfahrung notwendig wären. Dies ist aber nur bei einem Teil der Fachkräfte der Fall, weil sie aus ganz unterschiedlichen Arbeitsbereichen kommen und teilweise kaum Berufserfahrung haben, wie in einem Interview auf der Leitungsebene berichtet wurde:

„Wir haben halt von 23-/24-Jährigen mit wenig Berufserfahrung bis zur 40-jährigen gestandenen Sozialarbeiterin, die nach Jahren im Sozialamt als Betreuerin noch ein Sozialarbeiterstudium draufgesetzt hat und jetzt noch den Masterstudiengang macht. (...) Das sind ein paar Einzelfälle, aber in der Fläche kann das Personal das weder quantitativ noch qualitativ, da würden wir es überfordern.“ (209_LT)

Zudem gibt es offenbar auch sehr unterschiedliche Einstellungen dazu, ob Vorgaben nützlich oder eher hinderlich sind. Ein Beispiel für die eher ablehnende Position ist eine Fallmanagerin aus einer anderen Grundsicherungsstelle (mit einer eigenständigen Gender-Beauftragung), die betonte, wie wichtig es aus ihrer Sicht sei, dass es kaum Vorgaben für das Fallmanagement gebe,

„weil man kann keine 08/15 Pläne machen mit Menschen, wenn es um deren Leben geht, weil jeder eine andere Vita hat.“ (014_FM)

Es gebe hier, so berichtete sie weiter, zwar ein Konzept über einen vorgesehenen Ablauf, aber wie man genau vorgehe, *„das ist unsere Kunst“*. In dem Konzept gebe es auch keine gleichstellungspolitischen Aspekte, das beziehe sich *„immer nur auf den Menschen“*. Lebensgeschichte, Normen und Werte seien entscheidend, dem müsse man in der Beratung entsprechen.

Das Spannungsverhältnis zwischen der Strategie der Gleichbehandlung einerseits („wir behandeln alle gleich“) und der individuellen Betreuung andererseits („der Einzelfall ist entscheidend“) wird häufig im Hinblick auf gleichstellungspolitische Erfordernisse sichtbar (vgl. Kap. 9). Alle gleich zu behandeln, zielt darauf ab, dass weibliche Hilfebedürftige nicht benachteiligt oder diskriminiert werden dürfen – und dieser Anspruch erfüllt sich aus Sicht vieler Fachkräfte dann, wenn alle individuell behandelt werden. Obwohl bestimmte Problemlagen durchaus mit Gender-Aspekten in Verbindung gebracht werden (Alleinerziehende, Kinderbetreuung) und somit auf strukturelle Konflikte hindeuten, wird in Interviews oft betont, dass sich diese Problemlagen weit-

gehend mit dem eigenen intuitiven Vorgehen bewältigen lassen. Darüber hinaus wurde mitunter darauf verwiesen, dass bestimmte Fragen in Teambesprechungen oder der Supervision (soweit vorhanden) diskutiert würden, wenn jemand aus ihrem Kreis oder aus der Teamleitung diese anspreche. Somit ist auch dieses prozedurale Element bislang häufig abhängig von einzelnen Interessenslagen oder Wahrnehmungen.

5.4.3 Gender-Schulungen

Um die Zufälligkeit der Berücksichtigung von Gender-Aspekten im Aktivierungsprozess zu verändern und Gender-Fragen stärker in den Aktivierungs- und Beratungsprozess zu integrieren, ist offenbar eine stärkere Verankerung in personeller, konzeptioneller und prozeduraler Hinsicht erforderlich. Unterstützt und gefördert werden könnte dies durch Gender-Schulungen für die Fach- und Führungskräfte sowie eine Integration solcher Themen in Schulungskonzepte für neue Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen.

Bisher wurden Gender-Schulungen in den Grundsicherungsstellen allerdings nur selten durchgeführt; was sich Ergebnissen der IAW-Organisationserhebung im Rahmen der § 6c-Forschung zufolge auch im Zeitverlauf 2006/2007 kaum verändert hat (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8: Bedeutung von Gender-Schulungen für die Personalentwicklung für Mitarbeiter/innen im Bereich Eingliederungsleistungen bzw. Fallmanagement

Bedeutung der Schulungen	2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %
Gar keine Bedeutung	196	46	162	38
Eher geringe Bedeutung	123	29	150	36
Mittlere Bedeutung	79	19	84	20
Eher hohe Bedeutung	21	5	24	6
Sehr hohe Bedeutung	5	1	1	0
Gesamt	424	100	421	100

Quelle: IAW-Organisationserhebung, Wellen 2007 und 2008; IAW-Berechnungen (Gender-Auswertung).

2006 und 2007 hatten bei drei Viertel der Grundsicherungsstellen Gender-Schulungen keine oder eine eher geringe Bedeutung. Eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung hatten solche Schulungen nur bei jeweils 6 % der Grundsicherungsstellen. Auch in der Online-Befragung machten die Zuständigen deutlich, dass Gender-Aspekte weder eine relevante Rolle bei ihrer Ausbildung noch bei der Fort- und Weiterbildung für den SGB II-Bereich spielten (vgl. IAQ/FIA/GendA 2007: 39).

Gender-Schulungen können auf zwei Ebenen ansetzen: Zum einen bieten sie einen Reflektions- und Diskussionsraum über eigene Rollenvorstellungen, Geschlechterstereotypen, sowie über Erfahrungen und Wahrnehmungen zur Situation von Frauen und Männern in der Gesellschaft und zum Ausmaß geschlechtsspezifischer Ungleichheiten. Diese subjektiven und strukturellen Dimensionen fließen zusammen im *Geschlechterwissen*, das in 5.4.4 ausführlicher erläutert wird. Eine Gender-Schulung kann dann dazu dienen, sich zunächst über das eigene Geschlechterwissen bewusst zu werden und den Wirkungen, die es entfalten kann. Zum anderen sollten Gender-Schulungen dazu beitragen, Gender-Kompetenzen in dem jeweiligen Sachgebiet – hier also der Arbeitsmarktpolitik – auszubauen. Welche das sein könnten, wird in 5.4.5 skizziert. Bei den Schulungen geht es nicht darum, dass Geschlechterwissen zu *verändern*, sondern Kompetenzen zu entwickeln, um mit den Folgen des Geschlechterwissen aktiv umzugehen und den Aktivierungsprozess geschlechtergerecht auszugestalten.

5.4.4 Das Konzept des Geschlechterwissens

Jeder Mensch wird von Geschlechterwissen und Rollenbildern geprägt (vgl. u. a. Andresen 2006). Da diese sowohl von den Wirkungen der geschlechtlich strukturierten Organisationen als auch der biografisch erworbenen Haltungen und Bewertungen abhängig sind, ist im Hinblick auf eine qualifizierte Gleichstellungspolitik eine strukturierte und reflektierte Auseinandersetzung mit *Gender* umso wichtiger, wenn nicht bestehende Haltungen und Erfahrungen unkritisch reproduziert werden sollen.⁶⁸ Hierzu liefert das Konzept des „*Geschlechterwissens*“ (vgl. u. a. Andresen u. a. 2003; Andresen 2006; Andresen/Dölling 2008; Dölling 2005; Wetterer 2008a, 2008b) wichtige Anhaltspunkte. Es wurde entwickelt auf der Basis von Organisationen der öffentlichen Verwaltung. Dabei handelt es sich nicht um ein Wissen im Sinne von objektiven Tatsachen; vielmehr geht es um einen umfassenderen Korpus an Wissensvorräten im Sinne von praktischem bzw. praxisrelevantem Wissen, der einerseits die Wahrnehmung bestimmter Phänomene und andererseits die daraus folgenden Handlungslogiken strukturiert. Dabei ist das Geschlechterwissen insofern praktisches Wissen, als es bestimmten Deutungen und Handlungsorientierungen/-logiken einen ‚Sinn‘ verleiht. Geschlechterwissen wird demnach in Anlehnung an *Bourdieu* begrif-

⁶⁸ Es kann also bei den Schulungen nicht darum gehen, direkt auf das Geschlechterwissen im Sinne einer Änderung einzuwirken – damit wäre dieses Instrument grundlegend überfordert. Ziel ist vielmehr, in die Auseinandersetzung über Folgen und Wirkungen von Geschlechterwissen im Kontext geschlechtlich strukturierter Realitäten einzutreten (vgl. zu dieser Debatte auch Andresen/Dölling 2008; Frey 2003).

fen als eine habituelle Ressource⁶⁹, auf die die Akteurinnen und Akteure zurückgreifen, um im jeweiligen sozialen Feld *Geschlecht* wahrzunehmen und praktisch zur Geltung zu bringen. Es setzt sich dabei aus verschiedenen Wissensformen objektiver und subjektiver Art zusammen und resultiert in unterschiedlichen Handlungsorientierungen.⁷⁰

Das Geschlechterwissen der einzelnen Personen wird jeweils in einem bestimmten sozialen Feld wirksam (Andresen 2006: 301f.), also z. B. in den von uns untersuchten Grundsicherungsstellen. Diese habituelle Ressource ist einerseits durch die individuelle Historie geprägt; andererseits stellt sie eine Art ‚Produktionssystem‘ dar, auf das die Akteurinnen und Akteure zurückgreifen, um auf unterschiedliche Situationen und Personen adäquat reagieren zu können. Insbesondere Andresen u. a. (2003) haben dabei gezeigt, dass es der so genannte universalistische Code ist, der beim Geschlechterwissen der Akteurinnen und Akteure dominiert, d. h. die (oftmals unbewusste) dichotome Aufteilung in Männer und Frauen und entsprechende weibliche und männliche Konnotationen. Unterschiede zwischen den Geschlechtern werden dabei als natürlich und Geschlecht nur selten als sozial bedingte Differenz wahrgenommen. Die Organisation ‚Verwaltung‘ wird vom Großteil der Akteurinnen und Akteure dementsprechend als geschlechtsneutral angesehen. Gleichstellungspolitik wird als eher extern oktroyierte Maßnahme wahrgenommen und nur selten als Element des eigenen Handelns aufgefasst. Kennzeichnend ist zudem, dass die Geschlechterfrage häufig als Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gedeutet wird (Lepperhoff 2005: 248ff.).

5.4.5 Gender-Kompetenz in der SGB II-Umsetzung

Gleichstellung als Ziel und Strategie ist ein komplexer Prozess der Personal- und Organisationsentwicklung, der Analyse und Bewertung von Organisationsdaten, der Verständigung über normative Orientierungen und deren Bedeutung für den konkreten Arbeitsbereich und des Interessensausgleichs. Dafür sind spezifische Kompeten-

⁶⁹ Begreift man Geschlechterwissen als habituelle Ressource, so bedeutet dies, dass das Geschlechterwissen auf zwei Arten und Weisen wirksam wird: Einerseits fließen bestimmte geschlechtlich geprägte Annahmen – zum Beispiel über die geschlechtlich geprägte Arbeitsteilung – in dieses Wissen ein, andererseits greifen die Subjekte auf genau dieses Wissen zurück, um ihr Handeln und ihre Deutungen der Welt geschlechtlich zu strukturieren. Vgl. zum Konzept des Habitus in Bezug auf Geschlecht vor allem Engler 2004.

⁷⁰ Genauer sind dies das objektive Wissen, das durch die Gesellschaft, die Medien und das jeweilige soziale Umfeld geprägt wird, und das subjektive Geschlechterwissen, das biographisch aufgeschichtet bei den einzelnen Individuen existiert und durchaus von Elementen des objektiven Geschlechterwissens beeinflusst wird. Für die daraus resultierende Handlungsorientierung bzw. letztlich für die daraus resultierende soziale Praxis sind beide Wissensformen relevant.

zen – zusammengefasst als ‚Gender-Kompetenz‘ – notwendig, die entsprechende Qualifikationsprozesse voraussetzen. Gender-Kompetenz stellt somit die Voraussetzung für einen Prozess dar, der die Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit zum Ziel hat. Sie ist eine Schlüsselqualifikation, die drei Bereiche umfasst (vgl. Blickhäuser/Bargen 2006: 11):

- Geschlechtsdifferenziertes Fachwissen;
- die Fähigkeit, Gender-Analysen im eigenen Fachgebiet anwenden zu können (Methodenkompetenz);
- die Fähigkeit, (Arbeits-)Beziehungen geschlechtergerecht zu gestalten.

Übersetzt für den SGB II-Bereich und insbesondere für den Aktivierungsprozess im Rahmen von Arbeitsmarktpolitik geht es somit darum, Kenntnisse über geschlechtsspezifische Strukturen und Ungleichheiten am Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 2.2) zu verknüpfen mit den individuellen Lebenslagen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und mit den spezifischen Anforderungen des Aktivierungsparadigmas des SGB II. Anforderungen an die Gender-Kompetenz der Fachkräfte (vgl. IAQ/FIA/GendA 2007: 37f.) umfassen somit, dass die persönlichen Ansprechpartner/innen bzw. Fallmanager/innen

- Wissen haben oder sich aneignen über den geschlechtsspezifisch strukturierten Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Konsequenzen für Arbeit suchende Männer und Frauen;
- sich die Ambivalenz vergegenwärtigen, dass Männer und Frauen einerseits unterschiedliche Gegebenheiten mitbringen (z. B. Zuständigkeit für Kinder), gleichzeitig aber prinzipiell gleich betreut werden sollen, d. h. man muss sie gleichzeitig anders und gleich betreuen;
- ein Bewusstsein über die Bedeutung von Geschlechterrollen sowie dem Spezifikum geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und ihrer privaten und gesellschaftlichen Folgen besitzen;
- sich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als eines Themas für beide Geschlechter annehmen und die Betreuung von Kindern oder Pflegebedürftigen nicht automatisch gleichsetzen mit dem Ausschluss vom Arbeitsmarkt;
- sich bei der Aktivierung, Betreuung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt nicht an klassischen Geschlechtsrollen orientieren, sondern auch die Überwindung von geschlechtshierarchischer Arbeitsteilung und die Herstellung von Chancengleichheit zum Ziel nehmen;

- sich auch der Verknüpfungen der Kategorie Geschlecht mit anderen Merkmalen wie z. B. Migrationshintergrund bewusst sind und diese Differenzierungen in den Aktivierungsprozess mit einbeziehen.

In einem geschlechtergerechten Betreuungs- und Aktivierungsprozess sollten die Fachkräfte also über das Wissen und die Fähigkeiten verfügen, Gleichstellungs- und Arbeitsmarktziele im Aktivierungsprozess so miteinander zu verbinden, dass sie deren Anforderungen angemessen in den individuellen Prozess einbringen und die individuellen Bedürfnisse berücksichtigen können. Dabei müssten sie aber auch Kenntnisse über strukturelle Rahmenbedingungen haben, um Situationen und Prozesse entsprechend einordnen zu können. Eine Maßnahme zur Vermittlung und Stärkung von Gender-Kompetenzen könnten u. a. Gender-Schulungen sein, wie sie in 5.4.3 bereits angesprochen wurden.

Gender-Schulungen werden allerdings oftmals erst dann als sinnvoll erachtet, wenn Gender-Fragen eine gewisse Relevanz in den Grundsicherungsstellen erreichen konnten, wie sich auch in den Fallstudien gezeigt hat. Recherchen haben zudem ergeben, dass es bislang fast keine Nachfrage nach Gender-Schulungen für den SGB II-Bereich gibt und daher auch allenfalls vereinzelt entsprechende Angebote (vgl. IAQ/FIA/GendA 2007). Hier gibt es folglich noch einen großen Bedarf, die Nachfrage durch Anstöße von innen und außen zu fördern.

5.5 Frauenförderquote und Zielgruppenorientierung als gleichstellungspolitische Steuerungsinstrumente

In der Arbeitsmarktpolitik haben sich vor allem zwei gleichstellungspolitische Steuerungsinstrumente herausgebildet, zum einen die Frauenförderquote und zum anderen die Zielgruppenorientierung bei den Maßnahmenangeboten. Während die Frauenförderquote⁷¹ ein numerisches Instrument zur Bemessung der Kennziffer ‚Maßnahmeteilnahme von Frauen und Männern‘ ist, stellt die Zielgruppenorientierung ein eher qualitatives Instrument der Maßnahmeplanung dar. Es geht insbesondere darum, zu erheben und darüber zu entscheiden, inwieweit sich die Planung und Besetzung von Maßnahmen an Problemen von Menschen in besonderen Lebensphasen ausrichten sollen.

⁷¹ Terminologisch ist hier zwischen der *Zielförderquote*, also der gesetzlich vorgegebenen Zielmarke des Förderprozesses und dem von den umsetzenden Stellen *realisierten Förderanteil* zu differenzieren. In der Praxis wie auch in Publikationen der BA selbst wird aber in Bezug auf beide Größen nahezu durchweg von der Frauenförderquote gesprochen, weshalb auch in diesem Bericht dieser Begriff für beide Größen verwendet wird.

Die Frauenförderquote ist vom SGB III (und seinen Vorläufern – vgl. 5.1) in das SGB II übernommen worden (§ 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. § 1 SGB III). Ihre Bemessungsgrundlage, aber insbesondere die Umsetzung in die SGB II-Praxis und die daraus resultierenden Erfahrungen werden in 5.5.1 dargestellt und analysiert. Obwohl das Aktivierungsparadigma des SGB II vor allem auf individueller Ebene ansetzt, wird im Aktivierungsprozess zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit durchaus auch auf Zielgruppenförderung und -angebote gesetzt. Ob dabei auch gleichstellungspolitische Ansätze verfolgt werden, wird in 5.5.2 diskutiert.

5.5.1 Die Frauenförderquote

Die Frauenförderquote stellt eines der zentralen Instrumente zur Gleichstellung und insbesondere zur *Überprüfung* gleichstellungspolitischer Aktivitäten dar. Sie folgt dem gleichstellungspolitischen Ansatz, die Nachteile von Frauen am Arbeitsmarkt durch deren gezielte Förderung bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abzubauen. Sie bezieht sich somit nur auf die Maßnahmeebene und gilt nicht für Vermittlung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Frauen sollen mindestens entsprechend des errechneten Zielförderanteils an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beteiligt sein.

Mit dem Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes 2002 wurde die Berechnungsgrundlage zur Frauenförderquote verändert. Während sie bis dahin im AFG und SGB III jeweils dem Anteil von Frauen an den Arbeitslosen entsprach, geht in die Berechnungsformel seither auch der Anteil von Frauen an der Arbeitslosenquote, also ihre relative Betroffenheit, ein (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007d, 2007b; Beckmann 2003). Die aktuelle Formel lautet:

$$FA_F = \frac{AanAL_F \times rkALQ_F}{AanAL_F \times rkALQ_F + AanAL_M \times rkALQ_M}$$

AanAL – Anteil an den Arbeitslosen (Frauen, Männer)
 rkALQ - rechtskreisanteilige Arbeitslosenquote (Frauen, Männer)
 FA_F – Förderanteil (Frauen)

Die vorgenommene Änderung wurde nur in Fachkreisen überhaupt diskutiert. Während *Beckmann* (2003b) kritisiert, dass die veränderte Berechnungsformel die so genannte ‚Stille Reserve‘ in doppelter Hinsicht marginalisiere, verweisen andere darauf, dass die neue Quote sowohl unter als auch über dem vorherigen Maßstab des Frauenanteils an den Arbeitslosen liegen könne.

Ob die Frauenförderquote in der Praxis eingesetzt wird, wie die Erfahrungen damit sind und welche Möglichkeiten sie zur Steuerung entfalten kann/könnte, wird im

Folgenden dargestellt. Daran anschließend werden die kontroversen Haltungen zur Frauenförderquote skizziert.

5.5.1.1 Frauenförderquote in der Praxis

Die Frauenförderquote dient, wie bereits angesprochen, dem geschlechtsdifferenzierten Monitoring von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie der (Um-) Steuerung bei der Planung und Besetzung dieser Maßnahmen. Laut Eingliederungsbilanz der BA lag der Zielförderanteil von Frauen 2007 bei 46,6 %, realisiert wurde aber nur ein Frauenanteil in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von 41,2 % (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Unterschreitung der Frauenförderquote (nach § 8 Abs. 2 SGB III), 2007, Anteile (in %)

	Deutschland	West	Ost
Relative Betroffenheit (rechtskreisanteilige Arbeitslosenquote in %)	6,6	5,5	11,0
Absolute Betroffenheit (Anteil an den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II)	47,3	48,0	46,2
Zielförderanteil gem. § 8 Abs. 2 SGB III	46,6	48,1	43,5
Realisierter Bilanzförderanteil	41,2	39,3	43,8
Differenz Zielförderanteil zu Bilanzförderanteil	-5,4	-8,8	0,4

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2008h: 13, Bundesagentur für Arbeit 2008i: 13, Bundesagentur für Arbeit 2008j: 13, eigene Darstellung.

Damit wurde die Förderquote im Jahr 2007 auf der Bundesebene um 5,4 Prozentpunkte unterschritten. Die Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt, dass dies ausschließlich auf das Ergebnis in Westdeutschland zurück zu führen ist, wo die Frauenförderquote um fast 9 Prozentpunkte verfehlt wurde, während in Ostdeutschland der so genannte ‚realisierte Bilanzförderanteil‘ die Zielquote leicht überstieg. In der detaillierten Auflistung der Förderanteile von Frauen nach verschiedenen Maßnahmentearten zeigt sich darüber hinaus, dass es hierbei deutliche Unterschiede gibt (vgl. Tabelle 13) und Frauen z. B. bei Eingliederungszuschüssen besonders selten vertreten sind.

Grundsätzlich können Frauenförderquoten nicht nur für Deutschland insgesamt und nach Ost- und Westdeutschland differenziert ausgewiesen werden, sondern die Eingliederungsbilanzen der BA enthalten auch die Förderzielquoten und die realisierten Anteile insgesamt sowie auch nach Maßnahmentearten differenziert für jede einzelne Grundsicherungsstelle. Abgesehen von einem gewissen Zeitverzug haben

Grundsicherungsstellen damit die Möglichkeit, sich mit anderen zu vergleichen und dabei auch festzustellen, wo Unterschiede liegen und den Ursachen nachzugehen. Die Gründe für eine Unterschreitung der Frauenförderquote können dabei durchaus vielfältig sein, wie in Abschnitt 7.1 ausführlicher dargestellt wird.

In der Praxis ist der Umgang mit der Frauenförderquote sehr unterschiedlich. In den Grundsicherungsstellen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, wussten zumindest die meisten Führungskräfte, dass es die Frauenförderquote gibt. Dort, wo sie bekannt war, fand extern und intern ein differenzierter Umgang damit statt: Im Rahmen des Zielnachhaltedialogs wurde (in den ARGEn) die Frauenförderquote überwiegend ausgewiesen; d. h. im Rahmen des Zielsteuerungsprozesses werden nicht nur die fünf bundesweiten Ziele⁷² abgefragt, die in der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2008 niedergelegt sind, sondern auch weitere Ziele wie die Frauenförderquote. Einigen Geschäftsführungen gilt diese Form des Controllings damit auch als Ausweis für die Umsetzung der Gleichstellungspolitik vor Ort. Andere sahen die Frauenförderquote im Kontext des Zielsystems der BA in einer „wahnsinnigen inhaltlichen Konkurrenz“. Da die Vermittlung von Frauen in den Arbeitsmarkt aktuell besonders schwierig sei, brauche man für den erheblichen Mehraufwand Zeit und Ruhe,

„[...] und die Ruhe lässt uns die Politik nicht.“ (205_LT)

Nach innen scheint die Frauenförderquote hingegen bislang eher selten vermittelt zu werden, und es kommt ihr damit auch in der Praxis des Aktivierungsprozesses eine eher geringe Bedeutung zu: Wie eine Auswertung der dritten Welle (2008) der IAW-Organisationserhebung des Untersuchungsfelds 1 der § 6c-Forschung belegt, gaben nur 15 % der Grundsicherungsstellen an, dass sie einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert habe (vgl. Tabelle G.5.4 im Anhang). Die große Mehrheit der in den Fallstudien befragten Fachkräfte und Controller/innen kannte das Instrument nicht. Allerdings gingen viele davon aus, dass dieser Indikator automatisch erfüllt werde in ihrer Grundsicherungsstelle, da sie „nach dem Bauchgefühl“ (204_GD) die Maßnahmen hälftig mit Männern und Frauen besetzen würden. Einige Gesprächspartner/innen lehnten zudem die Besetzung *jeder* Maßnahme nach der Zielquote ab, da es zu einer u. U. wenig sinnvollen Besetzung der Maßnahmen kommen könne. Tatsächlich ist für die Berechnung der Frauenförderquote allerdings der Gesamtdurchschnitt relevant, wobei die Differenzierung nach Maßnahmen aber durchaus zur Hinterfra-

⁷² Diese fünf Ziele sind: Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, Verbesserung der Eingliederung unter 25-Jähriger, Sicherung des Lebensunterhalts sowie Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit bei der Leistungserbringung.

gung der Ursachen dienen soll, wenn es zu einer deutlichen Unterschreitung in bestimmten Maßnahmetypen kommt.

Wenn in einer Grundsicherungsstelle die Frauenförderquote (fast) erfüllt wurde, ohne dass dafür gezielte Anstrengungen unternommen werden, so wurde dies mitunter in Interviews auch als Beleg für den geringen Nutzen des Instruments angeführt.

Insgesamt ist festzustellen, dass der Stellenwert der Frauenförderquote im Rahmen der SGB II-Umsetzung bislang eher gering ist⁷³ und sie – trotz der sich bietenden Möglichkeiten zum Vergleich mit anderen – nicht konsequent als Mittel gleichstellungspolitischer Steuerung eingesetzt wird. Das dürfte, wie im Folgenden gezeigt wird, auch daran liegen, dass die Potenziale, die die Frauenförderquote als Ausgangsindikator zur Einleitung struktureller Veränderungen bietet, bislang oft unterschätzt bzw. noch nicht erkannt werden.

5.5.1.2 Potenziale der Frauenförderquote

Der eher geringe Stellenwert der Frauenförderquote in der bisherigen Umsetzung des SGB II bedeutet nicht, dass sie keine Wirkung entfalten kann. Tatsächlich zeigt sich vielmehr, dass die Frauenförderquote dort, wo sie nicht nur als Kennziffer, sondern als Grundlage zur Thematisierung von Genderaspekten und Gleichstellungsanforderungen in der SGB II-Praxis gehandhabt wird, dynamisch wirkt und damit einen erweiterten Beitrag zur Gleichstellungspolitik leisten kann.

Grundsätzlich kann die Frauenförderquote in der gleichstellungspolitischen Praxis die tatsächliche Beteiligung von Frauen an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sichtbar machen. Solche eindeutigen Kennzahlen können dazu beitragen, dem vermeintlichen ‚Bauchgefühl‘ entgegen zu wirken, dass es keine geschlechtsspezifischen Unterschiede gebe. Hierauf beziehen sich viele Fachkräfte, wenn sie nach der Gleichbehandlung und den geschlechterpolitischen Wirkungen des Arbeitsmarkts und der Arbeitsmarktpolitik gefragt werden. Das Erstaunen über die deutliche geschlechterungleiche Verteilung in einigen Maßnahmen oder Instrumenten kann einen guten Ausgangspunkt nicht nur für Diskussionsprozesse, sondern auch für das Ergreifen konkreter Maßnahmen zur Umsteuerung bieten.

Dies veranschaulicht eine der Fallstudien in unserem Sample bei einer Grundsicherungsstelle mit einer Gender-Beauftragten: Dort wurde die Frauenförderquote als Ausgangspunkt genommen für

- regelmäßige Zielgespräche mit der Geschäftsführung, der Leitung des Controllings und den Führungskräften der Teams,

⁷³ Im Vergleich mit anderen Kennzahlen, die zur Steuerung eingesetzt werden, liegt die Frauenförderquote an letzter Stelle; vgl. Tabelle G.5.6 im Anhang.

- fachliche Impulse durch die Gender-Beauftragte in die Grundsicherungsstelle hinein und
- eine zielgruppen- und geschlechtsspezifische Maßnahmeplanung unter Beteiligung der Gender-Beauftragten.

Vor allem der letzte Punkt zielt darauf ab, dass die Frauenförderquote nicht nur Anstöße geben kann, die Teilnahmehäufigkeit von Frauen zu erhöhen, sondern auch dafür, Maßnahmen an den lebenslagen- und geschlechtsspezifischen Bedürfnissen auszurichten. Das impliziert beispielsweise die Ausweitung von Teilzeitangeboten, die Planung von Maßnahmen mit Kinderbetreuung oder auch von Qualifizierungs- und Aktivierungsmaßnahmen, die den spezifischen Bedürfnissen von Teilgruppen entsprechen (z. B. Sprachkurse für Migrantinnen, Angebote für Alleinerziehende).

Das Beispiel veranschaulicht auch, dass die Frauenförderquote kein starres und unflexibles Instrument sein muss, wie von einigen Fachkräften in den Fallstudien angenommen wurde. Sie machten deutlich, dass sie die Quote als zu statisch und nur schwer kompatibel mit dem individuellen Förderansatz empfinden:

„Ich hoffe [die Frauenförderquote] wird nie Thema. Weil diese Quotierung die Kollegen massiv behindern im Kopf. Die Kollegen versuchen, sich dem Menschen zu widmen, der vor ihnen sitzt, und dem ein Angebot zu machen. Ob das nun Mann oder Frau ist, das ist egal, der Kunde zählt. Und wenn wir anfangen, nach Quoten zu arbeiten, was ab und zu von uns verlangt wird, führt das jedes Mal zu extremen Unfrieden, weil die Kollegen sagen, es ist wichtig, alle vorwärts zu bringen.“ (014_FK)

Im Gegensatz zu dieser eher skeptischen Haltung gegenüber der Frauenförderquote und ihrer Wirksamkeit vertraten einige Fachkräfte und Gender-Beauftragte die Auffassung, dass die Frauenförderquote auch auf den Prozess der Vermittlung und damit auf die Arbeitsmarktintegration ausgedehnt werden sollte. De facto gibt es aber derzeit keine Initiativen in diese Richtung und andere (z. B. Mitarbeiter/innen in der Arbeitsvermittlung bzw. dem Arbeitgeberservice) halten diese Perspektive für wenig realistisch, weil hier die Nachfrage von den Arbeitgebern gesteuert werde, auf die man keinen Einfluss habe.⁷⁴

5.5.2 Zielgruppenorientierung

Im SGB III stellt die Orientierung auf die Förderung von Zielgruppen – neben der Frauenförderquote – eine zentrale Umsetzung des Gleichstellungsansatzes dar (vgl. Müller/Kurtz 2002). Damit können spezifische Gruppen weiblicher Arbeitslose (z. B.

⁷⁴ Es gibt aber Überlegungen, wie die Arbeitgeber/innen motiviert werden können, auch Frauen einzustellen bzw. mehr Teilzeitstellen anzubieten. Dabei soll vor allem das Verständnis für Alleinerziehende geweckt bzw. darauf hingewiesen werden, welche hohe Arbeitsmotivation insbesondere diese Gruppe hat.

Berufsrückkehrer/innen) gezielt unterstützt werden und angemessene Überwindungsstrategien für strukturell ähnliche Ungleichheitslagen entwickelt werden. In die Konzeption des SGB II wurde zunächst keine ausgeprägte Zielgruppenorientierung aufgenommen; lediglich für Personen unter 25 Jahren sollte ein spezielles Augenmerk gelten. Dies steht in Verbindung mit dem individualisierenden Ansatz als Ausdruck aktivierender Arbeitsmarktpolitik, der sich z. B. in der Formel ‚Eigenverantwortung stärken‘ widerspiegelt. Aus dieser Logik heraus ist auch der Betreuungs- und Aktivierungsprozess konzipiert, bei dem es weniger darum geht, strukturelle Barrieren für Erwerbstätigkeit oder gruppenspezifische Gründe für ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko zu identifizieren, sondern vielmehr darum, die in der Person des/der Arbeitslosen liegenden Vermittlungshemmnisse zu bestimmen und Ansatzpunkte zu deren Überwindung zu entwickeln.

Eine solche Herangehensweise steht gleichermaßen konträr und komplementär zu gleichstellungspolitischen Ansätzen: Zum einen unterstreichen Konzepte der Frauenförderung und Gleichstellung die Notwendigkeit struktureller Strategien⁷⁵ (Stiegler 1998), zum anderen setzt das Diversity-Konzept, welches insbesondere in Betrieben teilweise Gleichstellungsstrategien abgelöst hat, gerade bei den individuellen Potenzialen aller Mitarbeiter/innen an, die es zu befördern und zu nutzen gilt. Der darin aufscheinende Widerspruch (vgl. Andresen u. a. 2009) wird auch sichtbar, wenn sich Fachkräfte einerseits gegen numerische Vorgaben zur Gleichstellung wehren, weil dies nicht den individuellen Bedingungen des Einzelfalls gerecht werde, und andererseits zunehmend spezifische Maßnahmen für bestimmte Personengruppen geplant und umgesetzt werden, die aufgrund ähnlicher Lebensverhältnisse gleichartige Probleme haben.

Durch die Organisationserhebungen von Untersuchungsfeld 1 der § 6c-Forschung ist sichtbar geworden, dass es eine steigende Tendenz gibt, schriftlich fixierte Betreuungs- und Maßnahme-Empfehlungen seitens der Leitungen der Grundsicherungsstellen auszusprechen. Damit erhalten die Fachkräfte Vorgaben für den Umgang mit und Förderung von spezifischen Gruppen von Hilfebedürftigen. Allerdings sind diese Empfehlungen nicht unumstritten: Als Vorteile werden die Optimierung des Betreuungsprozesses für bestimmte Gruppen, die Verhinderung von Willkür und die Vermeidung von Creaming-Prozessen genannt. Als Nachteile gelten die Verhinderung individueller Ausrichtung der Betreuung und die Notwendigkeit permanenter Aktualisierung. Außerdem behinderten solche Vorgaben das Eigenengagement der Mitarbeiter/innen und sie seien zu starr (ifo/IAW 2008: 83). Im Jahr 2007 wurden gleichwohl in der Hälfte der Grundsicherungsstellen solche Empfehlungen

⁷⁵ Solche Strategien wären z. B. Quoten, Gesetzesänderungen u. Ä..

eingesetzt (ifo/IAW 2008: 83). Der Erhebung ist allerdings nicht zu entnehmen, für welche Gruppen diese Empfehlungen gelten.

Ergänzend zeigt die Implementationsanalyse des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Forschung, dass es zwar wenig spezifische Leistungsprozesse, aber durchaus spezifische Beratungs-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote für Frauen gibt – insbesondere Teilzeitmaßnahmen, spezielle Beschäftigungs- und Trainingsmaßnahmen sowie Teilzeitausbildungen (WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 144ff.). Des Weiteren wurde festgestellt, dass bei mehr als der Hälfte der untersuchten Grundsicherungsstellen (zwei Drittel der zKT und etwa die Hälfte der ARGEn) auch spezifische Handlungsziele für alleinerziehende Mütter⁷⁶ insgesamt oder diejenigen mit Kindern über drei Jahren formuliert haben. Dies entspricht auch den Intentionen der Bundesagentur für Arbeit, die 2008 ihren Fokus speziell auf die Gruppe der Alleinerziehenden richtete (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008n).⁷⁷ Wenngleich eine Spezialisierung bzw. Zielgruppenorientierung gerade auch für weibliche Hilfeempfänger/innen nicht unumstritten ist, wünschten sich die im Rahmen der Implementationsanalyse des Untersuchungsfelds 2 der § 6c-Forschung befragten Fachkräfte „unabhängig von Marktbedingungen mehr Angebote für Frauen“ (WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 238). Ob diese gewünschten Angebote über die im Weiteren genannten flexiblen Kinderbetreuungseinrichtungen hinaus gehen, lässt sich anhand der Darstellung allerdings nicht nachvollziehen. Dies weist aber auf einen Aspekt hin, der sich auch im Rahmen der Fallstudien angedeutet hat: Frauenförderung und geschlechterspezifische Zielgruppenorientierung wird häufig nicht als Nachteilsausgleich verstanden, sondern bezieht sich in erster Linie auf das Thema Kinder(-betreuung). So betonte eine Bereichsleiterin ‚Markt und Integration‘, dass bei der Maßnahmeplanung die Geschlechtsspezifik keine Rolle spiele, es gebe nur Maßnahmen für Alleinerziehende und Berufsrückkehrer/innen (382_LT). Die daraus resultierenden Vermittlungshemmnisse werden also vorrangig auf die Familiensituation zurückgeführt, während deren geschlechtlich strukturierte Realität nicht weiter problematisiert wird.

5.6 Gleichstellungspraxis in den Grundsicherungsstellen

In den ersten Abschnitten dieses Kapitels (5.2 bis 5.4) stand im Mittelpunkt, wie sich der Stand der Umsetzung von gleichstellungspolitischen Strukturen und Interventio-

⁷⁶ Im Endbericht von Untersuchungsfeld 2 werden immer nur „alleinerziehende Mütter“ genannt, alleinerziehende Väter werden nicht erwähnt. Ob die Eingrenzung auf alleinerziehende Mütter auf die Fragestellung der Untersuchung oder die Angaben der Befragten zurückzuführen ist, lässt sich hier nicht nachvollziehen.

⁷⁷ Zur Gruppe der Alleinerziehenden im Aktivierungsprozess vgl. ausführlich Abschnitt 9.2.3.

nen bezogen auf alle Grundsicherungsstellen darstellt. Dabei ist deutlich geworden, dass es hier noch erhebliche Lücken und Verbesserungspotenziale gibt. Im Folgenden wird der Blick stärker darauf gerichtet, wo bereits Erfahrungen mit gleichstellungspolitischen Ansätzen bestehen, die auch konkrete Ansatzpunkte aufzeigen, wie eine stärkere Verankerung von Gleichstellungspolitik in der Praxis umgesetzt werden kann.

Bei den Grundsicherungsstellen, die Gleichstellung bereits personell verankert haben, variieren die Zuständigkeitsbereiche deutlich. In der Online-Befragung von 2007 gaben die Gender-Beauftragten an, dass die Schwerpunkte ihrer Arbeit zum damaligen Zeitpunkt neben der Begleitung der Personalpolitik in der Teilnahme an Gremiensitzungen und der lokalen Vernetzung lagen (vgl. Tabelle G.5.5 im Anhang). Für die Erarbeitung von Konzepten für Gender Mainstreaming oder Gender Controlling waren sie demgegenüber oftmals nicht zuständig. Darüber hinaus fungierten sie in unterschiedlichem Ausmaß als Ansprechpartner/in für Beschäftigte der Grundsicherungsstelle bzw. für die ALG II-Beziehenden. Nach Ergebnissen der IAW-Organisationsbefragung im Rahmen der § 6c-Forschung war Ende 2007 immerhin ein Drittel in hohem oder sogar sehr hohem Maße an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien bzw. an der Ausgestaltung von Maßnahmen beteiligt; auf weitere 28 % traf dies zumindest teilweise zu (vgl. Tabelle 7).

Über den Fall einer im Vergleich zu anderen besonders umfassenden Zuständigkeit und Beteiligung hat eine Gender-Beauftragte im Rahmen des Expert/inn/en-Workshops im Dezember 2008 berichtet: Sie ist zuständig dafür, die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt im Rechtskreis SGB II umzusetzen, geschlechtsspezifische Benachteiligung bei allen Leistungsarten des Jobcenters abzubauen und zu verhindern sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Daraus ergibt sich, dass sie sich bei ihren Handlungsfeldern darauf konzentriert, Aktivierungsprozesse geschlechtergerecht zu organisieren, d. h. Chancen von Frauen zu erhöhen und Nachteilsausgleich zu schaffen sowie die Rahmenbedingungen zu verbessern, z. B. durch Angebote der Kinderbetreuung, Ausweitung der Randzeitenbetreuung oder durch die Verbesserung der Beratungsprozesse. Der Geschäftsführer dieser ARGE befand, dass die Einrichtung dieser Stelle „eine weise Entscheidung“ war:

„...es ist gut, jemanden institutionalisiert zu haben, deren Aufgaben es ist, da auch immer hinzugucken und sich auch dieser Blickrichtung anzunehmen. (...) Ohne diese Zuständigkeit gäbe es bestimmte Maßnahmen nicht – Frau I. hat ja zum einen auch im operativen Geschäft viel bewirkt, indem sie auch dafür gesorgt hat, dass es bestimmte Maßnahmen überhaupt gibt, bis dahin, sich mit den Trägern zu verabreden – aber auch immer wieder den Fingerzeig auf diese Fragestellungen gemacht. Also zum Beispiel den Aspekt: sind unsere Maßnahmen überhaupt zeitgeeignet?“ (003_LT)

Unterstützt auch durch Aussagen aus den Fallstudien kann ein detailliertes Bild gezeichnet werden, welche Aufgaben Beauftragte für Chancengleichheit, Gleichstellung oder Gender Mainstreaming übernehmen können, wenn ihnen ausreichend zeitliche Ressourcen und umfassende Einflussmöglichkeiten auf unterschiedlichen Ebenen gegeben werden:

- Maßnahmeplanung und -entwicklung; Identifizierung von spezifischen Zielgruppen,
- Erhebung von Kinderbetreuungsbedarfen und Ausweitung/Verbesserung der Angebote,
- Ansprechperson für Leistungsempfängerinnen,
- Ansprechperson für Fachkräfte zur Beratung bei Gender-Fragen,
- Planung (und Durchführung) von Gender-Schulungen für die Fach- und Führungskräfte,
- Vertretung der Grundsicherungsstelle nach außen hinsichtlich Gleichstellungsaktivitäten,
- Vernetzung mit anderen (Frauen- und Gleichstellungs-)Organisationen und Gruppen,
- Planung und Durchführung von Informationsveranstaltungen,
- genderspezifische Auswertung von Daten, teilweise für das interne Controlling, teilweise für Außendarstellung, Information von Gremien etc.,
- Zusammenarbeit mit der BCA der Arbeitsagentur.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass auch bei der konzeptionellen und prozeduralen Verankerung erfolgversprechende Ansätze und Strategien erkennbar sind. Als förderliche Faktoren lassen sich hierbei individuelles Engagement, Leitungsentscheidungen oder aber auch Anstöße von außen – auf der lokalen Ebene oder auch auf der Bundesebene seitens der BA und des BMAS – identifizieren.

Perspektivisch kann sich die Verantwortlichkeit für die Umsetzung von Gleichstellungsaktivitäten allerdings nicht auf spezielle Beauftragte beschränken; vielmehr geht es darum, Gleichstellung als integrativen Bestandteil der SGB II-Umsetzung in allen Prozessen zu verankern.

5.7 Fazit

Die Ausgangsfrage dieses Kapitels zielte auf das Ausmaß und die Formen der Implementation von Gleichstellung in den Grundsicherungsstellen ab: Wie wird das

in § 1 SGB II benannte Ziel der Gleichstellung in der Praxis umgesetzt, werden Instrumente eingesetzt, die der Verwirklichung dieses Ziels dienen, findet eine gleichstellungspolitische Steuerung statt?

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Implementation von gleichstellungsrelevanten Strukturen und Interventionen in den Grundsicherungsstellen bisher noch nicht sehr weit gediehen ist. Zwar hatte Ende 2007 die Mehrheit der Grundsicherungsstellen eine personelle Zuständigkeit für das Gleichstellungsthema festgelegt, aber weit überwiegend durch eine Delegation an Personen, die diese Aufgabe zusätzlich zu ihren vorhandenen Arbeitsfeldern übernommen haben und teilweise außerhalb der Grundsicherungsstellen angesiedelt sind. Nur in wenigen Fällen gibt es bereits innerhalb der Grundsicherungsstellen formell Beauftragte für dieses Thema, die auch von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt worden sind. Die Darstellung von möglichen Aufgaben und Handlungsoptionen von Gender-Beauftragten in der Umsetzung des SGB II verweist aber darauf, dass Gleichstellungspolitik auch zeitliche Ressourcen benötigt.

In 39 % der Grundsicherungsstellen gibt es demgegenüber bislang keinerlei Zuständige. Es muss aber betont werden, dass eine ausschließlich formale Benennung einer Gender-Beauftragten durchaus zwiespältig zu sehen ist: Dadurch kann eine Marginalisierung und Entwertung von Gleichstellungsaufgaben erfolgen, indem die Zuständigkeit auf lediglich eine Person delegiert wird. Umso wichtiger ist eine Einbindung der Gender-Beauftragten in ein Gleichstellungskonzept für die gesamte Grundsicherungsstelle. Hier hat sich aber gezeigt, dass Konzepte und Prozesse für die Planung, Umsetzung und Steuerung von Gleichstellungsaktivitäten bisher nur selten vorhanden sind. Auch die Integration in den Aktivierungsprozess beschränkt sich vor allem auf die Planung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für spezifische Zielgruppen. Die gleichstellungspolitischen Steuerungsaktivitäten werden überwiegend nicht gezielt eingesetzt; oftmals sind Ziele und Instrumente von Gleichstellung in der SGB II-Umsetzung nicht bekannt oder teilweise auch nicht gewollt.

Im Zeitverlauf sind trotzdem leichte Fortschritte zu konstatieren: Diese beziehen sich weniger auf einen spürbaren Anstieg der Zahl der Grundsicherungsstellen, die Gender-Beauftragte haben, sondern vor allem auf den Ausbau zielgruppenspezifischer Maßnahmeplanung, bei der insbesondere eine familien- und lebenslagenspezifische Perspektive eingenommen wird. Damit werden zumindest teilweise auch gleichstellungshinderliche bzw. -fördernde Aspekte in den Blick genommen. An einigen Stellen sind auch hinsichtlich der Konzepte und Prozesse bereits erfolgversprechende Ansätze und Strategien entwickelt worden, die aufzeigen, wie mit entsprechenden personellen Ressourcen und Einflussmöglichkeiten Anstöße gegeben werden können, um gleichstellungspolitische Ziele in der SGB II-Umsetzung stärker zu verankern.

Eine Reihe dieser Weiterentwicklungen lässt sich damit auf direkte Erfahrungen aus dem bisherigen Aktivierungsprozess zurückführen, z. B. dadurch, dass bestimmte Faktoren, die die Erwerbstätigkeit von Frauen behindern, gehäuft sichtbar werden und somit zu einer Veränderung von Maßnahmeangeboten oder Vermittlungsstrategien führen. Um solche Wahrnehmungen zu schärfen und gemeinsame Strategien zu entwickeln, wäre die Unterstützung der Fachkräfte durch Gender-Schulungen hilfreich. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass insbesondere Anfragen und Anforderungen aus der Bundesagentur für Arbeit und dem BMAS mehr Gleichstellungsaktivitäten in Gang setzen können. Hier sind – auch in Reaktion auf erste Zwischenergebnisse der SGB II-Evaluation – Ansprüche an eine stärkere Beachtung bzw. Verankerung der Gleichstellungsziele des SGB II formuliert worden. Nicht sichtbar werden diese Ansprüche allerdings in den Zielvereinbarungen (für die ARGEn und gAw), die zwischen dem BMAS und der BA geschlossen werden und die die jährlichen Zielwerte für die Erreichung der Ziele des SGB II enthalten. Die Verankerung von Gleichstellungszielen in den lokalen Zielvereinbarungen (z. T. auch in den zKT vorhanden) konnte sich in unterschiedlichem Ausmaß durchsetzen und ist insofern eingeschränkt wirksam, als hier oftmals keine eindeutigen Zielgrößen, sondern lediglich die Beachtung der Gleichstellung bzw. von Gender Mainstreaming festgelegt wird. Auch in kommunalen Gleichstellungskommissionen u. ä. werden teilweise Berichte zur Umsetzung von Gleichstellung in den Grundsicherungsstellen nachgefragt. Das heißt, dass oftmals in diesen externen Gremien und Prozessen mehr über die lokale Gleichstellungspraxis der Arbeitsmarktpolitik dokumentiert und diskutiert wird als in den Grundsicherungsstellen selbst.

Somit zeigt sich insgesamt, dass die Gleichstellungspolitik in den Grundsicherungsstellen gleichermaßen der Weiterentwicklung bisheriger Erfahrungen und individuellen Engagements wie auch der strukturierten Verankerung von Personen, Instrumenten und Prozessen bedarf. Letzteres verweist darauf, dass politische Zielvorgaben und Steuerungsinstrumente gleichstellungspolitische Aktivitäten in den Grundsicherungsstellen und damit die Umsetzung des in § 1 SGB II formulierten Gleichstellungsziels sichtbar befördern können.

6 Organisation und Unterstützung der Kinderbetreuung

Trotz steigender Arbeitsmarktpartizipation von Frauen hat sich an der traditionellen privaten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern wenig verändert. Sobald ein oder mehrere Kinder in der Familie leben, liegt die Hauptverantwortung für die Haus- und Familienarbeit nach wie vor weit überwiegend bei der Mutter. Daher ist die Verfügbarkeit kostengünstiger und passgenauer Kinderbetreuung eine wichtige Schlüsselvariable für die gleichberechtigte Arbeitsmarktteilnahme von Frauen mit Kindern (vgl. Lewis 2003: 48). Dies gilt auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige im SGB II – umso mehr, als im Januar 2009 in mehr als jeder dritten Bedarfsgemeinschaft (36,9 %) minderjährige Kinder lebten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009e: 9), während dies bezogen auf die Gesamtbevölkerung im Jahr 2007 nur in gut einem Fünftel (22 %) der Haushalte der Fall war (vgl. Statistisches Bundesamt 2009). Dabei leben deutlich mehr weibliche erwerbsfähige Hilfebedürftige in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern als männliche Arbeitslosengeld II-Bezieher. Dieser Unterschied ist vor allem auf den hohen Anteil Alleinerziehender im SGB II zurückzuführen. 18,8 % aller Bedarfsgemeinschaften im SGB II sind Haushalte von Alleinerziehenden und 95,2 % aller alleinerziehenden Hilfebedürftigen sind Frauen (vgl. auch 9.2.3). In der Kundenbefragung des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung gab ein Drittel aller weiblichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an, dem Arbeitsmarkt aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben nur zeitlich eingeschränkt zur Verfügung zu stehen (vgl. auch 2.5). Dies verweist darauf, dass die Bereitstellung von Kinderbetreuung sowie die Organisation und auch die Unterstützungsleistungen der Grundsicherungsstellen zur Sicherung der Kinderbetreuung ein wichtiger Ansatzpunkt für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Frauen sind.

Die zunehmende Erwerbsorientierung im Sozialrecht (SGB II und Unterhaltsrecht) (vgl. 2.2.2) erfordert verbesserte Möglichkeiten der Kinderbetreuung für Kinder aller Altersgruppen. Daher ist es konsequent, dass das Problem unzureichender Kinderbetreuung in der Konzeption des Gesetzes explizit berücksichtigt wurde. Hier wurde der hohen Bedeutung einer ausreichenden Kinderbetreuungsinfrastruktur dadurch Rechnung getragen, dass neben den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik explizit auch Leistungen zur Betreuung minderjähriger Kinder als Teil des Aufgabenspektrums der umsetzenden Stellen definiert wurde (§ 16a Nr. 1 SGB II).⁷⁸ Dass die Unterstützung bei der Kinderbetreuung förderlich ist, belegen Ergebnisse der Wirkungsforschung im Rahmen von § 6c SGB II. Hier ist deutlich geworden, dass Grundsicherungsstellen, die der Bereitstellung von Kinderbetreuung einen hohen Stellenwert beimessen, vor allem bei Frauen größere Erfolge bei der Arbeitsvermitt-

⁷⁸ Bis zur Gesetzesnovellierung am 1. Januar 2009 war dies in § 16 Abs. 2 Nr. 1 SGB II geregelt.

lung erzielen (vgl. ifo/IAW 2008: 157). Dies entspricht auch der Einschätzung eines Geschäftsführers in einer westdeutschen Fallstudie:

„Die Frauen – wenn denn die Kinderbetreuung mal geklärt ist – die kommen eher gleich wieder auf dem Arbeitsmarkt unter als die Männer. [...] Ja, das ist schon so. Wir haben festgestellt, dass Frauen, wenn das Vermittlungshemmnis wegfällt, eher wieder rein kommen, als das den Männern [gelingt].“ (265_LT)

In welcher Form die Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen bei den gegebenen Rahmenbedingungen tatsächlich möglich ist und erfolgt, welche Bedarfe seitens der ALG II-Beziehenden bestehen und auch formuliert werden, und wie sich das im Aktivierungsprozess niederschlägt, wird im Folgenden vertiefend analysiert. Leitfragen dieses Kapitels sind: Wie können ALG II-Beziehende durch die Grundsicherungsstellen unterstützt werden, eine angemessene Betreuungslösung zu finden, die ihnen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bzw. die Teilnahme an Maßnahmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit ermöglicht? Inwieweit gelingt es, Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben eine Verbindung von Erwerbstätigkeit und Betreuung zu ermöglichen?

Um die Umsetzung der Unterstützungsleistungen zur Sicherstellung von Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen adäquat bewerten zu können, müssen zunächst die Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, die deren Handeln in weiten Teilen vorstrukturieren. Dies sind vor allem die gesetzlichen Regelungen des SGB II und die Schnittstellen, die zu anderen gesetzlichen Regelungswerken bestehen (6.1). Danach wird in Abschnitt 6.2 analysiert, wie die Unterstützungsleistungen zur Sicherung der Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen ausgestaltet sind. Welchen Stellenwert hat das Thema Kinderbetreuung bei den Grundsicherungsstellen? Wie sieht die konkrete Unterstützung im Beratungsprozess aus? Schließlich werden in Abschnitt 6.3 die Ergebnisse resümiert und die Unterstützungsleistungen der Grundsicherungsstellen unter Berücksichtigung der in Abschnitt 6.1 dargestellten Rahmenbedingungen zusammenfassend bewertet.

6.1 Rahmenbedingungen für die Unterstützung zur Sicherstellung der Kinderbetreuung durch die Grundsicherungsstellen

Das Thema Kinderbetreuung findet im SGB II außer in § 16a Nr. 1 auch an zwei anderen Stellen im Gesetz mittelbar und unmittelbar Beachtung. In § 1 Abs. 1 Satz 4 SGB II heißt es: „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass [4] die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden.“ Neben dieser eher allgemeinen Erklärung regelt der Gesetzgeber in § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, dass „die zuständigen kommunalen Träger darauf hinwirken [sollen], dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tages-

betreuung des Kindes angeboten wird“. Damit wurde der Passus aus dem BSHG (§ 18 Absatz 3 BSHG) fast wörtlich übernommen.⁷⁹ Allerdings wurde der im Focus stehende Personenkreis im SGB II deutlich erweitert. Während im BSHG nur Alleinerziehende genannt wurden, sind im SGB II nun alle erwerbsfähigen Erziehenden eingeschlossen.

6.1.1 Einflussmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen auf die kommunale Kinderbetreuungsstruktur

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bringt theoretisch den Vorteil der ‚Leistungen aus einer Hand‘, ermöglicht also ein aufeinander abgestimmtes Angebot von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Hilfe bei der Suche nach Betreuungslösungen. Gleichwohl sind die Einflussmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen selbst auf die Ausweitung des Kinderbetreuungsangebotes eingeschränkt. So wurde im Rahmen der § 6c-Forschung festgestellt, dass der operative Zugang zu sozial flankierenden Leistungen wie Kinderbetreuung meist nicht in der Hand der Grundsicherungsstellen liegt. Leistungsträger der flankierenden Leistungen nach § 16a SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Beratung, Kinderbetreuung) sind nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II die Kommunen. Nach § 44b Abs. 3 SGB II sollen die Aufgaben von den Kommunen auf die Grundsicherungsstellen übertragen werden. Nur einem Fünftel der ARGE n wurde diese Aufgabe jedoch tatsächlich übertragen (WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: XXIV).

Die Erhebungen aus Untersuchungsfeld 2 der § 6c-Forschung zeigen darüber hinaus jedoch auch, dass selbst in den zKT die Fallmanager/innen meist keinen direkten Zugriff auf die kommunalen Angebote haben (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 33). Zudem ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Kinderbetreuungsangebote häufig nicht durch die Landkreise, sondern durch die kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellt werden. Die Kreise als Partner der ARGE n und auch die zKT haben auf diese Angebote meist keinen unmittelbaren Zugriff.

Die im Rahmen der in Untersuchungsfeld 2 der § 6c-Forschung befragten Führungskräfte thematisierten zudem wiederholt folgende Anreizproblematik: Die kreisangehörigen Gemeinden seien nicht unmittelbar an den Kosten der Unterkunft beteiligt, sondern nur indirekt über eine Kreisumlage. So sei das Interesse an der Schaffung von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder von ALG II-Beziehenden eher gering ausgeprägt (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 212). Darüber hinaus setzt auch die Regelung zur Anrechnung von ergänzendem (Erwerbs-)Einkommen (horizontale Berechnung) den Kommunen kaum finanzielle Anreize für die Schaffung zusätzlicher

⁷⁹ Der Wortlaut des Gesetzes ist: „die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, dass Alleinerziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird.“ (§ 18 Abs. 3 BSHG).

Betreuungsplätze für die Kinder von ALG II-Beziehenden: Wird durch eine bereitgestellte Kinderbetreuungsmöglichkeit ein Erwerbseinkommen erzielt, das nicht ausreicht, um den Hilfebezug zu verlassen, sondern lediglich eine Verringerung der passiven Leistungen bewirkt, ziehen die kommunalen Träger daraus wenig Vorteil, da bei anrechenbarem (Erwerbs-)Einkommen zunächst der aus Bundesmitteln finanzierte Regelsatz gekürzt wird und erst danach Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft, die größtenteils von den Kommunen getragen werden, entstehen.

Diese begrenzten Einflussmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen auf die kommunale Kinderbetreuungsstruktur müssen vor dem Hintergrund des vor allem in Westdeutschland nach wie vor zum Teil unzureichenden Kinderbetreuungsangebotes betrachtet werden. Auch wenn der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für 3-Jährige überwiegend erfüllt wird, so ist fraglich, inwieweit der damit einhergehende Stundenumfang der Kinderbetreuung und auch die zeitliche Lage der Betreuung es den Betreuungspersonen tatsächlich ermöglicht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Eine Vollzeitbeschäftigung oder auch nur substanzielle Teilzeitbeschäftigung ist damit – insbesondere bei kurzen oder geteilten Betreuungszeiten, wie sie vorrangig in Westdeutschland verbreitet sind – kaum zu vereinbaren. Dies gilt auch und insbesondere für Arbeitsplätze mit (ggf. wechselnden) Arbeitszeiten in den Abendstunden oder am Wochenende. Es besteht weiterhin ein deutlicher Mangel an Ganztagsplätzen in Kindergärten und Ganztagschulen insbesondere in Westdeutschland (vgl. Fendrich/Pothmann 2007: 32ff.).

Bundesweit waren 2007 7,3 % der Kinder unter drei Jahren und 24,3 % der Kinder von drei bis sechs Jahren mehr als sieben Stunden in einer Kinderbetreuungseinrichtung, wobei die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland erheblich waren: Während in Ostdeutschland 25,6 % der unter 3-Jährigen einen Ganztagsplatz hatten, waren es in Westdeutschland nur 3,2 %. In der Altersgruppe der 3 bis 6-jährigen Kinder waren Ganztagesangebote verbreiteter, jedoch in westdeutschen Kreisen mit durchschnittlich 16,1 % insgesamt deutlich seltener als in ostdeutschen Kreisen, in denen 60 % der 3 bis 6-Jährigen mehr als sieben Stunden täglich betreut wurden (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2008: 14f.). Da die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit dem Alter der Kinder ansteigt (vgl. Statistisches Bundesamt 2006a: 9), intensiviert sich bei dieser Altersgruppe der Kinder der Wettbewerb um die knappen Ganztagesplätze.⁸⁰ Es bestehen stark ausgeprägte regionale Disparitäten

⁸⁰ Durch die Einführung des Elterngeldes, das für maximal 14 Monate gewährt wird, wird sich möglicherweise allein aus ökonomischen Erwägungen auch die Erwerbsorientierung der Mütter von Kleinkindern erhöhen. Dann wäre auch mit einem (weiter) verschärften Wettbewerb um Kinderbetreuungsplätze für unter 3-jährige Kinder zu rechnen – zumindest in der Übergangszeit, bis der

zwischen Ost- und Westdeutschland, aber auch zwischen den einzelnen Bundesländern. Zudem spielt das Stadt-Land-Gefälle beim Kinderbetreuungsangebot eine bedeutende Rolle. Engpässe in der Kinderbetreuung, die ALG II-Beziehende mit betreuungsbedürftigen Kindern daran hindern, eine Arbeit aufzunehmen oder an einer Fördermaßnahme teilzunehmen, sind somit für ländliche im Vergleich zu städtischen und für westdeutsche in Vergleich zu ostdeutschen Regionen von größerer Bedeutung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008d: 11).

Insgesamt fehlt es somit strukturell an einer wichtigen Voraussetzung für die Gleichstellung am Arbeitsmarkt und die Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen – nämlich ein bedarfsdeckendes Kinderbetreuungsangebot.

6.1.2 Kinderbetreuungsbedarfe aus Sicht der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

Vor dem Hintergrund der stärkeren Erwerbsorientierung im SGB II ist es folgerichtig, dass dem Problem unzureichender Kinderbetreuung in der Konzeption des Gesetzes explizit Bedeutung eingeräumt wurde. Von hohem Interesse in diesem Zusammenhang wäre, wie sich die Kinderbetreuungsbedarfe der ALG II-Beziehenden mit Kindern darstellen. Zu den konkreten Bedarfslagen gibt es jedoch selbst bezogen auf die Gesamtbevölkerung keine exakten Informationen, da die verfügbaren Daten lediglich den *realisierten* Umfang externer Betreuung von Kindern abbilden, nicht aber den gewünschten bzw. für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlichen Umfang. Daher kann man sich dieser Frage nur über verschiedene Quellen annähern.

Zunächst muss für die folgenden Überlegungen die Ausgangslage differenziert betrachtet werden. Ob und in welchem Umfang ein (ergänzender) Kinderbetreuungsbedarf besteht, ist zum einen vom Alter der Kinder abhängig. Es ist anzunehmen, dass der unmittelbare Betreuungsaufwand für Eltern geringer ist, je älter die Kinder sind. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Ausgangslage (und damit auch der Unterstützungsbedarf) sehr unterschiedlich sein kann. So ist denkbar, dass bislang noch gar keine Betreuungsmöglichkeit vorhanden ist oder aber es besteht eine Kinderbetreuungsmöglichkeit, die jedoch vom Stundenumfang nicht ausreicht bzw. nicht zu der Zeit, in der gearbeitet werden soll (z. B. bei Spät- oder Nachtschichten), zur Verfügung steht. Für (Grund-)Schulkinder stellen sich zudem möglicherweise andere Betreuungsschwierigkeiten. Hier muss zum einen durch die Schule die Betreuung auch bei Unterrichtsausfall gesichert sein, zum anderen sind viele Schulen in Deutschland noch immer „Halbtags-Schulen“, d. h. der Unterricht

Ausbau der Kinderbetreuung für Kleinkinder entsprechend dem TAG substantiell fortgeschritten ist.

findet bis 13 oder 14 Uhr statt.⁸¹ Bei Vollzeitbeschäftigung oder Teilzeitarbeit, die auch (ggf. teilweise) nachmittags zu leisten ist, besteht dann Bedarf an Nachmittagsbetreuung. Die Bedarfslage wird darüber hinaus auch dadurch beeinflusst, ob und in welchem Umfang die Bedarfsgemeinschaften mit betreuungsbedürftigen Kindern auf soziale Netzwerke wie die Unterstützung durch Verwandte, Freunde oder Nachbarn zurückgreifen können. Dies betrifft in besonderem Maße Alleinerziehende, die nach vorliegenden Informationen im Vergleich mit Paarhaushalten seltener auf soziale Netzwerke zurückgreifen können (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 109) (vgl. auch Abschnitt 9.3).

Auf Basis des PASS können Aussagen dazu getroffen werden, in welchem Umfang arbeitsuchende ALG II-Beziehende mit Kindern bis 15 Jahre Unterstützung bei der Suche nach einem geeigneten Betreuungsplatz für ihre Kinder bekommen haben. Demnach haben knapp 4 % der Befragten von Mitarbeiter/inne/n der Grundsicherungsstelle Unterstützung zur Sicherstellung der Kinderbetreuung erhalten. Dabei erhielten Befragte aus Westdeutschland häufiger Unterstützung als in Ostdeutschland. Dies lässt jedoch noch keine Aussage über den konkreten Bedarf an Unterstützungsleistungen durch die Grundsicherungsstelle zu. Möglicherweise benötigt ja auch nur ein geringer Anteil der ALG II-Beziehenden Unterstützung bei der Suche nach geeigneter Kinderbetreuung. In der Erhebung wurde jedoch auch gefragt, ob es für die Befragten wichtig wäre, eine solche Hilfe durch die Grundsicherungsstelle zu bekommen. Etwa ein Viertel derjenigen, die keine Unterstützung durch die Grundsicherungsstelle erhalten haben, gaben an, dass es für sie wichtig gewesen wäre, eine solche zu erhalten. Auch hier zeigen sich deutliche Ost-West-Unterschiede: In Westdeutschland äußerten dies fast doppelt so viele Befragte wie in Ostdeutschland. Eine Auswertung nach Geschlecht zeigt, dass sich Frauen in Ost- wie Westdeutschland häufiger als Männer Unterstützung gewünscht hätten (vgl. Tabelle 10).

⁸¹ Der Anteil der Grundschulen mit Ganztages Schulbetrieb liegt bei 29,1 %, da aber durch verschiedene Formen der Ganztageschule nicht alle Schüler/innen der entsprechenden Grundschule im Ganztages Schulbetrieb sind, ist der Anteil der Grundschüler/innen, die in einem Ganztages Schulbetrieb sind mit 12,7 % deutlich geringer (vgl. Sekretariat der ständigen Kultusministerkonferenz der Länder 2008: 8ff.). Zudem wird die Betreuung von Grundschulkindern in manchen Bundesländern noch durch Horte in Kindertagesstätten und Schulen und zu einem geringen Anteil auch durch Kindertagespflege angeboten. Methodisch können die verfügbaren statistischen Daten jedoch nicht einfach summiert werden. Das Deutsche Jugendinstitut schätzt den Anteil des Ganztagesbetreuungsangebotes für Grundschulkindern auf 10 % in Westdeutschland und 55 % in Ostdeutschland (vgl. Lange 2007: 55).

Tabelle 10: Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit Kindern unter 15 Jahren bei der Suche nach einem geeigneten Betreuungsplatz, 2008 (Welle 2), Anteile (in %)

	Alle			Männer			Frauen		
	Insg.	West	Ost	Insg.	West	Ost	Insg.	West	Ost
N ungewichtet	(749)	(501)	(248)	(168)	(113)	(55)	(581)	(388)	(193)
N gewichtet (in Tsd.)	(1.617)	(959)	(661)	(646)	(365)	(281)	(971)	(591)	(380)
Ja, Unterstützung erhalten	3,9	5,0	2,5	2,7	2,7	2,8	4,7	6,4	2,2
Keine Unterstützung	90,8	87,3	95,5	92,6	89,2	97,0	89,6	86,1	94,4
Sonstige*	5,3	7,8	2,0	4,7	8,1	0,2	5,7	7,5	3,3
Anzahl keine Unterstützung (N gewichtet, in Tsd.)	(1.465)	(834)	(631)	(598)	(325)	(272)	(867)	(509)	(359)
Ja, wäre wichtig	24,4	30,6	15,7	18,9	25,5	10,5	28,1	33,9	19,6
Nein, wäre nicht wichtig	69,5	60,4	82,2	76,2	66,2	89,3	64,9	56,7	77,0
Sonstige*	6,1	9,0	2,1	4,8	8,4	0,3	7,0	9,4	3,4

Erläuterung: * In der Kategorie werden die Antwortoptionen ‚Keine Angabe‘, ‚Weiß nicht‘ und ‚trifft nicht zu‘ zusammengefasst.

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

Für die Gruppe der alleinerziehenden Aufstocker/inne/n liegen PASS-Auswertungen durch das IAB vor. Da es sich bei Alleinerziehenden weit überwiegend um Frauen handelt und zudem ausschließlich Arbeitsuchende und bereits Erwerbstätige im Focus sind, überrascht es wenig, dass der Anteil derer, die einen Unterstützungsbedarf äußern, mit 42 % deutlich höher ist (vgl. Dietz u. a. 2009: 7; zu Aufstocker/inne/n vgl. auch Abschnitt 8.1.3).

Die Kundenbefragung aus Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung beinhaltet eine Frage, mit der nicht direkt Erkenntnisse zum Kinderbetreuungsbedarf gewonnen werden können, aber über die Bereitschaft der erwerbsfähigen hilfebedürftigen Mütter und Väter, ihre Kinder extern betreuen zu lassen.⁸² Diese Erkenntnisse können

⁸² Die Frage wurde im Telefoninterview folgendermaßen eingeleitet und gestellt: „Um einen Arbeitsplatz zu finden, müssen manchmal Schwierigkeiten in Kauf genommen werden. Sagen Sie mir bitte, ob sie folgende Zugeständnisse auf jeden Fall, eventuell, wahrscheinlich nicht oder auf keinen

auch Hinweise geben, inwieweit Mitarbeiter/innen der Grundsicherungsstellen gefordert sind, in Zusammenarbeit mit Müttern und Vätern, die der externen Kinderbetreuung eher ablehnend gegenüberstehen, Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit zu leisten (vgl. vertiefend zum Umgang mit Bedarfsgemeinschaften mit Kindern Abschnitt 9.2.1). Die Auswertung der Antworten nach Geschlecht und Alter der Kinder zeigt, dass rund 70 % der Mütter sich eine externe Betreuung ihrer unter 6-jährigen Kinder auf jeden Fall bzw. eventuell vorstellen können. Die Zustimmung ist bei den jungen Vätern (U 25) ähnlich ausgeprägt wie bei Müttern. Auffällige Geschlechterunterschiede zeigen sich demgegenüber bei den 25 bis 49-Jährigen: Mehr als ein Drittel der Männer steht hier der externen Betreuung von Kindern im Vorschulalter ablehnend gegenüber, während es unter den Frauen weniger als jede Fünfte ist. Bezüglich der Bereitschaft, Kinder im Vorschulalter extern betreuen zu lassen, zeigen sich auch große regionale Unterschiede. In Ostdeutschland bestehen bei beiden Geschlechtern und in beiden Altersklassen kaum Vorbehalte gegenüber externer Betreuung.⁸³

Schulisches und berufliches Bildungsniveau der Eltern sind – wie *Fuchs-Rechlin* (2007) mit Daten des sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zeigt – offenbar wichtige Einflussgrößen für die gesamte Bevölkerung auf die Entscheidung, Kinder nicht ausschließlich selbst betreuen zu wollen. Auf Basis der Kundenbefragung kann analysiert werden, inwieweit die Einstellung zu externer Kinderbetreuung nach Bildungsniveau der ALG II-Beziehenden variiert (vgl. Tabelle 11). Deutlich wird, dass insbesondere bei Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften die Unterschiede nach Bildungsniveau größer sind als die Unterschiede nach dem Alter des Kindes. Zudem zeigt sich, dass die Bereitschaft zur externen Kinderbetreuung unter weiblichen Alleinerziehenden stärker ausgeprägt ist als bei Frauen, die mit einem Partner zusammen leben.

Fall machen würden, um einen Job zu bekommen. Wie ist das mit: die Betreuung ihrer Kinder anderen Personen oder Einrichtungen zu überlassen?“ Nicht beantwortet werden kann auf der Basis der Antworten demnach, in welchem Stundenumfang sich die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine externe Kinderbetreuung vorstellen bzw. nicht vorstellen können.

⁸³ Die Daten für Ostdeutschland können nicht für alle Antwortkategorien systematisch für beide Altersgruppen nach Geschlecht ausgewiesen werden, weil die Fallzahlen in Ostdeutschland häufig zu klein sind, insbesondere bei ablehnender Haltung gegenüber externer Betreuung.

Tabelle 11: Bereitschaft von weiblichen eHb, die Kinderbetreuung anderen Personen oder einer Einrichtung zu überlassen, nach Alter des Kindes, Alleinerziehenden, schulischem und beruflichem Bildungsgrad, Anteile (in %)

	Frauen in Paar-BG mit Kindern < 3 Jahre	Frauen in Paar-BG mit Kindern 3-6 Jahre	Alleinerziehende mit Kindern < 3 Jahre	Alleinerziehende mit Kindern 3-6 Jahre
N ungewichtet	(886)	(385)	(697)	(780)
Schulabschluss				
Kein oder Sonder-schulabschluss	46,4	41,1	75,6	83,1
Haupt-/ Realschulabschluss	63,0	72,4	79,9	76,3
(Fach-) Abitur	75,7	67,1	85,3	89,6
Berufsabschluss				
Ohne Berufsabschluss	53,3	56,1	75,5	71,0
Mit Berufsabschluss	76,2	74,2	82,3	84,9
Mit (Fach) Hochschulabschluss	67,9	/	/	/

Erläuterung: / = Fallzahl < 30, deshalb nicht ausgewiesen.

Quelle: Kundenbefragung, 1. Welle, eigene Berechnungen (IAQ).

In den deutlichen Unterschieden zwischen den Bildungsniveaus schlagen sich vermutlich auch weitere Einflussfaktoren nieder, die in einer solchen deskriptiven bivariaten Auszählung nicht aufscheinen, jedoch faktisch mit dem Bildungsniveau korrelieren bzw. interagieren dürften. Dazu zählt auch der Migrationshintergrund, der bei der Bereitschaft zur externen Betreuung von Kindern offenbar eine große Rolle spielt. Die Bereitschaft, Kinder extern betreuen zu lassen, ist in Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund deutlich geringer als bei anderen. Eine besonders niedrige Bereitschaft, Kinder extern betreuen zu lassen, zeigen Migrant/inn/en aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern und aus der Türkei – bei letzteren ist weniger als jede dritte Frau und sogar nur etwa jeder fünfte Mann dazu bereit. Aber auch in allen anderen Herkunftsgruppen liegt die Zustimmung beider Geschlechter unter der von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Migrationshintergrund. Auffällig ist, dass die externe Betreuung in nahezu allen Herkunftsgruppen deutlich stärker von Männern als von Frauen abgelehnt wird (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/ Team Kaltenborn/TNS Emnid 2008: 53f.).

Ein möglicher Grund, warum ALG II-Beziehende der externen Kinderbetreuung teilweise ablehnend gegenüberstehen, könnte auch in der wachsenden Bedeutung von (Klein-)Kinderbetreuung durch Tagesmütter (seltener Tagesväter) liegen⁸⁴ (vgl. Deutscher Bundestag 2009: 3f.), der zum Teil mit Vorbehalten begegnet wird. Dieses Betreuungsmodell wird nicht selten als ‚Ersatzmuttermodell‘ abgelehnt, vor allem von Personen mit Migrationshintergrund (vgl. Bareis u. a. 2007: 79). Die Interviews mit ALG II-Beziehenden im Rahmen der Fallstudien zeigen, dass größere Vorbehalte vor allem hinsichtlich der Qualität und auch der Kosten (vgl. 6.1.3) von Kindertagespflege bestehen. Beispielhaft wird hier eine junge Frau aus Westdeutschland zitiert, die auch über die Möglichkeit der Betreuung durch eine Tagesmutter informiert wurde:

„Aber da hört man jetzt soviel Schlechtes immer drüber, was die machen, wenn die Eltern das nicht sehen und so, da muss man ja schon Angst haben [...] Ich möchte lieber, wenn das meine Mama macht.“ (184_BG)

Zudem ist auch der Einfluss des in (West-)Deutschland seit vielen Jahrzehnten vorfindbaren Verständnisses von Betreuung, in dem die Kinderbetreuung vor allem dem Verantwortungs- und Aufgabenbereich der Mutter zugeordnet wird (vgl. Letablier/Jönsson 2003: 96) und entsprechend gefördert wird, nicht zu vernachlässigen. Auch wenn gerade in den letzten Jahren mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und der neuen Elternzeitregelungen eine Abkehr von diesem am konservativen Wohlfahrtsmodell angelegten Kinderbetreuungssystem vollzogen worden ist, scheinen traditionelle Wertvorstellungen noch immer vielfach präsent zu sein. (vgl. Kap. 9.1).

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass nur wenige Erkenntnisse zum tatsächlichen konkreten Kinderbetreuungsbedarf von ALG II-Beziehenden vorliegen. Die dargestellten Befragungsdaten geben jedoch Hinweise darauf, dass sich mehr ALG II-Beziehende eine Unterstützung bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung wünschen, als dies bislang erfolgt ist.

6.1.3 Finanzielle Förderung der Kinderbetreuung

Um die Handlungsmöglichkeiten zur Unterstützung bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung einschätzen zu können, ist auch von Bedeutung, in welchem Rahmen der Gesetzgeber (mit Bezug auf verschiedene Regelungswerke) eine finanzielle Förderung von Kinderbetreuung im Falle von Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder

⁸⁴ Die Zahl der in Kindertagespflege betreuten Kinder ist seit 2006 von 59.829 Kindern auf 86.072 Kinder im Jahr 2008 angestiegen. Hier wurden nur die Kinder erfasst, die von öffentlich geförderten Tagespflegepersonen betreut werden. Über die Zahl der privat tätigen Tagespflegepersonen und die Zahl der von ihnen betreuten Kinder liegen keine statistischen Daten vor (vgl. Deutscher Bundestag 2009: 3f.).

Teilnahme an einer Maßnahme durch die Grundsicherungsstellen ermöglicht. Zunächst zeigt sich, wie bei allen flankierenden Leistungen, dass zum Thema Kinderbetreuung verschiedene Regelwerke des Sozialgesetzbuches greifen. Rechtsgrundlage sind Leistungen der Jugendhilfe im SGB VIII, Leistungen des SGB III, die im Bereich SGB II über § 16 Abs. 1 SGB II Anwendungen finden, sowie das SGB II mit § 16a Nr. 1.

Aus den verschiedenen Regelwerken resultiert eine Reihe von Schnittstellen, die die Optionen der Grundsicherungsstellen zur finanziellen Förderung von Kinderbetreuung einschränken. Dabei sind grundsätzlich zwei Fälle zu unterscheiden: die Kinderbetreuung bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und die Kinderbetreuung bei Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

Im Fall der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit greift § 16a Nr. 1 SGB II, d. h. die kommunalen Träger sind alleine für die Finanzierung zuständig, selbst wenn der kommunale Träger die Wahrnehmung seiner Aufgabe nach § 44b Abs. 3 Satz 2 SGB II auf die Arbeitsgemeinschaft übertragen hat (vgl. Niewald 2007: 256). Detaillierter ist die Leistungserbringung im Gesetz nicht geregelt. Hinsichtlich der praktischen Rechtsauslegung durch die kommunalen Träger und damit auch für die Einschätzung der möglichen Unterstützungsleistungen für erwerbsfähige Hilfebedürftige stellen sich jedoch einige Fragen: Ist der kommunale Träger damit verpflichtet, zusätzliche Kinderbetreuung zu finanzieren? Werden alle Arten der Kinderbetreuung finanziert, d. h. müssen hier auch Kindertagespflege und die tatsächlich entstehenden Kosten finanziert werden oder reicht eine Förderung im Rahmen der gegebenen Ressourcen des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes in der Kommune aus? Sofern die Kosten für die Betreuung durch Tagesmütter oder -väter nicht von den kommunalen Trägern finanziert werden, stellt diese Betreuungsform aus Sicht einiger befragter ALG II-Beziehender unabhängig von möglichen Vorbehalten hinsichtlich der Qualität (vgl. 6.1.2) keine Handlungsalternative dar – sie ist angesichts ihrer begrenzten materiellen Ressourcen zu teuer. Beispielhaft hierzu die Antwort einer westdeutschen ALG II-Bezieherin mit zwei Kindern (im Alter von vier und acht Jahren), die 14 Stunden in der Woche als Floristin arbeitet, auf die Frage, ob sie auch in größerem Stundenumfang als bislang erwerbstätig sein wollte:

„Also vom Gefühl her, wenn die Probleme nicht ständig dieses hin und her wären, würde ich gerne regelmäßig arbeiten. Wenn das alles laufen würde, das alles geregelt wäre, das ist aber nicht immer gegeben. Wenn mein Mann zum Beispiel dann auf einmal von jetzt auf gleich auch Arbeit hat, was natürlich auch dann toll wäre, dann kann ich meinen Job gleich schmeißen. Weil ich auch a) keine zusätzliche Hilfe habe wie Oma, Freunde, die die Zeit dafür haben, [...] oder b) kein Auto, wo es da auch wieder Probleme gibt meine Tochter abzuholen, meinen Sohn abzuholen. Eine Tagesmutter kann ich mir nicht erlauben.“ (181_BG)

Sofern die Kosten von den Kommunen finanziert werden, verbinden sie dies zum Teil mit weiteren Bedingungen. So wurden in einer Fallstudie die Kosten für Tagespflege beispielsweise nur übernommen, wenn mit Aufnahme der Erwerbstätigkeit der Hilfebezug beendet wird. Eine weitere Schwierigkeit entsteht, wenn, wie zum Teil der Fall, die Kinderbetreuungskosten vom Kreis erst übernommen werden, wenn eine Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung beginnt. Eine Gender-Beauftragte erklärte, dass die Kinderbetreuung im Grunde proaktiv geregelt werden müsste, da

„Arbeitgeber den Anspruch [haben], dass ein neuer Mitarbeiter möglichst schnell, am Besten gestern, anfangen kann.“(105_GB)

Im Fall einer Maßnahmeteilnahme gilt eine andere Konstellation: Hier können auch die Grundsicherungsstellen aus dem Eingliederungstitel einen Kostenbeitrag zur Kinderbetreuung übernehmen. Die übernahmefähigen Kinderbetreuungskosten bei Teilnahme an einer beruflichen Weiterbildung (FbW) sind durch § 83 SGB III allerdings auf 130 € begrenzt. Höhere Kosten können aufgrund des Aufstockungsverbotes dann nicht von der Grundsicherungsstelle übernommen werden (vgl. Niewald 2007: 256).⁸⁵ Kinderbetreuung durch Tagesmütter in Randzeiten oder auch ganztägige Betreuung sind jedoch häufig teurer.

Zugleich sollen Kommunen nach der ‚Härtefallregelung‘ in § 90 Abs. 3 SGB VIII die Kosten der Kinderbetreuung auf Antrag der Eltern teilweise oder ganz erlassen, wenn ihnen die finanzielle Belastung nicht zumutbar ist. Tatsächlich zeigen Auswertungen mit dem PASS zu den Elternbeiträgen für institutionelle Kinderbetreuung, dass in nur 5,2 % der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahre das Jugendamt die Kosten der Kinderbetreuung vollständig übernimmt. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West. Während in Westdeutschland das Jugendamt bei 9,2 % der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren die Kinderbetreuungskosten übernimmt, so liegt der Anteil in Ostdeutschland nur bei 0,6 % (vgl. Tabelle G.6.1 im Anhang).⁸⁶ Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, inwieweit von den jeweiligen Jugendhilfeträgern die Härtefallregelung (§ 90 SGB VIII) ausgelegt wird. Bestimmend und auffällig ist hier die kommunale Vielfalt. In einigen Kommunen sind SGB II-Beziehende beispielsweise grundsätzlich von

⁸⁵ Der zitierte Lehr- und Praxiskommentar bezieht sich auf die gesetzliche Regelung vor dem 1. Januar 2009. Im bis dahin geltenden § 16 Abs. 2 SGB II hieß es: „Über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden [...]; die weiteren Leistungen dürfen die Leistungen nach Absatz 1 nicht aufstocken.“

⁸⁶ Weitere 38% geben an, Elternbeiträge bis zu 60€ zu zahlen. Hier kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass es sich dabei zum Teil auch um Beiträge zur Mittagsverpflegung handelt, da dies in der Befragung nicht eindeutig erhoben wurde, woraus sich der Kostenbeitrag zusammensetzt.

den Elternbeiträgen für Kinderbetreuung befreit, andere erlassen die Elternbeiträge nur für Halbtagsplätze. Ganztagsbetreuung muss von den Eltern dann selbst finanziert werden. In manchen Kommunen hingegen müssen alle ALG II-Beziehenden einen (geringen) Sockelbeitrag zahlen oder die Elternbeiträge sind grundsätzlich nach Einkommen gestaffelt. Abhängig von der jeweiligen untersten Freibetragsgrenze sind ALG II-Beziehende mehr oder weniger häufig von den Elternbeiträgen befreit.

Eine strittige Frage ist, ob im Rahmen einer Teilnahme an einer FbW-Maßnahme durch die notwendige Ausweitung von Kinderbetreuungszeiten zusätzliche Betreuungskosten ausschließlich von der Kommune getragen werden müssen, oder sich die Grundsicherungsstelle hieran mit dem Betreuungszuschuss von 130€ beteiligen muss. Eine mögliche Rechtsauffassung ist: Wenn die Kommune eine/n Alg II-Beziehende/n von den Elternbeiträgen ganz oder teilweise befreit, dann muss sie auch im Fall einer Stundenausweitung alleine für die Kosten aufkommen.⁸⁷

Demnach ist auf mögliche Anreizprobleme im Falle der Aufstockung des Kinderbetreuungsumfangs im Rahmen von Maßnahmeteilnahmen aufmerksam zu machen. Gesetzt den Fall, die/der Maßnahmeteilnehmer/in ist in dieser Kommune gemäß der Härtefallregelung nach § 90 SGB VIII von den Elternbeiträgen zur Kinderbetreuung befreit, muss die Kommune die höheren Kosten für die Ausweitung des Betreuungsumfangs alleine tragen, obwohl dem Grunde nach die Grundsicherungsstelle zuständig wäre. Hieraus ergibt sich die Gefahr, dass die Kommunen – zunächst auch unabhängig von tatsächlichen Ressourcen – aus finanzpolitischen Erwägungen weniger bereitwillig dieser Stundenaufstockung zustimmen könnten. Die Grundsicherungsstellen haben hier keine Einflussmöglichkeit, da die Bereitstellung der Kinderbetreuungsplätze allein dem SGB VIII-Träger obliegt. Durch Schnittstellenprobleme zweier Rechtsnormen ergeben sich also möglicherweise Interessenskonflikte für die aus praktikablen Gründen sicher wünschenswerte Möglichkeit, im Falle einer Maßnahmeteilnahme ein bestehendes institutionelles Kinderbetreuungsangebot auszuweiten. In den Fallstudien wurde dies allerdings unterschiedlich eingeschätzt. Eine Grundsicherungsstelle berichtete von Problemen bei der Aufstockung, während

⁸⁷ Nach Auffassung der Rechtsabteilung einer Grundsicherungsstelle in den Fallstudien können die Kommunen gegenüber den Grundsicherungsstellen keine Ansprüche auf Erstattung mit der Argumentation stellen, dass wegen der Befreiung die Grundsicherungsstellen für den Zeitraum der FbW einen Anteil an den Kinderbetreuungskosten über § 83 SGB III zu tragen haben, da es sich bei § 90 SGB VIII um eine Befreiung handelt, während mit § 83 SGB III lediglich ein Zuschuss zu tatsächlich angefallenen Kinderbetreuungskosten gewährt wird. Die Kommune der entsprechenden Grundsicherungsstelle sieht die Rechtslage hingegen anders und sendet Erstattungsanträge an die Grundsicherungsstellen, wenn an einer FbW-Maßnahme teilgenommen wurde.

in zwei anderen offenbar Lösungen gefunden werden konnten. Dies deutet darauf hin, dass durchaus Handlungsoptionen bestehen.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Schnittstellen zur Finanzierung der Kinderbetreuung und dem unzureichenden institutionellen Kinderbetreuungsangebot erklärt sich das – rechtswidrige – Vorgehen einiger Grundsicherungsstellen, die über die Sonstigen Weiteren Leistungen versucht haben, ergänzende Kinderbetreuungsangebote zu finanzieren. Die Tatsache, dass die Bereitstellung und vor allem Finanzierung der Kinderbetreuung alleinige Aufgabe des kommunalen Trägers ist, schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen, Unterstützung bei Kinderbetreuungsproblemen anzubieten deutlich ein. Dies wird insbesondere dann problematisch, wenn der zuständige kommunale Träger das Betreuungsangebot – entgegen der Einschätzung bzw. Erfahrung der Grundsicherungsstelle – für ausreichend erachtet und keinen Handlungsbedarf sieht. So führte eine Geschäftsführerin einer Grundsicherungsstelle aus, dass sie gerade eine SWL-Maßnahme im Gastronomiebereich mit angeschlossener Kinderbetreuung durch Tagesmütter konzipiert hatten, als mit der Geschäftsanweisung 13/2008 eindeutig klargestellt wurde, dass die Finanzierung von Kinderbetreuung über SWL nicht zulässig ist. Die Geschäftsführerin verwies darauf, dass die Gestaltung solcher Maßnahmen dann sehr schwierig wird:

"Und dann ist es ja ganz eindeutig so, dass das nicht unsere Aufgabe ist und nicht unsere Finanzierung. Dann ist die Hürde viel schwieriger, wenn da wieder jemand anderes reinkommen muss und das finanzieren muss" (101_GF).

In diesem Fall hatte sich das zuständige Jugendamt nicht bereit erklärt, die Kosten für die Tagesmütterbetreuung zu übernehmen, da das Kinderbetreuungsangebot aus Sicht des kommunalen Trägers bereits bedarfsdeckend sei. In einer anderen Grundsicherungsstelle wurde über eine Maßnahme zur Tagesmütterqualifizierung nachgedacht, um Einfluss auf das Kinderbetreuungsangebot nehmen zu können (232_GF). Auch hier war die Finanzierungsfrage nicht geklärt.

6.1.4 ALG II-Beziehende mit Kindern im Wettbewerb um knappe Betreuungsplätze

Vor dem Hintergrund der unzureichenden regionalen Angebotsstrukturen und der dargestellten begrenzten Handlungsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen, auf die Ausweitung des Angebots Einfluss zu nehmen, stellt sich die Frage, wie ALG II-Beziehende innerhalb des bestehenden Betreuungsangebots berücksichtigt werden. Oder anders formuliert: Welche Selektionsmechanismen greifen bei der Vergabe von knappen Betreuungsplätzen? Auf bundesgesetzlicher Ebene ist festzustellen, dass sowohl das SGB II als auch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) diesbezüglich klare Vorgaben definiert haben. Eltern bzw. Alleinerziehende, die eine Ausbildung

oder Erwerbstätigkeit aufnehmen, sind besonders zu berücksichtigen (§ 24 Abs. 3 Nr. 1 und § 24 Abs. 4 Nr. 2 SGB VIII). Darüber hinaus ergänzt das SGB II, dass die zuständigen kommunalen Träger darauf hinwirken sollen, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird (§ 10 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Aufgrund des Landesrechtsvorbehalts (§ 26 SGB VIII) dürfte sich die tatsächliche Umsetzung *lokal* jedoch höchst unterschiedlich darstellen.

Eine diesbezügliche eigene Recherche hat gezeigt, dass die Hälfte der Bundesländer diesen Landesrechtsvorbehalt genutzt hat – und zwar in unterschiedlicher Form. Vor diesem Hintergrund sind die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich ausgestaltet (vgl. Tabelle G.6.2 im Anhang). Dabei sichern die landesrechtlichen Regelungen in Ostdeutschland (erwerbstätigen) Eltern tendenziell längere Betreuungszeiten zu als in Westdeutschland (mit Ausnahme von Hamburg). Nur in zwei Bundesländern (Berlin und Brandenburg) werden explizit auch die Kinder Arbeitsuchender in die Regelung einbezogen. Welche Auswirkungen könnte dies auf die Zugangsmöglichkeiten von ALG II-Beziehenden zu Betreuungsangeboten für Kinder haben?

Ein Expertengespräch mit der Fachdienstleitung Kinder und Jugend in einem Jugendamt (132_SO) zeigte, dass nach den dortigen kommunalen Leitlinien zwei Zielgruppen bei der Vergabe von Betreuungsplätzen bevorzugt werden sollen: zum einen Kinder, deren Eltern mit der Erziehung überfordert sind, und zum anderen Kinder, für die eine Betreuung aufgrund der Berufstätigkeit der Eltern notwendig ist. Dies ist die Leitlinie, auf die sich die Kommune mit den zuständigen Trägern verständigt hat. Allerdings sind auch hier Zielkonflikte denkbar: Wenn etwa zwei Elternpaare einen Ganztagsplatz in einer Einrichtung haben möchten, von denen im einen Fall beide bereits berufstätig sind, während im anderen Fall beide Arbeit suchen und die Betreuung regeln wollen, um die Integration zu erleichtern, stellt sich die Frage, wer hier zum Zuge kommt. Nach Aussage des Experten müsste in diesem Fall gemäß der vereinbarten Leitlinie das Kind der Eltern mit der bereits bestehenden Berufstätigkeit vorgezogen werden. Einschränkend fügte er jedoch hinzu, dass letztlich die individuelle Entscheidung über die Vergabe von Plätzen aber immer in Trägerhand, d. h. bei den Leiter/inne/n der einzelnen Einrichtungen liege. Es gibt keine bindende Vorgabe durch die Kommune, was nach Einschätzung des Interviewpartners rechtlich auch überhaupt nicht möglich wäre. Auch wenn davon auszugehen ist, dass Kommunen Kindern von ALG II-Beziehenden auch in größerem Umfang Betreuung ermöglichen wollen, ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich aus finanziellen Inte-

ressen oder Zwängen heraus auch eine faktische Benachteiligung von ALG II-Beziehenden ergibt.⁸⁸

6.2 Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen im Aktivierungsprozess

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, wird die Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen bei der Sicherung der Kinderbetreuung durch viele Faktoren beeinflusst. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden analysiert, welchen Stellenwert das Thema Kinderbetreuung bei den Grundsicherungsstellen hat und wie die konkrete Unterstützung im Beratungsprozess (6.2.1) aussieht bzw. inwiefern Kinderbetreuungsbedarfe auch bei der Maßnahmegestaltung berücksichtigt werden (6.2.2).

6.2.1 Unterstützungsangebote zur Sicherung der Kinderbetreuung

Im Rahmen der IAW-Organisationserhebung wurde gefragt, welchen Stellenwert die Grundsicherungsstellen verschiedenen Themen – darunter auch der Kinderbetreuung – zuordnen. Es zeigt sich, dass das Thema einen insgesamt geringen Stellenwert hatte, wenn auch über die drei Befragungszeitpunkte von 2005 bis 2007 eine deutliche Steigerung festzustellen war. Während im Jahr 2005 nur 8 % der Grundsicherungsstellen Kinderbetreuung eine hohe oder sehr hohe Bedeutung beimaßen, hat sich der Wert ein Jahr später bereits verdreifacht (24 %) (vgl. IAW 2007a: 81) und stieg im Jahr 2007 um weitere 7 Prozentpunkte auf 31 % (vgl. IAW/ZEW 2008: 76).

Auch die Fallstudien zeigen, dass auf Leitungsebene ein wachsendes Bewusstsein zur Bedeutung der Kinderbetreuung für die Integrationschancen von (vorrangig weiblichen) erwerbsfähigen Hilfebedürftigen besteht. In einer Grundsicherungsstelle hat dies z. B. dazu geführt, dass eine niedrigschwellige Maßnahme für Alleinerziehende konzipiert wurde, die vorrangig darauf abzielt, dass diese Lösungen für Kinderbetreuungsprobleme kennen lernen.

Auf der operativen Ebene hat das Thema hingegen eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Nach Ergebnissen des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Forschung wird das Thema Kinderbetreuung im Erstgespräch nur sehr selten aufgegriffen (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 267). Aber auch wenn alle Beratungsgespräche in den Focus genommen werden, zeigt sich, dass das Problem fehlender oder unzureichender Kinderbetreuung in den Beratungsgesprächen selten thematisiert wird – weder von den ALG II-Beziehenden noch von den Vermittlungsfachkräften. Nach

⁸⁸ Die institutionelle Kinderbetreuung in Kommunen wird durch eine Mischfinanzierung gewährleistet, die sich aus Zuschüssen des Landes, kommunalen Mitteln und in den meisten Bundesländern auch aus Elternbeiträgen zusammensetzt (vgl. Lange 2007). Zur Anreizproblematik bei der Stundenaufstockung von Kinderbetreuung vgl. Abschnitt 6.1.3.

Ergebnissen des Untersuchungsfelds 3 der § 6c-Forschung sind Frauen und Männer mit Kindern unter 15 Jahren stark unterschiedlich durch das Problem der Betreuung minderjähriger Kinder in Anspruch genommen. Gut jede fünfte Frau mit Kindern unter 15 Jahren (21,3 %) gab in der Kundenbefragung an, Kinderbetreuungsprobleme zu haben, während dies unter den Männern nur 7 % waren.⁸⁹ Unter denjenigen, die angaben, Kinderbetreuungsprobleme zu haben, wurde dieses Problem im Beratungsgespräch jedoch nur sehr selten thematisiert – bei Männern mit rund 15 % noch etwas seltener als bei Frauen (17,3 %). Knapp jede/r Dritte erhielt im Anschluss konkrete Unterstützung – Männer mit 30,4 % etwas seltener als Frauen (31,6 %) (vgl. Tabelle G.6.3 im Anhang).

Eine vertiefende Betrachtung für die Gruppe der Alleinerziehenden zeigt, dass das Thema Kinderbetreuung in den Beratungsgesprächen mit Alleinerziehenden etwas häufiger zur Sprache gekommen ist als bei Bedarfsgemeinschaften mit zwei Elternteilen, dies aber nicht häufiger zur Einleitung unterstützender Maßnahmen seitens der Grundsicherungsstellen geführt hat (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 183). In diesem Kontext ist auffällig, dass in Beratungsgesprächen mit unter 25-jährigen Alleinerziehenden Kinderbetreuungsprobleme nicht öfter angesprochen oder bei bestehendem Bedarf eine Unterstützung veranlasst wurden als bei anderen Alleinerziehenden, obwohl davon auszugehen ist, dass der Unterstützungsbedarf bei Jüngeren besonders groß ist, damit sie durch Ausbildung oder Integration im Berufsleben Fuß fassen können. Bevor den Ursachen und Hintergründen für die geringe Bedeutung des Themas Kinderbetreuung nachgegangen wird, soll zunächst ein Blick auf die Unterstützungsmöglichkeiten geworfen werden.

Grundsätzlich bestehen unterschiedliche Möglichkeiten, wie Unterstützungsangebote zur Sicherstellung der Kinderbetreuung von Grundsicherungsstellen ausgestaltet sein können. Im Rahmen der IAW-Organisationserhebung wurden verschiedene Möglichkeiten abgefragt: Es können feste Platzkontingente für Kinder von ALG II-Beziehenden vorgehalten werden, Kinder von ALG II-Beziehenden können bei der Vergabe bevorzugt berücksichtigt werden, oder es können kurzfristig zusätzliche Plätze eingerichtet werden. Weitere Möglichkeiten bestehen darin, dass Grundsicherungsstellen in die kommunale Angebotsplanung einbezogen oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Rahmen von Maßnahmen angeboten werden. Es zeigt sich unabhängig von Organisationsform und Erhebungszeitpunkt, dass feste Platzkontingente für Kinder von ALG II-Beziehenden nahezu unbedeutend sind. Vergleichsweise größere Bedeutung haben hingegen die bevorzugte Berücksichtigung

⁸⁹ In der Erhebung war der Wortlaut der Frage: „Wenn Sie jetzt an die Zeit denken, seitdem Sie ALG II beziehen: hat Sie da eines der folgenden Probleme stark in Anspruch genommen? 1. Betreuung minderjähriger Kinder?“

dieser Kinder und die kurzfristige Einrichtung zusätzlicher Plätze (vgl. IAW/ZEW 2008: 141).

Tabelle 12: Vorgehen der Fachkräfte bei Bedarf nach Kinderbetreuungsplätzen, Anteile der SGB II-Trägereinheiten, bei denen die jeweilige Vorgehensweise in hohem Maße zutrifft, 2005-2007, Anteile (in %)

	Mitarbeiter/in kümmert sich direkt um Kinderbetreuung			Enge Kontakte zu kommunaler Stelle			Verweis an kommunale Stelle			Verweis direkt an Einrichtungen		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007
ARGEn	14	7	8	34	42	54	61	62	68	28	31	24
zkT	25	28	19	58	78	67	36	54	58	23	28	29
gAw	6	0	10	28	44	57	56	61	67	39	17	10

Erläuterung: Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: IAW 2007a: 130; IAW 2008: 144, eigene Darstellung.

Es wurde auch erhoben, wie Fachkräfte vorgehen, wenn Bedarf an Kinderbetreuung besteht (Tabelle 12). Hier zeigte sich, dass enge Kontakte zur zuständigen kommunalen Stelle bzw. der Verweis an diese eine hohe Bedeutung haben. Demgegenüber spielt der direkte Verweis an Einrichtungen eine deutlich geringere Rolle, nur selten kümmern sich die Fachkräfte selbst um Kinderbetreuungsplätze.

Der Kontakt zu den kommunalen Stellen gestaltete sich in den zehn Fallstudienorten höchst unterschiedlich. Während einige Grundsicherungsstellen einen engen Kontakt zur kommunalen Stelle pflegten, bestand bei anderen (fast) überhaupt kein Kontakt zwischen den Mitarbeiter/inne/n der Grundsicherungsstellen und dem kommunalen Träger der Jugendhilfe. Sehr selten kümmerten sich die befragten Mitarbeiter/innen direkt um die Lösung der Kinderbetreuungsschwierigkeiten der von ihnen betreuten ALG II-Beziehenden. In den Fallstudien wurde fast ausschließlich an die kommunal zuständige Stelle bzw. an das Jugendamt verwiesen. Eine Vermittlungsfachkraft in einer Fallstudie wies allerdings darauf hin, dass bei einem (alleinigen) Verweis an das Jugendamt nicht ausreichend berücksichtigt werde, dass ALG II-Beziehende häufig auch Berührungspunkte im Kontakt mit dem Jugendamt hätten, da das Jugendamt in erster Linie mit familiären Problemen in Verbindung gebracht würde (172_FK).

Die Fallstudien liefern auch zahlreiche Hinweise, woran es liegt, dass das Thema Kinderbetreuung in Beratungsgesprächen nur selten zur Sprache kommt und dass Fachkräfte sich eher selten selbst um Kinderbetreuungsplätze kümmern.

Interviews mit ALG II-Beziehenden haben gezeigt, dass diese Probleme bei der Kinderbetreuung mitunter nicht von sich aus ansprechen, weil sie sich selbst dafür zuständig fühlen und dies als eine Privatsache ansehen. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit ist, dass das Vertrauensverhältnis zwischen ALG II-Beziehenden und Vermittlungsfachkräften fehlt. So führte eine Geschäftsführerin im Interview aus, dass die Fachkräfte von Kinderbetreuungsproblemen im Beratungsgespräch oftmals nichts erfahren, da die ALG II-Bezieherin

„da aber ja nichts sagen [will], weil sie ja immer den Eindruck hat: Wenn ich das möglicherweise äußere, dann wird mir das Geld gestrichen.“ (101_LT)

Auf Seiten der Fachkräfte spielen nach Angaben aus Interviews unterschiedliche Gründe eine Rolle: Für einen Teil der Vermittlungsfachkräfte entspricht dies nicht dem Verständnis ihres Aufgabenspektrums. Die Sicherstellung der Kinderbetreuung ist nach dieser Auffassung vorrangig die Aufgabe der Hilfebedürftigen selbst:

„Wenn es um eine Arbeitsaufnahme gehen sollte, da müsste schon die Kundin selbst [...] Die Kundin kann sich nur selber um den Kita-Platz kümmern. Wir sind diejenigen, die nur den Weg geebnet haben, wenn sie in eine Maßnahme kommen, dass dann aufgestockt werden kann von Teilzeit auf Ganztagesbetreuung. Mehr ist in unserer Kompetenz nicht drin.“ (141_FK)

Als weitere Ursache wurde darauf verwiesen, dass eine gezielte Unterstützung bei der Suche nach einem Betreuungsplatz sehr zeitaufwändig sei und diese Zeit in den gesetzten Arbeitsabläufen nicht zur Verfügung stünde. Exemplarisch hierzu die Schilderung einer Fachkraft zu ihrer Vorgehensweise:

„Ich lade die Frauen dann ja in der Regel ein, wenn das Kind drei Jahre alt ist, um dann zu hören, wie sieht es aus mit der Kinderbetreuung, hast Du einen Platz? Wenn sie dann sagt, nein habe ich noch nicht, Kind ist noch nicht trocken, oder Kind ist auf der Warteliste, dann sag ich: O.k., wir nehmen uns jetzt noch mal drei Monate, dann werden wir gucken, wie das ist. Manchmal, wenn ich dann schon mal hinterher telefoniere, gibt es eine Möglichkeit einen anderen Kindergarten da in der Nähe zu finden. Aber das ist eher die Ausnahme, weil es unheimlich zeitaufwändig ist.“ (111_FK)

Ein Bereichsleiter in einer westdeutschen Grundsicherungsstelle erläuterte die Ursachen und Hintergründe, die einer stärkeren Unterstützung in der Praxis entgegenstehen, folgendermaßen:

„Dass das Thema [Kinderbetreuung] vielleicht auch bewusst ein bisschen unter dem Tisch gehalten wird, weil man eine gewisse Scheu davor hat - auf beiden Seiten. Also die persönlichen Ansprechpartner, die Fallmanager, weil sie die zusätzlichen Arbeiten scheuen. Wenn man ganz viel zu tun hat, ist es ganz normal, auch gewisse Vermeidungsstrategien zu fahren. Und dann Dinge, die größere Schwierigkeiten bereiten, komplexer sind, die geht man erst mal nicht richtig an.“ (004_LT)

In den Fallstudien zeigte sich gleichwohl auch, dass viele Fachkräfte die Sicherstellung der Kinderbetreuung für sehr wichtig halten, um erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Kindern erfolgreich zu aktivieren. Aber es bestehen unterschiedliche Einschätzungen darüber, in welchem Verhältnis Eigeninitiative der Hilfebedürftigen und Unterstützung beim Thema Kinderbetreuung stehen sollen bzw. können.

So wurde in den Fallstudien in Westdeutschland oft argumentiert, dass fehlende Kinderbetreuung häufig auch ein Hinweis auf eine unzureichende Erwerbsmotivation sei. Beispielhaft hierzu die Aussage einer Fachkraft:

„Ich denke, bei jemanden der hier motiviert ist und was machen möchte (...) eine Frau, die sich auch selbst drum kümmert, da ist das alles machbar. Bei den meistens scheitert es daran, dass die sich hinter den Kindern verstecken.“ (110_FK)

Ein Teil der Fachkräfte geht darüber hinaus offenbar auch davon aus, dass die Selbstorganisation der Kinderbetreuung Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration sei, also gewissermaßen ein Indikator für Beschäftigungsfähigkeit. Exemplarisch dazu die Aussage einer Fachkraft, die für ALG II-Beziehende unter 25 Jahren mit Kindern zuständig ist:

„Wer eine Ausbildung machen möchte, der muss auch in der Lage sein, sich einen Kinderbetreuungsplatz zu suchen.“ (112_FK)

Selbst Fachkräfte, die gleichzeitig über eine unzureichende Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen beklagten, neigten teilweise dazu, das ungelöste Kinderbetreuungsproblem als Anzeichen für eine geringe Erwerbsorientierung bzw. -motivation zu deuten. In einer ostdeutschen Fallstudie konnte dieses widersprüchliche Verhalten beispielsweise in einem Interview mit der Vermittlungsfachkraft und der nicht-teilnehmenden Beobachtung eines Beratungsgesprächs nachvollzogen werden: Die ALG II-Bezieherin legte ihre Bewerbung in Gastronomie mit der Anforderung, im Schichtdienst zu arbeiten, vor. Die Fachkraft kannte die lokale unzureichende Kinderbetreuungssituation in den Randzeiten und riet daher von solcher Beschäftigung ab. Im anschließenden Einzelinterview verneinte sie dennoch, dass Kinderbetreuung ein Problem sein kann:

„Wenn die Frauen eine Arbeit aufnehmen wollen, haben sie sich bereits im Vorfeld selbst um eine Kinderbetreuung gekümmert.“ (307_FK)

Solche Auffassungen wurden in ostdeutschen Fallstudien noch häufiger vertreten, weil hier die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten von den Befragten durchweg als ausreichend wahrgenommen wurde. Einschränkend wurde allenfalls auf begrenzte Betreuungsmöglichkeiten am Wochenende und in den Abendstunden verwiesen. Auffällig war auch, dass das Erwartungsniveau, welche Anstrengungen hinsichtlich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei der Aufnahme von Arbeit in

Kauf genommen werden müssen oder sollten, oft deutlich höher war als in Westdeutschland.

Wie in Abschnitt 6.1 detaillierter ausgeführt, haben die Grundsicherungsstellen selbst zwar auf den Umfang des Betreuungsangebots keinen Einfluss. Sie könnten jedoch, bei der notwendigen systematischen Bedarfsermittlung hilfreich sein. Hier deuten jedoch die vorliegenden empirischen Ergebnisse darauf hin, dass dies bislang in nur geringem Maße erfolgt. Ergebnisse der IAW-Organisationserhebung zeigen, dass nur 16 % der ARGE n und 10 % der kommunalen gAw in die kommunale Angebotsplanung einbezogen sind, während der Anteil bei den zkt mit 35 % deutlich höher ist (vgl. IAW/ZEW 2008: 141). In den zehn Fallstudien erfolgte nur an zwei Standorten tatsächlich eine systematische Erhebung zum Kinderbetreuungsbedarf der ALG II-Beziehenden.

Eine Grundvoraussetzung, um dies in der Praxis auszubauen, wäre, dass das Thema Kinderbetreuung in Beratungsgesprächen immer thematisiert wird, was bislang offenbar eher selten der Fall ist. Denn nur so können die Fachkräfte überhaupt den tatsächlichen Bedarf feststellen, der wiederum wichtige Informationen für die kommunale Angebotsplanung liefert. Zur zielgerichteten Unterstützung bzw. zur Einschätzung, was von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hinsichtlich der Selbstorganisation der Sicherstellung der Kinderbetreuung erwartet werden kann, wären darüber hinaus Kenntnisse bei den Fachkräften über die lokale (auch kleinräumige) Kinderbetreuungssituation erforderlich. Dies gilt umso mehr für spezialisierte Teams oder Fachkräfte, die (vorwiegend) ALG II-Beziehende mit Kindern betreuen. Im Rahmen der Fallstudien wurde deutlich, dass die Organisationsprinzipien der Grundsicherungsstellen die Aneignung dieses Wissens bei den Vermittlungsfachkräften erleichtern oder erschweren können. Eine interne Aufteilung der ALG II-Beziehenden nach Anfangsbuchstaben oder Geburtstag ist für diese Zielsetzung eher hinderlich, da sich die zu betreuenden ALG II-Beziehenden dann über das gesamte Einzugsgebiet der Grundsicherungsstelle verteilen.⁹⁰ Eine Organisation nach Stadtteilen o. ä. erleichtert hingegen die Aneignung von Kenntnissen über die lokale kleinräumige Kinderbetreuungssituation.

6.2.2 Kinderbetreuung in der Maßnahmeplanung und -gestaltung

Die Unterstützung bei Kinderbetreuungsproblemen kann nicht nur im unmittelbaren Beratungsprozess erfolgen, sondern von den Grundsicherungsstellen auch dadurch geleistet werden, dass Kinderbetreuungsbedarfe bei der Maßnahmegestaltung be-

⁹⁰ Gleichwohl kann dieses Organisationsprinzip jedoch sehr sinnvoll sein, um Arbeitsüberlastungen einzelner Vermittlungsfachkräfte, die Stadtteile mit schwierigen sozialen Rahmenbedingungen betreuen, zu verhindern.

rücksichtigt werden. Die IAW-Organisationserhebung zeigt, dass insbesondere zKT diese Unterstützungsmöglichkeit nutzen (46 %), während dies bei ARGE n und gAw mit 18 % bzw. 19 % weniger Bedeutung hat (vgl. IAW/ZEW 2008: 141).

Die Fallstudien deuten darauf hin, dass Kinderbetreuungsangebote bei Maßnahmen in Ostdeutschland keine oder höchstens eine geringe Bedeutung haben, weil die Öffnungszeiten der Kindertagesstätten die Maßnahmezeiten in der Regel abdecken, so dass hier kein ergänzendes Angebot erforderlich ist. In Westdeutschland wurde diese Frage von Leitungskräften und auch auf operativer Ebene kontrovers diskutiert. Neben der grundsätzlichen Zustimmung, dass das vorhandene Kinderbetreuungsangebot nicht ausreichend sei bzw. auch kurzfristig und als Einstieg Kinderbetreuung in Maßnahmen angeboten werden sollte, wurde auch die Auffassung vertreten, dass Maßnahmen vor allem marktorientiert gestaltet werden sollten (vgl. 7.2.5). Bei einer Grundsicherungsstelle beinhalten vor diesem Hintergrund Maßnahmen im Einzelhandel daher auch Samstagarbeit. Der pädagogische Lerneffekt wird darin gesehen, dass die Teilnehmerinnen die Notwendigkeit ergänzender Kinderbetreuung erleben und erkennen, dass sie sich auch vor einer Arbeitsaufnahme in diesem Bereich darum bemühen müssen, dass dies geregelt ist.

Im Rahmen der Maßnahmeplanung wird von einigen Grundsicherungsstellen auch eine Kinderbetreuung in der Maßnahme berücksichtigt. Zum Teil wurde in die Aufgabenbeschreibung der Maßnahmeträger aufgenommen, nachhaltige Kinderbetreuung im Verlauf der Maßnahme zu organisieren bzw. einzuleiten. Eine Grundsicherungsstelle zog die Gründung eines eigenen Kindergartens in Betracht, da ein gemeinnütziger Träger gerade eine Einrichtung geschlossen hatte und man diese hätte übernehmen können. Diese Idee wurde nach interner Diskussion jedoch wieder verworfen, da die Gefahr eines Stigmatisierungseffektes als „SGB II-Kindergarten“ als zu hoch eingeschätzt wurde:

„Ich habe noch so ein bisschen inhaltliche Bedenken. Weil ich sag’ mal jetzt sehr verkürzt, so ein Arbeitslosenkindergarten finde ich inhaltlich nicht so erquicklich. Also deshalb schwanken wir da eben halt noch ein bisschen.“ (148_LT)

In der Gestaltung von Maßnahmen mit integrierter Kinderbetreuung zeigen sich einige organisatorische und finanzielle Umsetzungsschwierigkeiten (vgl. auch 6.1.3). Die Kinderbetreuung in Maßnahmen wird im Grunde nur für Kindergartenkinder in Betracht gezogen, da die Notwendigkeit bei Schulkindern weniger gegeben sei. Hier präferierten die Eltern die finanzielle Förderung der Kinderbetreuung und nähmen stattdessen die (kostenpflichtige) Ganztagsbetreuung in der Schule in Anspruch. Dies erscheint unproblematisch, sofern das Angebot in (Grund-)Schulen in angemessenem Umfang vorhanden ist. Die Betreuung von Kindern unter sechs Jahren ist nur sinnvoll für längerfristige Maßnahmen oder für Kinder, die bislang keinen Kinder-

betreuungsplatz haben, denn nach Auffassung einer Fachkraft besteht bei Maßnahmen mit integrierter Kinderbetreuung folgende Problematik:

„Viele Eltern (...) haben ja für ihre Kinder eine Teilzeitbetreuung. Nur wenn sie eben in einer Maßnahme sind, die sind ja in der Regel 30 Stunden, haben sie ergänzenden Bedarf. Sie [die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen] möchten die Maßnahme auch gerne machen, [aber stehen vor dem Problem], was mache ich mit den Kindern ab zwei oder ab ein [Uhr]. Komplett aus der alten Kindesbetreuung herausnehmen, macht keinen Sinn, denn da haben sie sich ja erstmal zu recht gefunden.“ (141_FK)

Eine sinnvolle Lösung wäre hier die Aufstockung des Stundenumfanges in der bestehenden Kinderbetreuungseinrichtung. Eine Grundsicherungsstelle berichtete von Schwierigkeiten, eine solche Stundenaufstockung in den Kindertagesstätten zu ermöglichen (vgl. zum grundsätzlichen Anreizproblem in diesem Fall 6.1.3).

6.3 Fazit

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 SGB II sind familienspezifische Lebensverhältnisse bei der Umsetzung zu berücksichtigen und in § 16a SGB II ist geregelt, dass zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit Leistungen zur Kinderbetreuung erbracht werden *können*. Dass die Unterstützung bei der Kinderbetreuung förderlich ist, belegen Ergebnisse der § 6c-Forschung: Grundsicherungsstellen, die der Bereitstellung von Kinderbetreuung einen hohen Stellenwert beimessen, erzielen vor allem bei Frauen größere Erfolge bei der Integration. Vor diesem Hintergrund wurde hier der Frage nachgegangen, in welcher Form die Unterstützung durch die Grundsicherungsstellen bei den gegebenen Rahmenbedingungen tatsächlich möglich ist und erfolgt, welche Bedarfe seitens der ALG II-Beziehenden bestehen und wie sich das im Aktivierungsprozess niederschlägt.

Grundsätzlich ist der Einfluss der Grundsicherungsstelle auf das Kinderbetreuungsangebot begrenzt, weil Leistungsträger der Kinderbetreuung die kommunalen Träger sind. Auch wenn der Gesetzgeber mit § 44b SGB II intendiert hat, dass die kommunalen Träger diese Aufgabe an die ARGEN übertragen, ist dies faktisch in rund drei Viertel der Fälle nicht erfolgt, so dass diese Grundsicherungsstellen in der Umsetzung wenig Einflussmöglichkeit haben. Aber auch in den zKT haben die Fachkräfte oftmals keinen unmittelbaren Zugriff auf Kinderbetreuungsplätze. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das Angebot von Ganztagsbetreuung insbesondere in Westdeutschland häufig noch nicht bedarfsdeckend ist.

Wenngleich der Einfluss der Grundsicherungsstellen auf das kommunale Kinderbetreuungsangebot begrenzt ist, so könnten sie jedoch bei einer systematischen Bedarfsermittlung unterstützend wirken. Vor dem Hintergrund, dass ein Drittel aller weiblichen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen angeben, aufgrund von Kinderbe-

treuungsaufgaben nur zeitlich eingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, wäre es zielführend, wenn die Grundsicherungsstellen die Bedarfslagen der ALG II-Beziehenden in die kommunale Angebotsplanung einbringen würden. In der Praxis erfolgt dies jedoch bislang eher selten.

Dies dürfte auch daran liegen, dass in Beratungsgesprächen nur eher selten überhaupt thematisiert wird, ob Probleme im Bereich der Kinderbetreuung bestehen. Nur wenige Hilfebedürftige (3,9 %) gaben an, im Beratungsprozess Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung erhalten zu haben. Gleichzeitig zeigte sich jedoch, dass für knapp jede/n Vierte/n unter denjenigen, die keine Unterstützung bekamen, eine solche nach eigenen Angaben jedoch wichtig gewesen wäre. Dies betraf mehr Frauen als Männer. Insbesondere Aufstocker/innen und hier vor allem Alleinerziehende wünschen sich Hilfestellung in Fragen der Kinderbetreuung durch die Grundsicherungsstellen.

Dass das Thema Kinderbetreuung bislang eher selten im Beratungsprozess angesprochen und von den Fachkräften hier nur begrenzt Unterstützung geleistet wird, ist nach Erkenntnissen aus den Fallstudien auf eine Reihe von Ursachen zurückzuführen: Fachkräfte verweisen darauf, dass ihnen die Zeit für diese komplexe Aufgabe fehlt oder teilweise auch darauf, dass dies nicht zu ihren Aufgaben gehört. Außerdem wird die eigenverantwortliche Sicherstellung von Kinderbetreuung teilweise auch als Gradmesser für Erwerbsmotivation von Hilfebedürftigen angesehen, selbst wenn Betreuungsplätze knapp sind. Bei den Hilfebedürftigen geben Fallstudienenergebnisse Hinweise darauf, dass sie das Thema in Beratungsgesprächen nicht thematisieren, weil sie dies für ihre Privatsache halten oder das Vertrauensverhältnis fehlt.

Auf der Geschäftsführungsebene wird dem Thema Kinderbetreuung gleichwohl ein wachsender Stellenwert beigemessen. Ende 2007 gab knapp ein Drittel der Befragten im Rahmen der IAW-Organisationserhebung an, dass dies in ihrer Grundsicherungsstelle einen hohen oder sehr hohen Stellenwert habe. Bei der Frage, wie hierbei vorgegangen werde, spielten vor allem Kontakte zur zuständigen kommunalen Stelle eine Rolle bzw. der Verweis an diese. Dass die Fachkräfte sich selbst darum kümmern oder direkt an Einrichtungen verwiesen, wurde deutlich seltener genannt.

Größere Gestaltungsspielräume haben Grundsicherungsstellen bei der Berücksichtigung von Kinderbetreuungsbedarfen im Bereich der Maßnahmeplanung und -konzeption. Hier wurden in den Fallstudien Beispiele für Maßnahmen mit Kinderbetreuung, aber auch für niedrigschwellige Angebote, in denen das Aufzeigen unterschiedlicher Formen externer Kinderbetreuung im Mittelpunkt stand, gefunden. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die im Beratungsprozess oft zeitaufwändige Unterstützung bei der Suche nach individuellen Kinderbetreuungslösungen an Maßnahmeträger bzw. andere geeignete Dritte zu delegieren.

Teil D: Aktivierung

Im Anschluss an den Prozess der Leistungsgewährung ist der Aktivierungsprozess der zentrale Ort der Umsetzung des SGB II. Im SGB II ist die Gewährung von Leistung eng gekoppelt an die aktiven Eigenbemühungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Welche Schritte erfolgen sollen, damit der Hilfebezug baldmöglichst beendet werden kann, wird im Aktivierungsprozess, der von einer Reihe gesetzlicher und konzeptioneller Vorgaben gekennzeichnet ist, festgelegt. Neben den stark regulierenden externen Einflüssen auf die Ausgestaltung des Aktivierungsprozesses hängt das weitere Prozedere von der lokalen Organisation der Grundsicherungsstelle ab (vgl. auch IAW/ZEW 2008: 92), z. B.: Welche Art des Fallmanagements wird dort umgesetzt und wie ist die Arbeitsvermittlung organisiert? Bisherige Ergebnisse zum Aktivierungsprozess und seinen Wirkungen haben u. a. gezeigt, dass eine „hochgradige Standardisierung von Leistungsprozessen“ (WZB u.a. 2008: 123) auszumachen ist, gleichwohl wurde auch deutlich, dass „in einzelnen Leistungsbereichen versucht wurde, eigene Gestaltungsspielräume zu behalten“ (ebenda: 147; vgl. auch Baethge-Kinsky 2007b u a: 61). Die soziale Interaktion zwischen Fachkräften und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen findet also in einem Spannungsverhältnis zwischen institutionellen Vorgaben verschiedener Ebenen einerseits und Handlungs- und Gestaltungsspielräumen der individuellen Ebene andererseits statt.

Nach dem SGB II sind alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehalten, zum Abbau des Hilfebezugs beizutragen. Wie die erwerbszentrierten Sozialhilfereformen in anderen Ländern, so hat auch das SGB II den Kreis derer ausgedehnt, die mit Hilfe des ‚Förderns und Forderns‘ in das Erwerbsleben integriert werden sollen. Durch die auch im internationalen Vergleich relativ breite Definition von Erwerbsfähigkeit (vgl. Konle-Seidl 2008) gerieten bei Einführung des SGB II überproportional viele Frauen in den Radius der Arbeitsmarktpolitik, sichtbar an der sprunghaft gestiegenen Anzahl von weiblichen Arbeitslosen. Für die Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht stellen sich vor diesem Hintergrund mehrere Fragen:

- Wer wird wie stark aktiviert, mit welchem Ziel und Ergebnis und wer nimmt in welchem Umfang an welchen Maßnahmen teil? Zeigen sich dabei Unterschiede zwischen Männer und Frauen und ggf. zwischen bestimmten Gruppen von Männern und Frauen sowie unterschiedlichen Typen von Bedarfsgemeinschaften?

- Wenn sich geschlechtsspezifisch unterschiedliche Ergebnisse des Aktivierungsprozesses feststellen lassen: Auf welche Ursachen sind diese zurückzuführen? Welche Rolle spielen die Akteure in der sozialen Interaktion?
- Werden im Aktivierungsprozess die vom SGB II formulierten gleichstellungspolitischen Maßgaben des Ausgleichs geschlechtsspezifischer Nachteile und der Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse umgesetzt?

Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist der Aktivierungsprozess somit in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung: Hier können sich geschlechterrelevante Wirkungen der Umsetzung des SGB II zeigen, deren Ursachen nicht nur auf externe Einflussfaktoren zurückzuführen sind, sondern die direkt in der Umsetzung und Gestaltung des Aktivierungsprozesses angelegt sind. Der Abschnitt beschäftigt sich infolgedessen zunächst mit den Instrumenten und Maßnahmeangeboten bei der Umsetzung des SGB II, dem Zugang zu diesen Instrumenten, deren geschlechts- und lebenslagen-spezifischen Ausrichtungen und den Wirkungen, die der Besuch solcher Maßnahmen entfaltet (Kapitel 7). Anschließend werden Erwerbsintegrationen aus dem ALG II-Bezug sowohl in quantitativer als auch qualitativer Dimension untersucht und analysiert, wie die Grundsicherungsstellen im Vermittlungsprozess vor dem Hintergrund des geschlechtersegregierten Arbeitsmarktes agieren (Kapitel 8). Schließlich werden die konkreten Interaktionen, Handlungsroutinen und Strategien in der Fallbearbeitung eingehender für verschiedene Typen von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern betrachtet (Kapitel 9). Dabei wird unter anderem der Frage nachgegangen, ob die festgestellten Unterschiede hinsichtlich der Instrumente und der Integration (auch) auf die Vergeschlechtlichung des Aktivierungsprozesses zurückzuführen sind – also ob ein „Klassifizieren von Menschen und Dingen entlang der hierarchisierenden Einteilung in männlich-weiblich“ (Andresen 2006: 302) stattfindet –; insbesondere inwieweit Rollenvorstellungen seitens der Hilfebedürftigen und der Fachkräfte strukturierend in den Aktivierungsprozess eingehen.

7 Instrumente der Arbeitsförderung

Das Hauptaugenmerk dieses Kapitels liegt auf der Gestaltung, der Durchführung und Wirkung von Instrumenten der Arbeitsförderung. Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei mit Blick auf die im Gesetz verankerte Aufgabe, geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenzuwirken (§ 1 SGB II), die Frage, ob die Förderpraxis in den Grundsicherungsstellen darauf ausgerichtet ist, die in Kapitel 2 beschriebene Benachteiligung von *Frauen* am Arbeitsmarkt zu verringern. Durch eine vergleichende Analyse der Einbeziehung von Männern und Frauen in den Aktivierungsprozess werden gleichwohl Auffälligkeiten für beide Geschlechter herausgearbeitet, die auf den Einfluss von geschlechtlich geprägten Strukturen und die Interdependenzen von Geschlechterrollen verweisen.

Dabei wird im ersten Abschnitt (7.1) zunächst die quantitative Beteiligung von Frauen und Männern analysiert. Konkret ist auf Basis von Geschäftsdaten der BA sowie weiteren Befragungsdaten zu untersuchen, in welchem Maße Differenzen beim Maßnahmezugang auftreten und wie diese zu erklären und bewerten sind – sind sie Resultat eines Nachteilsausgleichs oder im Gegenteil einer Benachteiligung? Inwieweit kommen hierin externe Strukturen (Kinderbetreuung, Erwerbspräferenzen, Arbeitsmarktnachfrage) zum Tragen? Diese Frage nach den Hintergründen möglicher Ungleichbehandlungen wird in Abschnitt 7.2 auch auf Basis qualitativer Studien, insbesondere der eigenen Fallstudien, weiter vertieft. Zudem wird hier auch die qualitative Dimension der Arbeitsförderung näher betrachtet: Konkret wird erörtert, wie bei der Maßnahmegestaltung geschlechtsspezifische Unterstützungsbedarfe berücksichtigt werden und inwieweit es gelingt, Maßnahmen so zu gestalten, dass die durch sie geförderten Integrationen nicht Geschlechterungleichheiten am Arbeitsmarkt Vorschub leisten. Schließlich geht es in Abschnitt 7.3 um Effekte und Nutzen der eingesetzten Instrumente. Kernfrage ist hier, welche Wirkungen die Förderung einzelner Teilnehmer/innen, aber auch die Gestaltung des Maßnahmeangebots und der Prozess der Maßnahmezuweisung insgesamt auf Männer und Frauen im ALG II-Bezug hat – sowohl gemessen an messbaren Kriterien als auch an subjektiven Bewertungen der Teilnehmenden.

7.1 Quantitative Beteiligung von Frauen und Männern an der Arbeitsförderung

Mit der Frauenförderquote, die bereits in Kap. 5 näher erläutert wurde, gibt das SGB II eine Mindestquote für die Beteiligung von Frauen an der Förderung durch das Instrumentarium von SGB II und SGB III vor. Neben der Frage, inwieweit dieses Ziel erreicht wird, ist aber auch von Interesse, wie sich der absolute Umfang der Maßnahmebeteiligung entwickelt. Abschnitt 7.1.1 geht daher zunächst auf die Entwicklung des absoluten und relativen Umfangs, in dem Frauen und Männer an Maß-

nahmen der Arbeitsförderung insgesamt teilnehmen, ein. In Abschnitt 7.1.2 wird näher differenziert, welche Teilgruppen von Männern und Frauen besonders häufig oder selten an Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnehmen und welche Ursachen hierfür in Frage kommen. Abschnitt 7.1.3 widmet sich schließlich speziell der Frage, in welchem Maße Frauen und Männer mit Kinderbetreuungsaufgaben in die Arbeitsförderung einbezogen werden.

7.1.1 Quantitative Entwicklung der Maßnahmeteilnahmen

Nachdem die Grundsicherungsstellen im ersten Jahr nach der Einführung des SGB II den Ausbau der Eingliederungsleistungen zunächst zugunsten der Bewältigung der Schwierigkeiten bei der Umstellung der Leistungsgewährung zurückstellen mussten, ist das Maßnahmenvolumen beginnend ab der zweiten Jahreshälfte 2005 stark angestiegen. Mit dem Maßnahmenvolumen ist auch die absolute Anzahl an Frauen, die an Maßnahmen teilnahmen, deutlich gestiegen (vgl. Tabelle 13). Während im Jahr 2005 jahresdurchschnittlich rund 177.000 Frauen im Rechtskreis SGB II gefördert wurden, waren dies im Jahr 2007 bereits rund 290.000, und dies parallel zu deutlich geringeren Zuwächsen (2006) bzw. sogar einem Rückgang (2007) der Anzahl arbeitsloser Frauen im Rechtskreis SGB II. Auch der Anteil von Frauen an den Geförderten stieg durch dieses absolute Wachstum leicht an (von 40,3 auf 41,2 % bzw. 42,2 % im Jahr 2008.⁹¹

Zugleich ist die Frauenförderquote im gleichen Zeitraum stärker unterschritten worden, und die Differenz zwischen Quote und Teilnahme stieg auf -5,4 Prozentpunkte im Jahr 2007. Dies kommt dadurch zustande, dass der absolute und relative Anstieg der Teilnahmehäufigkeit von Frauen nicht Schritt gehalten hat mit dem stärkeren Anstieg des Frauenanteils an den Arbeitslosen im gleichen Zeitraum. Dieser fließt als Berechnungsgröße in die Frauenförderquote ein (zur Berechnungsweise vgl. auch Abschnitt 5.5.1). Sie wird am stärksten unterschritten bei den Beschäftigung begleitenden Instrumenten (Eingliederungszuschuss, Einstiegsgeld), am höchsten liegen die Frauenanteile bei den ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘, bei der ‚Beauftragung Dritter mit der Vermittlung‘ und bei den ‚Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen‘.

⁹¹ Die Angabe ist vorläufig und bezieht sich auf die Monate Januar bis November 2008. Sie ist dem SGB II-Jahresbericht 2008 zu entnehmen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009g); die Eingliederungsbilanz für das Jahr 2008 mit detaillierteren Angaben zu den Teilnehmer/innen nach Maßnahmetype waren zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht verfügbar.

Tabelle 13: Frauenanteile in ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rechtskreis SGB II (ohne Daten zKT), 2005-2008 (Bestandsdaten)

	2005		2006		2007	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Arbeitslose im Rechtskreis SGB II insgesamt (ohne zKT)	2.401.993		2.442.691		2.187.041	
Arbeitslose Frauen im Rechtskreis SGB II (ohne zKT)	1.062.569	44,2	1.104.643	45,2	1.027.242	47,3
Beauftragung Dritter mit Vermittlung	31.892	42,5	32.066	42,4	13.618	44,7
Berufliche Weiterbildung	7.270	39,0	19.096	40,9	24.893	42,2
Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen	14.101	41,3	14.939	42,4	16.077	44,5
Berufsausbildung Benachteiligter	1.213	38,1	5.344	38,3	9.642	38,9
Eingliederungszuschuss	5.811	32,1	12.806	30,9	16.533	31,5
Einstiegsgeld	2.004	30,5	7.984	34,1	9.796	36,5
AGH MAE	77.479	40,1	112.198	40,5	107.757	41,3
ABM	8.372	38,8	14.244	40,2	12.653	41,1
SWL	10.096	43,5	38.815	43,8	61.834	45,3
Maßnahmen insgesamt	176.596	40,3	270.511	40,3	290.158	41,2
Zielförderquote		41,5		43,4		46,6
Differenz zur Zielförderquote		- 1,2		-3,1		-5,4

Quellen: Bundesagentur für Arbeit 2006b, 2007b, 2008h, eigene Darstellung.

Um die Wirkungen der SGB II-Umsetzung in Hinblick auf diese quantitative Einbeziehung von Frauen beurteilen zu können, wäre auch ein Vergleich mit den Vorgängersystemen erforderlich. Dazu liegen allerdings kaum vergleichbare Zahlen vor (vgl. Abschnitt 2.4). Unabhängig von möglichen Fortschritten oder Rückschritten hinsichtlich des *Frauenanteils* sind bei einem Vorher-Nachher-Vergleich aber auch die Veränderungen hinsichtlich des *absoluten* Umfangs an Fördermaßnahmen von Bedeutung. In der einzigen vorliegenden Statistik zur Maßnahmeteilnahme im Jahr 2003 sind allerdings keine Geschlechterdifferenzierungen vorgenommen worden (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2003). Aus der Statistik geht hervor, dass die gesamte Aktivierungsquote⁹² bei 12,6 % lag. Demgegenüber lag die Aktivierungsquote für arbeitslose ALG II-Bezieher/innen im Jahresdurchschnitt 2007 bei 22,7 % (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008p:44). Auch wenn, was zu vermuten ist, diese Steigerung

⁹² Anteil der Maßnahmeteilnehmer/innen bezogen auf die Gesamtheit der Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer/innen im Alhi-Bezug (Stichtag 30.6.2003).

des quantitativen Niveaus von Maßnahmeteilnahmen im Vergleich zum Vorgängersystem Arbeitslosenhilfe auch auf die arbeitslosen *Frauen* im Rechtskreis SGB II zutreffen sollte, ist zu beachten, dass dieser Vergleich unvollständig ist. Denn die Gruppe der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II umfasst einerseits auch die ehemaligen Sozialhilfe-Beziehenden, andererseits sind darin insbesondere diejenigen arbeitslosen Frauen und Männer nicht erfasst, die nach altem Recht Arbeitslosenhilfe bezogen hätten, wegen Anrechnung des Partnereinkommens jedoch unter den nun geltenden Regeln zum Kreis der Nicht-Leistungsbezieher/innen im Rechtskreis SGB III zählen oder gar nicht mehr als arbeitslos erfasst werden. Ein Vorher-Nachher-Vergleich müsste also auch die aktuelle Aktivierungsquote dieses Personenkreises einbeziehen sowie die frühere Aktivierungsquote der Sozialhilfe-Beziehenden.⁹³ Darüber hinaus ist zu bedenken, dass im Rechtskreis SGB III die weit überwiegende Mehrheit aller Leistungsbeziehenden als arbeitslos oder arbeitsuchend galt (und gilt), während von den Frauen im Rechtskreis SGB II lediglich rund 40 % als arbeitslos gelten (vgl. Abschnitt 2.5).

Die wenigen verfügbaren Daten deuten also insgesamt darauf hin, dass ein größerer Anteil der *arbeitslosen und arbeitsuchenden* ALG II-Beziehenden an Maßnahmen der Arbeitsförderung teilnimmt, als dies zuvor zumindest in der Gruppe der Arbeitslosenhilfe-Beziehenden der Fall war. Der Vergleich lässt aber wichtige Personengruppen unberücksichtigt. Innerhalb der Jahre nach Einführung des SGB II ist die Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der Arbeitsförderung absolut und relativ gestiegen. Gleichwohl entspricht der Frauenanteil an den Maßnahmen noch nicht der Frauenförderquote und unterschreitet diese im Jahr 2007 sogar stärker als in den beiden Vorjahren.

Was sagt dieses Zwischenergebnis aus? Eine gewisse Zurückhaltung ist zunächst bei jeder Interpretation der quantitativen Entwicklung zu üben: Ein höheres quantitatives Niveau sagt noch nichts über die Passgenauigkeit, Qualität und Effektivität der Arbeitsförderung aus. Denkbar ist auch, dass mit einer geringen Zahl an Maßnahmen insgesamt bessere oder gleich gute Ergebnisse erzielt werden. Geht man allerdings zunächst davon aus, dass die zusätzlichen Maßnahmeteilnahmen zumindest teilweise eine dem Förderbedarf angemessene Intensivierung der Arbeitsförderung abbilden, so wirft die Unterschreitung der Frauenförderquote aus gleichstellungspoli-

⁹³ Dazu existieren jedoch ebenfalls keine separaten Statistiken. Die Gruppe der Nicht-Leistungsbezieher/innen im Rechtskreis SGB III insgesamt eignet sich nicht als Vergleichsgruppe, denn sie umfasst nicht nur Arbeitslose oder Arbeitsuchende, die nach altem Recht Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten, sondern einen weit größeren Personenkreis (u. a. Personen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben haben, zugleich aber nicht hilfebedürftig im Sinne des SGB II sind).

tischer Sicht zumindest Fragen auf. Sie deutet auf eine Ungleichbehandlung hin, die sich pauschal kaum mit einer höheren Qualifikation von Frauen im ALG II-Bezug erklären lässt (vgl. Abschnitt 2.5), die ihre Förderung verzichtbar erscheinen lässt. Zumindest unter der Voraussetzung, dass sich die Förderung nicht auf besser qualifizierte und arbeitsmarktnähere Personen konzentrieren soll, wäre daher zu erwarten, dass Frauen anteilig mindestens ebenso häufig wie Männer an Maßnahmen teilnehmen.

Für die Ungleichbehandlung kommen aber eine Reihe weiterer Gründe in Frage, die sich nicht auf die Möglichkeit der aktiven Diskriminierung oder Benachteiligung von Frauen durch das SGB II bzw. die Grundsicherungsstellen beschränken, so etwa der Einfluss arbeitsmarktseitiger Strukturen oder Präferenzen der Hilfebedürftigen selber. Die Interpretation des geringeren Frauenanteils und damit auch seine Bewertung setzt daher eine nähere Betrachtung der Bestimmungsfaktoren beim Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsförderung und der möglichen Gründe für Ungleichbehandlungen voraus. Hierfür bedarf es auch einer differenzierteren Analyse zu den Unterschieden *innerhalb* der Gruppe der ALG II-Bezieherinnen, um Aufschluss darüber zu erhalten, welche Gruppen von Frauen in Maßnahmen besonders unterrepräsentiert sind. Beide Aspekte sollen in den folgenden Abschnitten vertieft werden.

7.1.2 Selektivität von Maßnahmen: Wer nimmt teil?

Die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen lassen sich bereits den veröffentlichten Statistiken entnehmen: Die differenzierten Eingliederungsbilanzen für Ost- und Westdeutschland zeigen, dass der geringere Frauenanteil vornehmlich auf den geringen Frauenanteil in Westdeutschland zurückgeht, während in Ostdeutschland der Frauenanteil in allen drei Jahren insgesamt sogar den Zielförderanteil überstieg (2005: +2,4, 2006: +2,3, 2007: +0,4 Prozentpunkte) (vgl. Tabellen G.7.1 und G.7.2 im Anhang). Die auf Ostdeutschland bezogene Frauenförderquote von 43,5 % (2007) wurde dabei vor allem bei den Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (46,6 %), bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (46,9 %) sowie bei dem mit über 40 % der Maßnahmeteilnahmen am relativ häufigsten genutzten Arbeitsgelegenheiten (45,7 %) überschritten; bei den Eingliederungszuschüssen (EGZ) sind die Werte hingegen ebenfalls niedriger (38,6 %), weichen aber nicht so stark ab wie im gesamtdeutschen Durchschnitt. Zudem liegt das absolute quantitative Niveau an Maßnahmeteilnahmen in Ostdeutschland deutlich höher: So kommen im Jahresdurchschnitt 2007 auf rund 415.000 arbeitslose Frauen rund 143.000 Maßnahmeteilnehmerinnen (Bestandsdaten); in Westdeutschland kamen auf nahezu doppelt so viele arbeitslose Frauen (rund 780.000) hingegen nur rund 188.000 Maßnahmeteilnahmen.

Neben diesen regionalen Unterschieden variiert die Teilnahmehäufigkeit auch nach Qualifikationsniveau und Arbeitsmarktnähe. Ein wiederkehrendes Ergebnis der Wirkungsforschung zu den einzelnen Maßnahmetypen ist dabei, dass arbeitsmarktnähere Personen⁹⁴ insgesamt häufiger an Maßnahmen teilnehmen – und zwar auch an solchen, die explizit eher auf arbeitsmarktferne Personen ausgerichtet sind, wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten. Einzig bei der Beauftragung Dritter mit Teilaufgaben der Vermittlung, die der Integration vorgelagert sind, haben Personen mit langer Arbeitslosigkeitsdauer, geringer Qualifikation und wenig Berufserfahrung höhere Zugangswahrscheinlichkeiten als andere Personengruppen (vgl. Bernhard u. a. 2006: 544). Bei den betrieblichen Trainingsmaßnahmen hingegen weisen Männer und Frauen mit höheren Schulabschlüssen und Berufsausbildung eine höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf (ebd: 541). Auch bei den Eintritten in nicht-betriebliche Trainingsmaßnahmen⁹⁵ sind Personen ohne Schulabschluss etwas weniger vertreten, als es ihrem Anteil im Arbeitslosenbestand entspricht (vgl. Jozwiak/Wolff 2007). Bei den Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante sind insbesondere gering qualifizierte Frauen in Westdeutschland unterrepräsentiert (vgl. Wolff/Hohmeyer 2006: 33ff.), eine niedrigere Teilnahmewahrscheinlichkeit trifft aber auch auf gering qualifizierte Männer zu.

Auch andere Befunde belegen, dass eine geringe Arbeitsmarktnähe bei Frauen noch weniger als bei Männern den Effekt hat, dass sie stärker in die Förderung einbezogen werden. So hat eine multivariate Analyse der Determinanten von Zugängen auf Basis der Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 der § 6c-Forschung zum Ergebnis, „dass von einer Zielgruppenorientierung nach Qualifikation nur bei den Männern gesprochen werden“ (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 219) kann. Legt man allerdings anstelle des formalen Qualifikationsniveaus die Beschäftigungsfähigkeit zugrunde, so zeigt sich in der deskriptiven Analyse der zweiten Welle der Kundenbefragung, dass sowohl Männer als auch Frauen mit unterdurchschnittlicher Beschäftigungsfähigkeit *häufiger* an Arbeitsgelegenheiten teilnehmen als Personen mit durchschnittlicher oder höherer Beschäftigungsfähigkeit. Für Qualifizierungsmaßnahmen⁹⁶

⁹⁴ Die Arbeitsmarktnähe wird in den Untersuchungen des IAB anhand verschiedener Indikatoren ermittelt; dazu zählen etwa die Arbeitslosigkeitsdauer, Berufserfahrung, Qualifikationsniveau, Lücken in der Erwerbsbiographie, gesundheitliche Einschränkungen.

⁹⁵ Nichtbetriebliche Trainingsmaßnahmen sind kürzere schulische Maßnahmen bei einem Bildungsträger mit einer Dauer von maximal 12 Wochen. Sie umfassen u. a. Bewerbungstrainings, Kurse zur Eignungsfeststellung sowie Kurse zur Vermittlung von spezifischen Kenntnissen (z. B. Computer- und Sprachkurse) (vgl. Jozwiak/Wolff 2007: 2).

⁹⁶ In der Rubrik Qualifizierungsmaßnahmen wurde durch das Untersuchungsfeld 3 ein breites Spektrum von Maßnahmen zusammengefasst, die in der Kundenbefragung einzeln erfasst wurden – dazu zählen u. a. Bewerbungstrainings, Praktika, Lehrgänge zur beruflichen Weiterbildung, Sprach-

ergibt hingegen auch diese Analyse, dass sowohl bei Betrachtung des formalen Qualifikationsgrades als auch bei Betrachtung der Beschäftigungsfähigkeit insbesondere Frauen mit diesbezüglich ungünstigeren Voraussetzungen unterdurchschnittlich häufig an Maßnahmen teilnehmen, wohingegen bei Männern ein fehlender Berufsabschluss sogar mit einer höheren Teilnahmewahrscheinlichkeit verbunden ist. Der Bericht konstatiert daher, dass es „nicht wie erwartet Frauen ohne Qualifikationsabschluss [sind], die besonders oft an Q[ualifizierungs]-Maßnahmen teilnehmen“ (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 98).

Auch in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund gibt es Geschlechterunterschiede: Sowohl Männer als auch Frauen mit Migrationshintergrund sind nach Auswertungen der Kundenbefragung bei den Qualifizierungsmaßnahmen überrepräsentiert, wobei diese erhöhte Teilnahmewahrscheinlichkeit nach Einschätzung des Untersuchungsfelds 3 der § 6c-Forschung in erster Linie auf die Sprachkurse zurückgehen dürfte. Bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, also vor allem AGH, sind Personen mit Migrationshintergrund hingegen deutlich unterrepräsentiert, und dies gilt vor allem für Frauen (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 210).

Insbesondere Jugendliche und junge Erwachsene bis zum Alter von 25 Jahren sind eine Zielgruppe des SGB II, die besonders intensiv gefördert werden soll. Gemessen an ihrer quantitativen Einbindung in Maßnahmen der Arbeitsförderung wird dieser Anspruch bei den Frauen jedoch nur partiell erfüllt. Zwar nehmen sowohl junge Männer als auch junge Frauen häufiger an Maßnahmen teil als höhere Altersgruppen, der Unterschied ist bei den Frauen jedoch weniger ausgeprägt (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 205f.) und die Unterschiede zwischen den Geschlechtern fällt in dieser Altersgruppe am größten aus. Resümierend kommen die Autoren daher zum Schluss: „Der bei zahlreichen Aspekten der Aktivierung bereits festgestellte Geschlechterunterschied ist bei den Jugendlichen besonders ausgeprägt.“ (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 181).

Die niedrigere Teilnahmehäufigkeit von Frauen verteilt sich also sehr ungleich auf Teilgruppen innerhalb der Gruppe weiblicher ALG II-Beziehender. Neben der regionalen Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland variiert die Häufigkeit einer Maßnahmeteilnahme auch mit dem Alter sowie dem Qualifikationsniveau oder der Arbeitsmarktnähe. Anders als dies zu erwarten wäre, führt eine geringe Arbeitsmarktnähe insbesondere bei Frauen aber nicht zu einer häufigeren Teilnahme an Maßnahmen der Arbeitsförderung, während dies bei Männern eher der Fall ist.⁹⁷ Der

kurse, Kurse zur Förderung der Existenzgründung, Umschulungen und weitere Maßnahmen (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 202).

⁹⁷ Für eine umfassende Bewertung der Wirkungen der SGB II-Umsetzung wäre hier wiederum ein Vorher-Nachher-Vergleich erforderlich, der jedoch wie erwähnt mangels verfügbarer Daten nicht

Vergleich von Frauen und Männern mit gleichen Fördervoraussetzungen (Alter, Arbeitsmarktnähe) unterstreicht, dass ein etwaiger geringerer Förderbedarf von Frauen als Erklärung für ihre weniger intensive Einbeziehung in die Arbeitsförderung kaum geeignet ist.

Das leitet über zur Frage, welche anderen Gründe dafür in Frage kommen. Warum werden insbesondere gering qualifizierte Frauen in Westdeutschland so selten gefördert? Eine mögliche Erklärung sind arbeitsmarktseitige Strukturen. Ihr Einfluss wird in Abschnitt 7.2.3 auf der Basis der eigenen qualitativen Fallstudien noch vertieft. Im Folgenden soll zunächst anhand quantitativer Auswertungen ein Blick darauf geworfen werden, welche Konsequenzen die unterschiedlich starke Einbindung von Männern und Frauen mit Aufgaben der Kinderbetreuung für die Maßnahmeteilnahme haben.

7.1.3 Einbeziehung von ALG II-Beziehenden mit Kindern

Eine naheliegende Vermutung ist, dass die geringere Einbeziehung von Frauen darauf zurückzuführen ist, dass sie in stärkerem Maße als Männer Kinderbetreuungsaufgaben übernehmen. Auch die unterschiedlich intensive Einbeziehung west- und ostdeutscher Frauen in die Arbeitsförderung könnte hierauf zurückzuführen sein. Zum einen sind Erwerbsorientierung und -quoten unter ostdeutschen Frauen traditionell höher. Zum anderen kommt hinzu, dass unter den Hilfebeziehenden in Westdeutschland auch anteilig mehr Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit betreuungsbedürftigen Kindern leben als in Ostdeutschland (vgl. Abschnitt 2.5).

Tatsächlich zeigen die Analysen der Wirkungsforschung, dass das Vorhandensein von Kindern im Haushalt den Zugang zu Maßnahmen beeinflusst – vorwiegend bei Frauen, und vorwiegend bei denjenigen mit jüngeren Kindern. Für einige Maßnahmetypen liegen Probit-Schätzungen der Teilnahmewahrscheinlichkeit auf Basis der Geschäftsdaten der Bundesagentur für Arbeit vor. In Ostdeutschland nehmen Frauen insgesamt häufiger an AGH teil als Frauen in Westdeutschland. Einschränkungen für beide Regionen ergeben sich allerdings bei Frauen mit Kindern unter drei Jahren (vgl. Hohmeyer/Jozwiak 2008: 16f.). Bei der Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (einschließlich Bewerbungstrainings) sind Frauen mit Kindern unter sechs Jahren in Westdeutschland und Ostdeutschland seltener vertreten (vgl. Bernhard/Wolff 2008: 28), wohingegen Kinder ab sechs Jahren keinen signifikanten Effekt haben (vgl. Bernhard/Wolff 2008: 28). Bei den Trainingsmaßnahmen wurde nur nach Anzahl der Kinder differenziert. Hier sind die Ergebnisse nur für Frauen in

möglich war. Daher kann anhand der quantitativen Daten nicht beurteilt werden, ob sich nach Einführung des SGB II die unterschiedliche Beteiligung von arbeitsmarktfernen Frauen und Männern an Maßnahmen verändert hat.

Ostdeutschland schwach signifikant; Frauen sind, wie schon bei den AGH, etwas häufiger vertreten, wenn sie ein oder zwei Kinder haben (vgl. Wolff/Jozwiak 2007: 36).

Zu beachten ist dabei, dass diese Analysen sich auf die Gruppe von *arbeitslos* gemeldeten ALG II-Beziehenden beschränken. Diejenigen – überwiegend weiblichen – Hilfebeziehenden (vor allem mit Kindern unter drei Jahren), denen wegen nicht verfügbarer Kinderbetreuung keine Erwerbstätigkeit und Maßnahmeteilnahme zugemutet werden kann, fließen nicht in diese Berechnungen ein, d. h. Frauen mit kleinen Kindern nehmen auch dann seltener an Maßnahmen teil, wenn sie als arbeitslos oder -suchend gemeldet sind. In den Auswertungen der Kundenbefragung im Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung werden bei der Analyse der Maßnahmeteilnahmen hingegen alle Hilfebeziehenden einbezogen. Dadurch wird auch das Ausmaß deutlicher, in dem vor allem Frauen mit kleinen Kindern in Maßnahmen unterrepräsentiert sind: Demnach haben nur knapp 18 % der Frauen, aber 48 % der Männer mit Kleinkindern in der Vergangenheit bereits an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen; noch deutlicher fallen die Unterschiede bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (vor allem AGH) aus (7,4 % versus 27,7 %) (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 210).

Diese Befunde erscheinen zumindest auf den ersten Blick nicht überraschend, wenn man sich die unterschiedlich starke Einbindung von Frauen und Männern in Kinderbetreuungsaufgaben vor Augen führt. Frauen geben deutlich häufiger als Männer an, aufgrund der Kinderbetreuungssituation nur halbtags (46 %) oder gar nicht (26 %) arbeiten zu können (vgl. Abschnitt 2.5). Über alle Altersgruppen der Kinder hinweg sind dabei starke Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland erkennbar: In Westdeutschland geben fast zwei Drittel (62,5 %) der Frauen mit Kindern im Schulalter noch an, nur ‚halbtags‘ arbeiten zu können, während dies in Ostdeutschland lediglich knapp ein Viertel (23,2 %) ist (vgl. Abbildung G.2.2). Neben der traditionell höheren Erwerbsorientierung von Frauen in Ostdeutschland dürfte hierfür auch die bessere Betreuungsinfrastruktur in Ostdeutschland ausschlaggebend sein (vgl. 6.1.1). Entsprechend lautet auch das Resultat einer multivariaten Analyse zu den AGH, dass die unterschiedliche Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten neben den qualifikatorischen Unterschieden ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Unterschiede in der Teilnahmehäufigkeit zwischen west- und ostdeutschen Frauen ist (vgl. Hohmeyer/Jozwiak 2008: 21f.)

Gleichwohl bleiben einige Fragen offen. Zum einen erklärt die schlechtere Kinderbetreuungsinfrastruktur für unter 3-Jährige in Westdeutschland nicht, warum auch Frauen mit Kleinkindern in Ostdeutschland seltener zu den Geförderten zählen. Zum anderen lässt auch die multivariate Analyse keinen Schluss zu, ob tatsächlich jene

unterrepräsentiert sind, die keine oder zumindest keine zeitlich ausreichende Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder haben. Denn die ausgewerteten Daten zur Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsangeboten beziehen sich nicht auf die einzelnen Arbeitslosen, sondern auf das regionale Angebot, wie es durch die Statistischen Bundes- und Landesämter erhoben wurde (vgl. Hohmeyer/Jozwiak 2008: 12). Schließlich müssen zeitliche Restriktionen im Aktivierungsprozess auch nicht unbedingt hinderlich sein: So könnten Maßnahmen der Arbeitsförderung durchaus prinzipiell auch auf die kürzeren Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen hin abgestimmt werden, was zum Teil auch geschieht (vgl. Abschnitt 7.2.1). Die traditionelle Ungleichverteilung der Betreuungsaufgaben und die unterschiedlich stark ausgebauten Kinderbetreuungsinfrastruktur können die Geschlechterdifferenzen wie auch die Unterschiede zwischen west- und ostdeutschen Frauen daher nicht alleine erklären. Stattdessen müssen hier weitere Erklärungen gefunden werden, warum aus diesen dem Aktivierungsprozess *vorgelagerten* Geschlechterdifferenzen auch Geschlechterdifferenzen *im* Aktivierungsprozess werden.

Die Daten der Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 der § 6c-Forschung (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008) ermöglichen eine Vertiefung der Frage, welche Bedeutung zeitliche Restriktionen für die Maßnahmeteilnahme haben, weil darin die Betreuungssituation individuell erhoben wurde.⁹⁸ In Tabelle 14 wird die Gruppe der Frauen mit Kindern hinsichtlich ihrer Teilnahmehäufigkeit mit der Gruppe der Männer mit Kindern sowie mit Männern und Frauen ohne Kinder verglichen. Da von einem Einfluss des Alters auf die Maßnahmeteilnahme auszugehen ist, wurde der Vergleich auf die Gruppe der 25- bis 49-Jährigen beschränkt.

Der Vergleich bestätigt zunächst die oben wiedergegebenen Ergebnisse der Wirkungsforschung: Demnach nehmen lediglich 1,8 % aller Frauen mit Kindern unter drei Jahren an Maßnahmen teil und damit weit seltener als Männer mit gleichaltrigen Kindern (13,2 %) und als Frauen und Männer ohne Kinder (16,1 bzw. 16,5 %). Darüber hinaus zeigt die Tabelle aber, dass dieser Unterschied auch auf Frauen und Männer mit Kindern unter drei Jahren zutrifft, bei denen die Betreuungssituation eine Erwerbstätigkeit und damit auch eine Maßnahmeteilnahme prinzipiell (halbtags oder ganztags) zulassen würde. Die Kinderbetreuungssituation scheint bei ihnen also nicht das primäre Hindernis zu sein. Dieser Befund trifft in der Tendenz sowohl auf Westdeutschland als auch auf Ostdeutschland zu (vgl. Tabelle G.7.3 und G.7.4 im Anhang). Bei Männern hat das Vorhandensein von Kleinkindern hingegen den ge-

⁹⁸ Die folgenden Ergebnisse basieren auf einer Auswertung folgender Frage der Kundenbefragung: „Ist die Betreuungssituation Ihres Kindes / Ihrer Kinder insgesamt so geregelt, dass Sie 1. einer Ganztagsbeschäftigung oder Vollzeitausbildung, 2. einer Halbtagsbeschäftigung oder Teilzeitausbildung, 3. gar keiner Beschäftigung nachgehen können?“

genteiligen Effekt. Sie nehmen häufiger an Maßnahmen teil als Männer mit älteren Kindern, und zwar selbst bzw. insbesondere dann, wenn sie zeitliche Einschränkungen angeben.⁹⁹

Tabelle 14: Anteil der eHb (25-49 Jahre), die aktuell an einer Maßnahme teilnehmen, nach Betreuungssituation und Alter des jüngsten Kindes, Anteile (in %)

	Alter des jüngsten Kindes						Ohne Kinder unter 15 Jahren							
	Unter 3 Jahren		3 bis 6 Jahre		7 bis 14 Jahre		Frauen	Männer						
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer								
Insgesamt	1,8	13,2	9,6	12,5	14,4	11,3	16,1	16,5						
Erwerbstätigkeit möglich...	X													
Ganztags									2,3	11,6	15,6	13,9	18,3	12,7
Halbtags									3,9	17,2	9,2	7,3	13,9	0,0
Gar nicht									0,9	12,1	3,7	/	2,0	/

Erläuterung: / = Fallzahl unter 30 (bezogen auf die Grundgesamtheit der jew. Zelle); Ausgewiesen ist der Anteil der Maßnahmeteilnehmer/innen an allen eHb der jeweiligen Gruppe. Lesebeispiel: 2,3 % der Frauen mit Kindern unter 3 Jahren, die angeben, ‚ganztags‘ arbeiten zu können, nehmen zum Befragungszeitpunkt an einer Maßnahme teil.

Quelle: Kundenbefragung, 1. Welle, eigene Berechnungen (IAQ).

Mit steigendem Alter des jüngsten Kindes verringern sich die Geschlechterunterschiede bei der Maßnahmeteilnahme bzw. verkehren sich sogar ins Gegenteil: Während die Teilnahmehäufigkeit von Männern mit Kindern insgesamt etwas zurückgeht, steigt die Teilnahmehäufigkeit von Frauen deutlich an, vor allem nach dem dritten Geburtstag des jüngsten Kindes.¹⁰⁰ Sie erreicht aber nur bei den Frauen, die ganztags arbeiten können, den Wert der Frauen und Männer ohne Kinder bzw. übersteigt diesen sogar. Die Arbeitsförderung konzentriert sich also innerhalb der Gruppe der Frauen mit Kindergarten- und Schulkindern stärker auf Frauen, die die Vorausset-

⁹⁹ Nach eigenen Auswertungen der Kundenbefragung sind es insgesamt rund 13 % der Männer im Alter zwischen 25 und 49 Jahren mit Kindern unter drei Jahren, die angeben, wegen Kinderbetreuung nur ‚halbtags‘ (9 %) oder ‚gar nicht‘ (4 %) arbeiten zu können.

¹⁰⁰ Dieser Anstieg mit dem Alter des jüngsten Kindes trifft sowohl für Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften als auch für alleinerziehende Frauen zu, wobei letztere ein etwas höheres Aktivitätsniveau als Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften aufweisen: Der Unterschied beträgt dabei jeweils rund 3 Prozentpunkte (vgl. Tabelle G.7.5 im Anhang).

zungen für eine ganztägige Erwerbstätigkeit mitbringen, während Frauen mit stärkeren zeitlichen Restriktionen weiterhin unterrepräsentiert bleiben.¹⁰¹

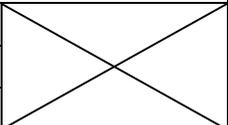
Wie sind diese Befunde zu erklären? Werden zum Beispiel bei der Maßnahmegestaltung zeitliche Restriktionen möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt? Diese Frage wird in Abschnitt 7.2.4 noch weiter vertieft. Eine andere Erklärungsmöglichkeit für niedrigere Teilnahmequoten ist, dass die betreffenden Personen bereits in höherem Maße einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Um dies zu überprüfen, wurden Angaben der Kundenbefragung zur aktuellen Erwerbstätigkeit von Hilfebeziehenden ausgewertet und miteinander verglichen (vgl. Tabelle 15).

Tatsächlich zeigt der Vergleich, dass einige derjenigen Personengruppen besonders häufig bereits erwerbstätig (mit aufstockendem Hilfebezug) sind, die zum Befragungszeitpunkt relativ selten an Maßnahmen teilnehmen. Dies könnte darauf hindeuten, dass bei diesen Personengruppen eine Erwerbstätigkeit die Teilnahme an Maßnahmen verhindert. Diese Erklärungsmöglichkeit kommt zum einen bei Männern mit Kindern in Frage: Sie nehmen durchgehend etwas seltener an Maßnahmen teil als Männer der mittleren Altersgruppe ohne Kinder, sind aber auch deutlich häufiger als diese bereits erwerbstätig.¹⁰² Auch die festgestellten Unterschiede innerhalb der Gruppe der Frauen können zumindest partiell auf das unterschiedliche Ausmaß an Erwerbstätigkeit zurückzuführen sein. Denn bemerkenswerterweise sind Frauen, die wegen der Kinderbetreuung auf eine Halbtags­tätigkeit beschränkt sind, deutlich häufiger erwerbstätig als Frauen ohne Kinder und auch etwas häufiger als Frauen mit Kindern, deren Betreuungssituation eine Ganztagsbeschäftigung zulässt. Gerade Frauen mit ‚halbtägiger‘ Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sind es ja (neben denen, die aufgrund der Betreuungssituation ‚gar nicht‘ arbeiten können), auf die die niedrigeren Werte von Frauen bei der Maßnahmeteilnahme zurückgehen.

¹⁰¹ Die in den Zahlen für Gesamtdeutschland auftretenden Unterschiede verteilen sich allerdings unterschiedlich auf die beiden Landeshälften: Die Ungleichbehandlung von Frauen mit ‚ganztägiger‘ und ‚halbtägiger‘ Betreuungsmöglichkeit geht bei Frauen mit Kindergartenkindern auf Ostdeutschland zurück, bei Frauen mit Schulkindern auf Westdeutschland (vgl. Tabelle G.7.3 und G.7.4 im Anhang). Frauen mit Kindergartenkindern werden in Westdeutschland unabhängig von der Betreuungssituation seltener gefördert als Männer und als Frauen ohne Kinder.

¹⁰² Diese Erklärungsmöglichkeit gilt allerdings nicht für Männer, deren jüngstes Kind zwischen drei und sechs Jahre alt ist und die eine Beschränkung auf eine Halbtags­tätigkeit angeben. Ihre Teilnahme ist deutlich niedriger als die von anderen Männern mit gleichaltrigen Kindern – und dies, obwohl sie deutlich seltener erwerbstätig sind als diese (15,3 % im Vergleich zu 31,0 % aller Männer mit Kindern dieser Altersgruppe, s. Tabelle 15). Auf der anderen Seite werden Männer mit Kleinkindern unter drei Jahren, die eine Halbtagsbeschränkung angeben, deutlich häufiger in die Arbeitsförderung einbezogen als andere Männer und auch als Frauen mit den gleichen Voraussetzungen. Dieser Befund bemerkenswert und bedarf weiterer Untersuchung, zumal die Fallzahl dieser Gruppe in der Untersuchung relativ klein ist (58).

Tabelle 15: Anteil der erwerbstätigen eHb (25-49 Jahre), nach Betreuungssituation und Alter des jüngsten Kindes, Anteile (in %)

	Alter des jüngsten Kindes						Ohne Kinder unter 15 Jahren							
	Unter 3 Jahren		3 bis 6 Jahren		7 bis 14 Jahren		Frauen	Männer						
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer								
Insgesamt	17,4	33,6	26,2	31,0	36,6	40,2	29,7	21,1						
Erwerbstätigkeit möglich...														
Ganztags									25,4	34,7	26,6	37,4	35,8	41,6
Halbtags									36,9	30,4	31,3	15,3	41,7	31,9
Gar nicht									0,0	0,0	0,0	/	0,0	/

Erläuterung: Als Erwerbstätigkeit sind dabei alle Erwerbsformen erfasst (sozialversicherungspflichtige Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung, Minijobs, selbständige Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfende Familienangehörige); / = Fallzahl unter 30 (bezogen auf die Grundgesamtheit der jew. Zelle); ausgewiesen ist der Anteil der Erwerbstätigen an allen eHb der jeweiligen Gruppe. Lesebeispiel: 25,4 % der Frauen mit Kindern unter 3 Jahren, die angeben, ‚ganztags‘ arbeiten zu können, sind zum Befragungszeitpunkt erwerbstätig.

Quelle: Kundenbefragung, 1. Welle, eigene Berechnungen (IAQ).

Die deutlichen Unterschiede *zwischen* den Geschlechtern in der Gruppe der Eltern mit Kindern unter drei Jahren können hingegen durch diese Zahlen nicht erhellt werden, im Gegenteil: Männer mit Kleinkindern sind doppelt so häufig erwerbstätig wie Frauen mit Kleinkindern (33,6 % vs. 17,4 %), dies verringert aber ihre Teilnahmehäufigkeit an Maßnahmen nicht, sondern sie nehmen im Gegenteil mehr als sieben mal so häufig an Maßnahmen teil wie Frauen (13,2 % vs. 1,8 %, vgl. Tabelle 14). In nur wenig abgeschwächter Form bleibt dieses Ungleichgewicht auch bestehen, wenn man den Vergleich auf die Gruppe der Männer und Frauen beschränkt, die von der Betreuungssituation her prinzipiell ‚ganztags‘ oder ‚halbtags‘ arbeiten könnten.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vor allem Frauen mit Kleinkindern seltener an Maßnahmen teilnehmen als andere Personengruppen. Als Ursache hierfür kommen insbesondere in Westdeutschland Versorgungslücken im Betreuungsangebot für Kleinkinder in Frage. Diese können den Befund aber nur partiell erklären, denn Frauen mit Kleinkindern nehmen in Ost- und Westdeutschland auch dann deutlich seltener an Maßnahmen teil, wenn sie über eine halb- oder ganztägige Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder verfügen. Den gegenteiligen Effekt haben Kleinkinder bei Männern: Sie werden sogar dann stärker als andere Männer in die Arbeitsförderung einbezogen, wenn sie zeitliche Einschränkungen angeben – und dies, obwohl sie in höherem Umfang als Frauen mit Kleinkindern bereits erwerbstätig sind.

Frauen mit Kindern ab drei Jahren sind in Maßnahmen ebenfalls zum Teil noch unterrepräsentiert, zumal dann, wenn sie nur eine ‚halbtägige‘ Betreuungsmöglichkeit für ihr Kind haben. Dieser Befund ist insbesondere für Westdeutschland relevant, da hier über 60 % aller Frauen mit Kindergarten- und Schulkindern nur eine solche halbtägige Betreuungsmöglichkeit angeben. Die detaillierteren Auswertungen auf Basis der Kundenbefragung haben allerdings gezeigt, dass unter ihnen auch der Anteil der bereits Erwerbstätigen besonders hoch ist. Hier liegt daher möglicherweise ein Grund für ihre geringere Beteiligung an Maßnahmen der Arbeitsförderung.

Diese Befunde sind nur durch Einbeziehung weiterer Einflussfaktoren wie dem Verhalten von Fachkräften und Hilfebeziehenden im Aktivierungsprozess zu erklären. So vermuten etwa *Hohmeyer/Jozwiak* (2008:21), dass Fachkräfte denjenigen Frauen mit Kleinkindern, die sich trotz der eingeschränkten Zumutbarkeit nach § 10 Abs. 3 SGB II ‚freiwillig‘ vor dem Endes des dritten Lebensjahres ihres Kindes bei den Grundsicherungsstellen als arbeitsuchend melden, seltener Arbeitsgelegenheiten zum Test der Arbeitsbereitschaft anbieten, weil bei ihnen ohnehin von einer hohen Erwerbsmotivation ausgegangen werden kann. Eine Übertragung dieser Erklärungsmöglichkeit auf die Gruppe der Männer würde bedeuten, dass die starke Einbeziehung von Männern mit zeitlichen Einschränkungen als Indiz dafür zu werten ist, dass die Fachkräfte bei ihnen die zeitliche Einschränkung als Ausweis für mangelnde Motivation interpretieren und sie entsprechend häufig in Maßnahmen zum Test der Arbeitsbereitschaft verweisen. Ein weiterer möglicher Hintergrund ist, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren auch bei vorhandenem Betreuungsplatz für ihre Kinder die Freistellungsmöglichkeit einer intensiveren Einbeziehung in den Aktivierungsprozess vorziehen und den Kontakt zu den Grundsicherungsstellen daher meiden. Die Handlungsweisen von Fachkräften und Hilfebeziehenden im Falle von Frauen und Männern mit Kleinkindern bedürfen daher einer näheren empirischen Untersuchung auf Basis qualitativer Daten (vgl. Abschnitt 9.2.1). Auch im Falle der Frauen mit älteren Kindern und einer Teilzeit-Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt lassen die Zahlen offen, ob sie Rahmenbedingungen oder Resultate des Aktivierungsprozesses sind, konkreter: ob ihre hohe Erwerbsbeteiligung möglicherweise auch dadurch zustande kommt, dass sie selbst oder die Fachkräfte gerade bei ihnen einer schnellen Integration anstelle einer Qualifizierung den Vorzug geben. Auch dies sind Fragen, die sich lediglich auf Basis qualitativer Untersuchungen beantworten lassen und denen in den folgenden Abschnitten sowie in Abschnitt 9.2.2 weiter nachgegangen wird.

7.2 Hintergründe: Gleichstellungsrelevante Aspekte bei der Maßnahmegestaltung und -zuweisung

Mit der Einführung des SGB II sind eine Reihe von Veränderungen eingetreten, die die Maßnahmegestaltung, -zuweisung und -durchführung berühren. Zum einen sind

mit dem Gesetz nahezu alle Instrumente der Arbeitsförderung des SGB III auch jenen Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II zugänglich gemacht worden, die keinen Anspruch auf die Versicherungsleistung Arbeitslosengeld haben. Dadurch sind für die SGB II-Umsetzung im Untersuchungszeitraum auch die Änderungen relevant, die beginnend mit dem Job-AQTIV-Gesetz im Jahr 2002 und fortgeführt mit dem Ersten und Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz I“ und „Hartz III“) am arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium des SGB III vorgenommen wurden. Diese Änderungen können an dieser Stelle nicht im Einzelnen ausgeführt werden, sondern nur stichpunktartig die Veränderungstendenzen benannt werden (vgl. ausführlich Oschmiansky/Ebach 2009): Zum einen wurden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente stärker an der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet, also am Verhältnis von prognostizierten Wirkungen und dem dafür erforderlichen finanziellen Aufwand. Ein dafür neu eingeführtes Steuerungsinstrument ist die prognostizierte Verbleibsquote, die bei der Vergabe der ebenfalls neu eingeführten Bildungsgutscheine und der Zertifizierung von Bildungsangeboten beachtet werden muss. Des Weiteren wurde das Prinzip des Vorrangs der Vermittlung vor Qualifizierung, das auch im SGB II selbst verankert wurde, gestärkt.¹⁰³ Dies hat sich z. B. niedergeschlagen in einer Umschichtung von Mitteln zugunsten kürzerer Maßnahmen aufgrund der mit längeren Maßnahmen verbundenen „lock-in“-Effekte, d. h. des Aufschubs der Arbeitssuche und des Abgangs in ungeforderte Beschäftigung während der Laufzeit der Maßnahme.¹⁰⁴ Zudem haben vermittlungsorientierte und Beschäftigung begleitende Maßnahmen gegenüber qualifizierenden Maßnahmen an Bedeutung gewonnen: Hinzugekommen sind neue Instrumente zur Unterstützung der Arbeitssuche durch Dritte (u. a. Vermittlungsgutschein, Beauftragung Dritter mit der Vermittlung), sowie zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (Gründungszuschuss im SGB III und Einstiegsgeld im SGB II). Die auf diese neuen Instrumente und die Lohnkostenzuschüsse entfallenden Ausgaben und Teilnehmerzahlen sind seit 2002 entsprechend stark angestiegen (vgl. Oschmiansky/ Ebach 2009).

„Mit dem SGB II wurden allerdings nicht lediglich die Instrumente des SGB III auf das SGB II übertragen, sondern das SGB II hat die Fördermöglichkeiten auch in spezifischer Weise erweitert: Zum einen in Gestalt der Arbeitsgelegenheiten, die ähnlich

¹⁰³ „Vorrangig sollen Maßnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen.“ (§ 3 Abs.1 Satz 3 SGB II).

¹⁰⁴ Seit 2002 sind insbesondere die Ausgaben und Teilnehmerzahlen bei den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), die eine Förderdauer von drei Monaten bis maximal drei Jahren haben können, stark gesunken, weniger Veränderungen gab es hingegen bei den kürzeren Trainingsmaßnahmen (Förderdauer maximal drei Monate) (vgl. Oschmiansky/Ebach 2009).

bereits in der kommunalen Hilfe zur Arbeit eingesetzt wurden, zum anderen in Form der 'weiteren Leistungen' nach dem früheren § 16 Abs. 2 SGB II. Diese umfassten neben Kann-Leistungen, die zum Aufgabenbereich der kommunalen Träger zählen (Kinderbetreuung, Suchtberatung, Schuldenberatung, psychosoziale Betreuung), auch weitere, nicht näher aufgeführte Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II a.F., für die sich die Bezeichnung 'sonstige weitere Leistungen' (SWL) durchgesetzt hat. Mit letzteren wurde den Grundsicherungsstellen die Möglichkeit eingeräumt, auf besondere Förderbedarfe einzugehen, die mit dem Regelinstrumentarium des SGB III und den Kann-Leistungen im kommunalen Verantwortungsbereich nicht in geeigneter Weise berücksichtigt werden konnten. Sowohl die explizite Benennung der kommunalen Kann-Leistungen als Bestandteil der 'Leistungen zur Eingliederung' wie auch die 'SWL' verweisen darauf, dass mit dem Gesetz eine Verzahnung des klassischen Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik mit weiteren Leistungen intendiert war, die als wichtige Voraussetzungen für die Erwerbsintegration oder für den Weg dorthin gelten können.¹⁰⁵

Vor dem Hintergrund dieser grundlegenden Veränderungen wird im Folgenden vorwiegend auf Basis qualitativer Studien der Prozess der Gestaltung und Durchführung von Maßnahmen sowie der Zuweisung in Maßnahmen analysiert und dabei nach weiteren Hintergründen für die oben festgestellten Geschlechterdifferenzen bei der Maßnahmeteilnahme gefragt. In Abschnitt 7.2.1 werden zunächst die Akteure und möglichen Bestimmungsfaktoren erörtert, die bei der Maßnahmegestaltung und -zuweisung eine Rolle spielen und geschlechterdifferente Wirkungen entfalten können. Ihre empirische Bedeutung wird in den folgenden Abschnitten untersucht; zunächst bezogen auf die Feststellung des Förderbedarfs von Männern und Frauen im Prozess der Fallbearbeitung und Maßnahmen der Berufsorientierung (7.2.2). Abschnitt 7.2.3 befasst sich mit der Förderung von Weiterbildung und der inhaltlichen Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen oder Maßnahmen mit Qualifizierungsanteilen. In Abschnitt 7.2.4 stehen zeitliche Gestaltungsoptionen für die Maßnahmeteilnahme im Zentrum. Abschnitt 7.2.5 geht schließlich auf neue, genderrelevante Schnittstellenprobleme ein, die sich bei der Arbeitsförderung durch die Existenz zweier Rechtskreise ergeben.

¹⁰⁵ Die starke Nutzung dieses Instruments in der Umsetzungspraxis gab allerdings Anlass für eine Kontroverse zwischen dem BMAS und den Grundsicherungsstellen bzw. den Ländern über den Gestaltungsspielraum bei den SWL (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 37). Dies mündete zuletzt in einer Neuregelung durch das 'Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das zum 1.1.2009 in Kraft getreten ist'. Die 'sonstigen weiteren Leistungen' sind dabei im Wesentlichen in einer 'Freien Förderung' nach § 16e SGB II aufgegangen, für die zugleich eine Höchstgrenze von 10 % des Eingliederungsbudgets festgelegt wurde.

7.2.1 Akteure und Bestimmungsfaktoren bei Maßnahmegestaltung und -zuweisung

Bei der Feststellung des Förderbedarfs und der damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmegestaltung und -zuweisung sind mehrere Akteure beteiligt und damit verschiedene Bestimmungsfaktoren potentiell wirksam, die bereits vereinzelt angesprochen worden sind. Sie sollen hier hinsichtlich ihrer möglichen geschlechterdiffernten Wirkungen noch einmal rekapituliert werden, bevor ihre empirische Bedeutung untersucht wird:

- *Arbeitgeber*: Eine Einflussnahme von Arbeitgebern bei der Auswahl von Teilnehmer/innen ist insbesondere bei betrieblich durchgeführten Maßnahmen (Praktika, Eingliederungszuschüsse, z. T. auch AGH) anzunehmen. Auch bei nicht-betrieblichen Maßnahmen ist aber ein (indirekter) Einfluss von Arbeitsmarktstrukturen möglich, indem z. B. der Arbeitsmarkt weniger Stellenangebote in weiblich dominierten Tätigkeitsfeldern bietet – oder zumindest weniger Stellenangebote, für die es einer vorherigen individuellen Förderung bedürfte. Insbesondere in Verbindung mit der Anforderung einer hohen Verbleibsquote bei Qualifizierungsmaßnahmen können sich solche geschlechtsspezifischen Nachfragestrukturen auch im Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen niederschlagen.
- *ALG II-Beziehende*: Die ungleiche Teilnahme an Maßnahmen kann Resultat von (ungleichen) Selbstselektionsprozessen sein. So könnte die geringere Teilnahmehäufigkeit von Frauen insgesamt oder von einem Teil der Frauen dadurch bedingt sein, dass sie an einer Maßnahmeteilnahme seltener Interesse haben oder zeigen – z. B. weil sie an einer Arbeitsaufnahme nicht interessiert sind, weil die Maßnahme ihnen nicht als geeignet für das gewünschte Tätigkeitsfeld erscheint oder weil sie selbst einer direkten Erwerbsaufnahme den Vorzug geben. Der Ablehnung von Maßnahmen sind aufgrund der generellen Mitwirkungspflichten zwar enge Grenzen gesetzt. Insbesondere bei Maßnahmen, die auch auf Nachfrage durch die Hilfebedürftigen zustande kommen (Qualifizierung, Eingliederungszuschüsse, z. T. auch Arbeitsgelegenheiten), ist dies aber eine mögliche Erklärung.
- *Grundsicherungsstelle / Fachkräfte*: Die Feststellung des Förderbedarfs, die Maßnahmegestaltung und die Maßnahmezuweisung liegen in erster Linie in der Hand der Grundsicherungsstellen. An allen drei ‚Stationen‘ sind daher Entscheidungen mit geschlechterdiffernten Wirkungen denkbar: Das ‚Profiling‘ kann je nach Geschlecht mehr oder weniger eingehend ausfallen. Maßnahmen können mehr oder weniger stark auf weibliche oder männliche Berufsfelder zugeschnitten sein. Wenngleich hierbei auch externe (Arbeitsmarkt-)Strukturen einwirken können, besteht dennoch Spielraum der Grundsicherungsstellen,

hiermit unterschiedlich umzugehen. Schließlich können Entscheidungen über eine Maßnahmezuweisung oder die Gewährung oder Ablehnung eines Teilnahmewunsches auch nach Geschlecht differieren. Formen der unmittelbaren Diskriminierung aufgrund geschlechterstereotyper Annahmen sind hier ebenso möglich wie – wesentlich schwieriger zu bewertende – geschlechterdifferente Umgangsweisen mit den vorgefundenen unterschiedlichen Selbstselektionsprozessen.

- *Bildungsträger*: Schließlich sind auch Bildungsträger an den verschiedenen Stationen der Hilfeplanung beteiligt – vom Profiling, das relativ häufig zum Aufgabenspektrum von Trägern gehört, über die Entwicklung von Maßnahmenangeboten (nach den zum Teil recht detaillierten Vorgaben in den Ausschreibungen) bis hin zur Entwicklung einer individuellen Hilfeplanung mit den Maßnahmeteilnehmer/innen, welche auch die Empfehlung von weiteren Maßnahmen beinhalten kann.

7.2.2 Feststellung des Förderbedarfs und Berufsorientierung

Während die Gestaltung von Maßnahmen in den beiden nachfolgenden Abschnitten behandelt wird, werden hier zunächst die Einflussfaktoren und Wirkungsmechanismen bei der Feststellung des Förderbedarfs und bei grundlegenden Entscheidungen über die Zuweisung in Maßnahmen analysiert. Darüber hinaus wird auch auf die Gestaltung der auf Profiling, Eignungsfeststellung und berufliche Orientierung abzielenden Maßnahmen eingegangen.

Qualitative Untersuchungen zum Prozess der Fallbearbeitung im SGB II haben die stark hierarchische Prägung der Interaktionen zwischen Fachkräften und Leistungsbeziehenden herausgearbeitet (vgl. Baethge-Kinsky u. a. 2007b; Wenzel 2008; Bartelheimer 2008). Dies trifft auch auf die Feststellung des Förderbedarfs und die darauf aufbauende Erarbeitung einer individuellen ‚Eingliederungsstrategie‘ zu und ist bereits durch untergesetzliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (für AR-GEN und gAw) angelegt. Soweit sie das Prozedere der Fallbearbeitung beschreiben, heben die Formulierungen in erster Linie auf das Handeln der Fachkräfte ab und weisen ihnen die Aufgabe der Ermittlung des Förderbedarfs zu: Sie sollen die „Stärken und Schwächen“ des Hilfebedürftigen identifizieren und „daraus folgende Handlungserfordernisse aufzeigen“. Zudem sind die „mit der Zuweisung zu einer Maßnahme verfolgten Ziele (Eingliederung, Überwindung bestimmter Vermittlungshemmnisse, soziale Integration etc.) (...) dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu erläutern“ (Bundesagentur für Arbeit 2006a).¹⁰⁶ Inwieweit Selbsteinschätzungen, Wünsche und

¹⁰⁶ Seit November 2008 liegt eine überarbeitete Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung vor, die stärker die Einbeziehung der ALG II-Beziehenden bei der Erarbeitung der Eingliederungsvereinba-

berufliche Pläne der Hilfesuchenden selbst einbezogen werden, liegt damit maßgeblich im Ermessen der Fachkräfte.

In den im Rahmen der Fallstudien beobachteten Erstgesprächen beschränkte sich das Profiling in den Grundsicherungsstellen selbst zumeist auf eine computergestützte Abfrage von formalen Qualifikationen und darüber hinausgehenden Kompetenzen und beruflichen Erfahrungen. Nach den Fallbeobachtungen des Untersuchungsfelds 2 der § 6c-Forschung werden für das Profiling durchschnittlich 11,8 Minuten aufgewendet (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 267ff.). Zur Frage, in welchem Maße dabei und in weiteren Gesprächen berufliche Interessen und Wünsche der Hilfebeziehenden selbst erhoben werden, liegen unterschiedliche Befunde vor: Am häufigsten (zu über 50 %) gaben die Befragten in der Kundenbefragung an, dass berufliche Interessen und Wünsche thematisiert wurden (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 164 und ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 102). Hingegen spielten berufliche Wünsche der Bewerber/innen nach den Gesprächsbeobachtungen des Untersuchungsfelds 2 (vgl. Malik 2008: 268) wie auch nach den Eindrücken aus den eigenen Hospitationen bislang eher eine untergeordnete Rolle. Für ein eingehenderes Profiling, das auch zum Ziel hat, ALG II-Beziehende bei der Entwicklung einer eigenen Berufswegeplanung oder ‚Integrationsstrategie‘ zu unterstützen, wird stattdessen häufig an Träger überwiesen.

Während diese externe Vergabe von Kernaufgaben der Fallbearbeitung angesichts der immer noch hohen Fallzahlen nachvollziehbar ist, offenbaren sich hier aus Gleichstellungsperspektive sowohl Risiken als auch Chancen. Ein Risiko besteht darin, dass bereits bei dieser Weitervermittlung eine Auswahl erfolgt, bei der das Geschlecht eine Rolle spielt. Zwar werden zum Teil in Grundsicherungsstellen nach Darstellung der Gesprächspartner/innen alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in eine Eignungsfeststellungsmaßnahme vermittelt (z. B. 21_LT); dieser Maßnahmetyp wird auch nach den vorliegenden Statistiken am häufigsten (nach den AGH) genutzt (vgl. Tabelle 13 in Abschnitt 7.1.1). Andererseits legen eigene Interviews in mehreren Grundsicherungsstellen nahe, dass bereits vor einem eingehenden Profiling von der Bedarfsgemeinschaft eine Entscheidung abgefordert oder für sie getroffen wird, wer von beiden sich vorrangig für eine Eingliederung und darauf abzielende Maßnahmen zur Verfügung stellt (vgl. Abschnitt 9.2).

Solche und andere geschlechtsspezifische Auswahlmechanismen können auch dann greifen, wenn die Feststellung des Förderbedarfs und Weitervermittlung in Maßnahmen aufgrund einer funktionalen Spezialisierung innerhalb der Grundsicherungsstelle

zung betont. Für den Untersuchungszeitraum und die im Rahmen dieser Studie analysierte Umsetzungspraxis war jedoch die oben zitierte frühere Fassung ausschlaggebend.

nicht in der Hand der Fachkräfte liegt, die die Erstgespräche führen und für Vermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt zuständig sind. In einer westdeutschen Grundsi-cherungsstelle mit einer solchen Organisationsstruktur benannte die zuständige Gender-Beauftragte im Gespräch als Problem, dass nach ihrer Beobachtung Frauen nach der Familienphase häufig gar nicht von der Existenz dieser spezialisierten Hilfe-planung wüssten. Denn Fachkräfte würden sie offenbar oftmals gar nicht dorthin überweisen, sondern es für ausreichend befinden, diese Frauen in Minijobs (z. B. als KassiererIn) zu vermitteln; weil sie die Chancen als gering einschätzten, dass sie jemals ein Familieneinkommen erwirtschaften können.

„Besser 400 € sofort verdienen, als großartig da zu investieren und nachher vielleicht 600 € we-niger an Kosten zu zahlen. Also das hat wirklich einfach nur was mit Geld zu tun.“ (166_GB)

Dieses Beispiel spricht aus Gleichstellungssicht nicht notwendigerweise gegen eine solche Organisationsstruktur, wohl aber gegen eine solche Zuweisungspraxis, die auch in einer starken Orientierung auf die Ziele der Wirtschaftlichkeit und der Redu-zierung von Hilfebedürftigkeit ihre Ursache zu haben scheint. Das Beispiel ist zudem ein Indiz dafür, dass der in Abschnitt 7.1.3 festgestellte hohe Anteil erwerbstätiger Frauen mit Kindern in Westdeutschland tatsächlich zum Teil auch Resultat des Akti-vierungsprozesses sein kann, weil gerade bei Frauen nach der Familienphase Inves-titionen in Qualifizierungsmaßnahmen mit Blick auf ihre geringen Chancen auf eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit nicht als rentabel eingestuft werden.

Dabei liegt auf der anderen Seite gerade für jene ALG II-Beziehenden in einem ein-gehenden Profiling und einer guten Beratung eine Chance, die bislang keine, wenig oder allenfalls lange zurückliegende Erwerbserfahrungen haben – also vor allem junge Frauen und Männer nach dem Verlassen der Schule und Frauen nach einer langen Familienphase, insbesondere wenn diese zuvor keine Ausbildung abge-schlossen haben. Für diese Personengruppen sind Maßnahmen konzipiert, die über die Verbindung von Profiling mit betrieblichen Praktika oder so genannten ‚Übungs-werkstätten‘ die Möglichkeit zur individuellen Erprobung verschiedener Berufsfelder bieten. Auch bei einem Teil der Maßnahmen, die sich speziell an die Zielgruppe von Alleinerziehenden oder Frauen nach der Familienphase allgemein richten, handelt es sich um solche Maßnahmen zur beruflichen Orientierung.

Eine große gleichstellungspolitische Herausforderung besteht dabei darin, diese Maßnahmen so zu gestalten, dass sie einerseits an den Neigungen der Teilneh-mer/innen anknüpfen und andererseits die (geschlechtersegregierte) Arbeitsmarkt-nachfrage nicht noch dadurch verstärken, dass die Teilnehmer/innen jeweils ent-sprechend ihrem Geschlecht von vorneherein auf männlich oder weiblich dominierte Berufsfelder hin orientiert werden. Diese schwierige Balance spielte auch in den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien eine Rolle. So begründet der Geschäftsfüh-

rer eines Bildungsträgers das momentan fehlende Angebot spezifischer Frauenmaßnahmen mit seinen bisherigen Erfahrungen, die das Dilemma zwischen Neigungen der Teilnehmer/innen und Arbeitsmarktnachfrage offenlegen: Als Alternative zu männerorientierten Maßnahmen im Bereich „Holz und Metall“ hatte der Träger eine frauenorientierte Maßnahme im Bereich Textil konzipiert. Die Teilnehmerinnen seien zwar „hellauf begeistert“ gewesen, die Eingliederungschancen aber eher ungünstig, weswegen diese Maßnahme eingestellt wurde (262_TR). Anders gelagert ist die Balance in einem weiteren Fall, der hier etwas ausführlicher geschildert werden soll, weil er in mehrfacher Hinsicht aufschlussreich ist. Es handelt sich dabei um einen Maßnahmeträger, der für die Grundsicherungsstelle hauptverantwortlich für die Durchführung des (spezialisierten) Fallmanagements für unter 25-Jährige zuständig ist, einschließlich Profiling, Eignungsfeststellung und Vermittlung in betriebliche Praktika und eigene Übungswerkstätten zur beruflichen Orientierung.

Bei diesem Maßnahmeträger liegt der Schwerpunkt weiterhin auf klassischen männlich dominierten Berufsfeldern (Holz, Metall, Farben, Lagerwirtschaft). Nur ein Drittel der zugewiesenen Hilfebeziehenden sind Frauen. Gleichwohl bemüht sich der Träger seit längerem auch um den Ausbau des Angebots in weiblich dominierten Berufsfeldern; sie können z. B. auch an einer Übungswerkstatt im Bereich Textil oder Hauswirtschaft teilnehmen oder als Verkäuferin in ein betriebliches Praktikum vermittelt werden. Gleichzeitig sind auch hier die Eingliederungsaussichten zum Teil mäßig, weil nach Einschätzung des Gesprächspartners die Arbeitsnachfrage im Bereich Textil (z. B. als Näherin) zurückgeht und die Verkaufstätigkeit im Einzelhandel oftmals lediglich einen Zuverdienst ermögliche – was den jungen Frauen perspektivisch aber oftmals auch ausreiche. Sowohl bei Männern als auch bei Frauen sei es aber generell „nachrangiges“ Ziel, bei der Berufswahl von Jugendlichen gegenzusteuern, selbst wenn diese sich an den klassisch männlichen und weiblichen Tätigkeiten orientieren. Begründet wird dies auch damit, dass die viel größere Problemgruppe Jugendliche mit hohen Motivationsdefiziten und keinerlei Vorstellung von ihrer beruflichen Zukunft seien. Diese Gruppe überwiege deutlich unter den zugewiesenen Teilnehmer/innen. Neu ist seit einiger Zeit das Angebot einer Fahrradwerkstatt, die gleichermaßen bei jungen Frauen und Männern auf Interesse stößt (129_T).

Dieses Beispiel ist zum einen interessant, weil die Maßnahmen an klassischen Berufswünschen von Männern und Frauen ansetzen, selbst wenn für diese die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt schwindet oder sich auf niedrig entlohnte Helfertätigkeiten oder Tätigkeiten mit geringem Stundenumfang beschränkt. Damit wird in Kauf genommen, dass die Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt dadurch reproduziert wird, insbesondere wenn auch eine ‚Zuverdienst‘-Orientierung junger Frauen bei ihrer Berufswahl unhinterfragt akzeptiert wird. Die Konzentration der Maßnahmeplanung auf klassisch männliche oder weibliche Berufsfelder ist umso

bedenklicher, wenn – wie in obigem Beispiel der Fall – die Teilnehmer/innen selbst oftmals eher ohne konkreten Berufswunsch zum Träger kommen. Gerade in dieser eher orientierungslosen Situation beeinflusst die Struktur des Maßnahmeangebots in hohem Maße die Berufswahl (vgl. ausführlich auch Ostendorf 2005). Wenn dieses Maßnahmeangebot nahezu ausschließlich die Wahl zwischen stark männlich und stark weiblich dominierten Berufen lässt, mag dies zwar eine rasche Identifikation mit einer der Berufsrollen ermöglichen und dadurch *schnellere* Motivationserfolge bei den Teilnehmer/innen ermöglichen. *Nachhaltig* können diese Motivationserfolge jedoch nur sein, wenn sie nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt ins Leere laufen. Zudem können andere, weniger eindeutig geschlechtlich geprägte Orientierungsmaßnahmen möglicherweise ebenso gut oder sogar besser diese motivierende Funktion erfüllen. Dafür sprechen zumindest die Erfahrungen des Trägers mit der Fahrradwerkstatt.

Eine weitere Möglichkeit, die Engführung auf wenige, mit Gruppenmaßnahmen abgedeckte Berufsfelder zu vermeiden, die zudem stark geschlechtlich geprägt sind, wären individuelles Coaching und Begleitung bei der beruflichen Orientierung und Erprobung. Wie stark von diesem Instrumentarium bislang Gebrauch gemacht wird, lässt sich anhand der Fallstudien nur sehr begrenzt beurteilen. Im oben genannten Beispiel ist das Fallmanagement stark auf die Maßnahmen ausgerichtet; dem Fallmanagement kommt in erster Linie die Aufgabe zu, eine Teilnahme an einer Maßnahme zur Berufsorientierung binnen der ersten vier Wochen nach Zuweisung einzuleiten und bei problematischen Teilnahmeverläufen zu intervenieren. Es böte sich aber gerade bei solchen Instrumenten individueller Betreuung die Möglichkeit, bei der Berufswahl geschlechterspezifischen Automatismen entgegenzuwirken, die möglicherweise auch zu wenig nachhaltigen Eingliederungserfolgen führen, vor allem aber auch Geschlechterungleichheiten am Arbeitsmarkt reproduzieren. Dafür wären aber ausreichend personelle und zeitliche Ressourcen sowie entsprechende gleichstellungspolitische Orientierungen bei den Fachkräften notwendig.

7.2.3 Qualifizierungsmaßnahmen

Für die Vermittlung allgemeiner und berufsspezifischer Kenntnisse stehen im SGB II eine Reihe von Instrumenten und Eingliederungstiteln zur Verfügung. Hauptsächlich sind dies die kürzeren Trainingsmaßnahmen mit einer Förderdauer von bis zu drei Monaten, die Förderung der beruflichen Weiterbildung (mit einer Förderdauer zwischen drei Monaten und drei Jahren) sowie der Eingliederungstitel für die Förderung der Erstausbildung für diejenigen, die keine reguläre Ausbildungsstelle finden („Berufsausbildung Benachteiligter“). Zudem wurden bzw. werden auch die SGB II-spezifischen Instrumente Arbeitsgelegenheiten und sonstige weitere Leistungen zum Teil genutzt, um Bildungsmaßnahmen, Maßnahmen mit Qualifizierungsanteilen oder Einzelförderungen zu finanzieren. Sie werden im Folgenden vorwiegend auf Basis

der eigenen qualitativen Fallstudien näher dahingehend untersucht, inwieweit hier bei der Maßnahmegestaltung und -zuweisung geschlechtsspezifische Unterstützungsbedarfe berücksichtigt werden, welche Einflussfaktoren dabei eine Rolle spielen und inwieweit die Maßnahmen geeignet sind, Ungleichheiten am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Dabei erlauben sowohl die Befunde der Wirkungsforschung und vor allem die eigenen Fallstudien nicht immer, bei den Maßnahmetypen trennscharf zwischen einzelnen Eingliederungstiteln zu differenzieren. Die Gliederung orientiert sich daher eher an einer groben Kategorisierung: In Abschnitt 7.2.3.1 stehen kürzere Qualifizierungen mit einer maximalen Dauer von einigen Monaten im Mittelpunkt. In 7.2.3.2 geht es um Ausbildungen. Der Abschnitt beschränkt sich dabei auf die Darstellung von bestimmten in der Umsetzungspraxis deutlich werdenden Schnittstellenproblemen, da die empirische Basis für eine weitergehende Analyse zu dünn ist. Schließlich wird in Abschnitt 7.2.3.3 ein Blick vor allem auf die als ‚Sonstige Weitere Leistungen‘ geförderten Qualifizierungen geworfen.

7.2.3.1 Kürzere Qualifizierungen

Die geschlechtlich strukturierte Nachfrage des Arbeitsmarktes kann, wie bereits angesprochen, auch in die Maßnahmegestaltung und -zuweisung hineinwirken. Dies gilt nicht nur für betrieblich durchgeführte Maßnahmen, bei denen Arbeitgeber direkte Mitsprachemöglichkeiten bei der Auswahl der Teilnehmer/innen haben, sondern offenbar auch für Qualifizierungsmaßnahmen. Als ein Indiz hierfür lässt sich das Ergebnis einer Analyse von Maßnahmeteilnahmen differenziert nach der regionalen Arbeitsmarktlage durch das Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung anführen: Demnach nehmen Männer und Frauen in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage häufiger an Qualifizierungsmaßnahmen teil als in Regionen mit mittlerer Arbeitsmarktlage (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 95f.). Die Unterschiede nach der Arbeitsmarktsituation sind insbesondere für Männer ausgeprägt: Während bei ihnen in Regionen mit guter Arbeitsmarktlage auch ein signifikanter Abstand gegenüber Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage zu verzeichnen ist, gilt dies für Frauen nicht. Sie nehmen auch in Regionen mit schlechter Arbeitsmarktlage signifikant häufiger an Qualifizierungsmaßnahmen teil als in Regionen mit mittlerer Arbeitsmarktlage. Dies deutet aber nicht notwendigerweise daraufhin, dass die Nachfragestruktur des Arbeitsmarktes für Frauen von geringerer Bedeutung ist. Vielmehr kann darin auch zum Ausdruck kommen, dass auch bei guter regionaler Arbeitsmarktlage die Nachfrage in weiblich dominierten Berufsfeldern gering bleibt und dadurch weniger Qualifizierungen gefördert werden, die unmittelbar auf ein vorhandenes Stellenangebot vorbereiten.

Von den Gesprächspartner/innen der Leitungsebene wurde in den Fallstudien mehrfach die Einschätzung vertreten, dass die Förderbedingungen noch zu restriktiv aus-

gelegt werden und hier ein Umdenken erforderlich sei, zum Teil auch bereits erfolgt ist. So gilt in einer Grundsicherungsstelle mittlerweile Qualifikationserhalt als wichtiges Stabilisierungselement (383_LT). Andere Geschäftsleitungen berichteten davon, dass sie in jüngerer Zeit bewusst Mittelumschichtungen zugunsten von Qualifizierungen vorgenommen haben (33_LT). Auch die Eingliederungsbilanz zeigt, dass die Teilnehmerzahlen bei der beruflichen Weiterbildung mit am stärksten gestiegen sind (vgl. Tabelle 13 in Abschnitt 7.1.1) und die Ausgaben für diesen Eingliederungstitel sowie die Förderung der Berufsausbildung Benachteiligter zwischen 2005 und 2007 sowohl absolut als auch anteilig (von 9,2 % auf 18,4 % der Gesamtausgaben) deutlich gestiegen sind (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2006b und Bundesagentur für Arbeit 2008g).¹⁰⁷

Gleichwohl ergeben sich hier immer noch genderspezifische Wirkungen bei der Auswahl bzw. Bewilligung von Qualifizierung und zwar hinsichtlich der Strukturierung durch den Arbeitsmarkt und beim Vorrang der Vermittlung. Der Einfluss der Arbeitsmarktstrukturen hängt auch mit dem relativ hohen Stellenwert des Prinzips der Wirtschaftlichkeit zusammen. Zwar ist die hohe und einheitliche prognostizierte Verbleibsquote von 70 %, wie sie die geschäftspolitische Vorgabe der Bundesagentur für Arbeit bei der Einführung der Verbleibsquote als Steuerungsinstrument zunächst vorschrieb, bereits seit 2005 entfallen (vgl. BT-Drs. 16/5459). Jedoch werden möglichst hohe Verbleibsquoten in den Fallstudien mehrmals als ein Kriterium für die inhaltliche Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen und die Bewilligung individueller Qualifizierungen angeführt, wenngleich in abgesenkter Höhe:

„(...) weil die Maßnahmen ausgerichtet sind auf den ersten Arbeitsmarkt, ist natürlich der größtmögliche Integrations- oder Eingliederungserfolg [bei FbW] höher zu sehen, prozentual als bei Arbeitsgelegenheiten (...). Die 70 % sind vom Tisch, das ist auch gut so, weil man weiß, dass sich 70 % auch so oder so errechnen lassen. Und wir gehen davon aus, wenn wir mit unserem Publikum Integrationsquoten von 40-50 % erreichen, vielleicht knapp drüber, dann sind wir eigentlich sehr erfolgreich.“ (103_LT)

Entsprechend dieser weiterhin starken Ausrichtung an Nachfragestrukturen des ersten Arbeitsmarktes dominieren im Maßnahmespektrum der Grundsicherungsstellen Gruppenmaßnahmen, die für bestimmte Berufsfelder mit jeweils hohem Männeranteil (z. B. handwerkliche Berufe) oder hohem Frauenanteil (Hauswirtschaft, Gastronomie, Pflege, kaufmännischer Bereich) qualifizieren. Auch wenn diese Maßnahmen prinzipiell offen für beide Geschlechter sind, entsprechen die Geschlechterproportionen unter den Teilnehmer/innen nach Aussagen vieler Gesprächspartner/innen aber

¹⁰⁷ Den Zahlen ist allerdings nicht zu entnehmen, in welchem Maße diese Zunahme durch die günstige konjunkturelle Entwicklung bedingt war (und entsprechend im konjunkturellen Abschwung wieder reduziert wird), inwieweit damit also auch eine Schwächung des Prinzips verbunden ist, Qualifizierungen vorrangig bei guten unmittelbaren Eingliederungsaussichten zu fördern.

in hohem Maße denen am ersten Arbeitsmarkt. Hier spielen die vermuteten späteren Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt, der zum Teil überaus restriktiv und geschlechtsspezifisch ausgerichtet ist, eine Rolle, wie eine Fachkraft am Beispiel einer Qualifizierung im „Löten“ erörtert, in die sie viele Frauen vermitteln konnte:

„Da hat man aber in dieser Zielgruppe immer wieder das Problem, dass die Schicht arbeiten mussten und das ist für Alleinerziehende mit Kinderbetreuung und PKW und dann noch in Teilzeit, das war dann schier unmöglich, die dann in Arbeit zu vermitteln. Bei Frauen mit älteren Kindern, da ist es dann nicht so problematisch, vorausgesetzt natürlich, sie haben einen Führerschein und vorausgesetzt, sie waren noch nicht über 40 und vorausgesetzt, sie haben keine Brille.“ (264_GD)

Eine wahrnehmbare steuernde Wirkung entfaltet der Arbeitsmarkt auch bei den individuellen Qualifizierungen, die auf Initiative der ALG II-Bezieher/innen gefördert werden. Bei vielen dieser Qualifizierungen handelt es sich um berufs- oder branchenspezifische ‚Scheine‘ – etwa Gabelstaplerscheine, Personenbeförderungsscheine, Schweißerscheine, Scheine im Wach- und Sicherheitsgewerbe. Bei einer Einstellungszusage des Arbeitgebers werden solche Qualifizierungsanfragen nach Darstellung der Fachkräfte nahezu immer bewilligt. Liegt keine Einstellungszusage vor, erfolgt die Förderung hingegen nach dem Eindruck aus den Hospitationen und Gesprächen mit Fachkräften und Kund/innen selbst zum Teil bislang nur sehr restriktiv (vgl. auch die Ergebnisse von Ames 2008b). Mitunter haben dann Vermittlungen Vorrang vor Qualifizierung, selbst wenn diese wenig perspektivreich erscheinen.

Beispielhaft können hier zwei Fälle angeführt werden, bei denen sich die Ablehnungen auf durchaus marktnahe Qualifizierungswünsche wie Berufskraftfahrer (350_BG) oder Rettungssanitäterin (384_NTB) bezogen. Die Ablehnung des Förderwunsches seitens der Fachkräfte wurde in den beiden Fällen jedenfalls nicht vorrangig mit der mangelnden Arbeitsmarktnachfrage nach der Zieltätigkeit oder der mangelnden Eignung der beiden Kund/inn/en (jeweils im Alter von 26 Jahren) begründet, sondern damit, dass eine solche Schulung oder Umschulung für eine Arbeitsmarktintegration nicht notwendig sei. Stattdessen wurde in den beobachteten Fällen weiterhin auf Helfertätigkeiten (350_BG) oder den bislang erlernten Beruf (384_NTB) verwiesen, obwohl die Berufserfahrungen in beiden Fällen von Jobabbrüchen, sehr niedriger Bezahlung in Helferjobs (2,53 € als Paketbote), langen Arbeitslosigkeitsphasen und einem missglückten Existenzgründungsversuch geprägt waren.

7.2.3.2 Ausbildungen: Finanzielle Einschränkungen und Schnittstellenprobleme

Die Förderung von längeren und auf höher qualifizierte Tätigkeiten vorbereitende Umschulungen und Ausbildungen ist für die Grundsicherungsstellen sehr kostenintensiv, soweit sie außerhalb der regulären schulischen oder betrieblichen Ausbildungen erfolgen. Zudem sind sie mit einer längeren Phase verbunden, in der eine Er-

werbsaufnahme und damit auch eine Reduzierung des Hilfebezugs ausgeschlossen ist.¹⁰⁸ Sie werden daher auch in den Grundsicherungsstellen relativ selten gefördert. Auf Basis der wenigen Fallstudien sind gerade wegen ihrer relativ geringen Bedeutung kaum Aussagen zu genderrelevanten Befunden hinsichtlich Zugang oder Wirkungen möglich. Allerdings wurden im Rahmen der Untersuchung einige finanzielle Schnittstellenprobleme und Fehlanreize für die Aufnahme einer regulären Ausbildung deutlich, die durchaus genderrelevant sind, vor allem weil aufgrund der geschlechtsspezifischen Ausbildungswahl Frauen hier von den finanziellen Einschränkungen häufiger betroffen sind.

Ein Problem besteht darin, dass der Anspruch auf ALG II entfällt, wenn Hilfebedürftige eine Ausbildung aufnehmen, die nach BAföG oder SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe) „dem Grunde nach“ förderfähig ist (§ 7 Abs. 5 SGB II)¹⁰⁹ – es sei denn, die Auszubildenden leben mit ihren Eltern in einer Bedarfsgemeinschaft, die im Hilfebezug steht. Dies birgt vor allem für die Gruppe der jungen Alleinerziehenden unter 25 Jahren Hürden bzw. finanzielle Fehlanreize für die Aufnahme einer Ausbildung. Denn Alleinerziehende unter 25 Jahren haben elternunabhängigen Anspruch auf ALG II, während es diese elternunabhängige Förderung nach BAföG nicht gibt. Sie sind dann wieder auf die finanzielle Unterstützung durch ihre Eltern angewiesen – und zwar insbesondere, wenn es sich um eine schulische Ausbildung handelt, bei denen es oftmals keine Ausbildungsvergütung gibt. Solche schulischen Ausbildungsgänge sind traditionell insbesondere in weiblich dominierten Berufsfeldern stark verbreitet (z. B. in den pflegerischen Berufen). Selbst wenn die Hilfebeziehenden aufgrund geringen Elterneinkommens Anspruch auf BAföG haben, liegt die Förderhöhe zudem deutlich unter den Regelsätzen im ALG II, speziell unter den Regelsätzen für Alleinerziehende. Im Einzelfall kann dies, wie die Mitarbeiterin eines Bildungsträgers aus ihrer Erfahrung mit einer Teilzeit-Maßnahme für junge Mütter berichtet, ebenfalls als Fehlanreiz wirken: Sie schildert einen Fall, in dem eine Teilnehmerin ein für sie interessantes Berufsziel gefunden hat:

„(...) aber dann wäre es über weiterführende Schulen wieder gegangen, und davor hat sie zurückgeschreckt, weil dann hätte sie Schul-BAföG gekriegt, und nicht mehr ALG II und das war ihr zu unsicher und zu wenig und jetzt hat die einen Aushilfsjob.“ (128_TR)

¹⁰⁸ Legt man einen längeren Beobachtungszeitraum zugrunde, so zeigt sich allerdings nach der bisherigen Wirkungsforschung zu diesem Instrument (bezogen auf den Rechtskreis SGB III), dass es relativ wirksam in Hinblick auf Beschäftigung ist (vgl. u. a. Schneider 2006). Wegen dieses notwendigen längeren Beobachtungszeitraums wurden die FbW insgesamt aus der Wirkungsforschung zum SGB II ausgeklammert (vgl. Koch u. a. 2009: 159).

¹⁰⁹ Der an derselben Stelle vorgesehene Härtefall, bei dem eine darlehensweise Förderung möglich ist, kann nach dem Urteil des BSG vom 30.9.2008 (AZ: B 4 AS 28/07 R) nur während der fortgeschrittenen Ausbildung entstehen und nicht schon von Anfang an geltend gemacht werden.

Auch bei anderen Gruppen von Hilfebedürftigen bergen diese Regelungen geschlechtsspezifische Hürden, etwa bei Aufnahme einer Zweitausbildung oder bei Aufnahme einer Ausbildung jenseits der im BAföG vorgesehenen Altersgrenze von 30 Jahren. Soweit diese aufgrund der relativ voraussetzungsreichen Förderbestimmungen keine Leistungen nach BAföG erhalten, entfällt dennoch der Anspruch auf ALG II und auch die Möglichkeit einer Förderung auf Darlehensbasis (BSG-Urteil vom 30.9.2008, AZ: B 4 AS 28/07 R). Auch hier sind wiederum insbesondere schulische Ausbildungen im Nachteil: Betriebliche Zweitausbildungen können bei entsprechender Ausbildungsvergütung durch Beantragung von zusätzlichem Wohngeld zum Teil auch ohne das ALG II finanziert werden, während dies für schulische Ausbildungsgänge ohne Ausbildungsvergütung nicht gilt.

7.2.3.3 Qualifizierung jenseits des SGB III-Instrumentariums

Das SGB II bietet eine Reihe von Möglichkeiten, Qualifizierungen über das Standardinstrumentarium des SGB III (überbetriebliche Ausbildung, Bildungsgutscheine, Trainingsmaßnahmen) hinaus zu organisieren und auf die spezifischen Hilfebedarfe der Kund/innen anzupassen – vor allem im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten und den ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ (SWL). Das Spektrum der Ausgestaltung von Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteilen ist dabei sehr groß und kann beispielsweise in einer Kombination von praktischer Arbeit mit Sprachkursen bestehen oder Übungswerkstätten für Jugendliche einschließen, bei denen es nicht nur um berufliche Orientierung (vgl. Abschnitt 7.2.2), sondern auch schon um die Vermittlung von berufsfeldspezifischen Kenntnissen geht.

Soweit Arbeitsgelegenheiten und die ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ mit dem Ziel der Qualifizierung eingesetzt werden (bzw. wurden), richten sie sich schwerpunktmäßig an bildungsschwächere Gruppen oder Personen, denen aus anderen Gründen eine Teilnahme an regulärer Ausbildung erschwert ist. Während in den Fallstudien in Bezug auf die Arbeitsgelegenheiten dabei vorrangig der Vorteil benannt wurde, für bildungsschwächere Gruppen anstelle *schulischer* Lernformen eine *praktische* Wissensaneignung zu ermöglichen, wurden als SWL-Maßnahmen stärker auch Gruppenmaßnahmen und Einzelförderungen finanziert, bei der die Teilnahme an schulischen Qualifizierungen mit ‚weiteren Leistungen‘ kombiniert wird, die zum klassischen Aufgabenspektrum der sozialen Arbeit gehören. Der hohe Anteil von Personengruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen jenseits von formalen Bildungsdefiziten speziell im Rechtskreis SGB II hat dabei nach der Analyse des Untersuchungsfelds 2 der § 6c-Forschung viele Grundsicherungsstellen dazu veranlasst, in den Jahren 2006 und 2007 das Angebot an solchen niedrigschwelligen Kursen im Rahmen von SWL-Maßnahmen aufzubauen und auszuweiten (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 232). Einen hohen Stellenwert haben dabei Förderangebote mit

tagesstrukturierenden Elementen und aufsuchender Sozialarbeit; neben Einzelförderung nehmen zudem kooperative Projekte mit Arbeitgebern und Maßnahmeträgern in der Region einen breiten Raum ein.

Ein Beispiel für eine solche Förderform sind Projekte zur Förderung von Teilzeitausbildungen für junge Mütter. Sie wurden in mehreren Grundsicherungsstellen im Sample als Möglichkeit genutzt, um die restriktiven zeitlichen Anforderungen für junge Mütter zu überwinden, solange diese noch sehr kleine Kinder haben, und sie bei der Berufswahl, Ausbildungsplatzsuche und schließlich bei der Alltagsbewältigung zwischen Ausbildung und Kind zu unterstützen. So wurde im Rahmen einer solchen Maßnahme in einer Grundsicherungsstelle Aufgaben der Berufsberatung, der Ausbildungsplatzsuche sowie der begleitenden sozialpädagogischen Betreuung kombiniert. Auch Zusatzunterricht wurde bei Bedarf angeboten (008_TR). Als Begründung für die Finanzierung dieser Maßnahmen als SWL-Maßnahme wurde dabei auf Schwierigkeiten verwiesen, innerhalb des bestehenden Regelinstrumentariums eine solche Kombination verschiedener Leistungen der Arbeitsförderung und zugleich ihre Verzahnung mit sozialpädagogischer Begleitung zu bewerkstelligen.

In diesem wie auch in einem anderen Beispiel (223_TR) erfolgte die Anbahnung solcher Teilzeitausbildungen über den Bildungsträger, der über Kontakte zu Betrieben in Ausbildungsstellen vermittelt. Die Erfahrungen mit diesen Teilzeitausbildungen sind gemischt. So wurde berichtet, dass Schwierigkeiten bestünden, überhaupt geeignete Teilnehmerinnen zu finden. Die Doppelbelastung durch Familienverpflichtung und Ausbildung scheuen viele Frauen, da sie – wenn überhaupt in Partnerschaft lebend – häufig nur wenig Unterstützung durch den Partner erfahren und zudem schon länger nicht mehr im schulischen Kontext gelernt haben (228_TR). Zudem werden oftmals erst während der Durchführung der Maßnahmen weitere Probleme und Unterstützungsbedarfe deutlich, wie Schulden, innerfamiliäre Konflikte oder trennungsbedingte psychische Instabilität.

Die Bewertungen solcher Maßnahmen sind infolgedessen auch unterschiedlich. In einer Grundsicherungsstelle werden die Erfahrungen mit der Maßnahme insgesamt positiv bewertet. In einer anderen Grundsicherungsstelle sind diese ‚störenden‘ Einflüsse bei der Konzeption einer Teilzeitausbildung nach Einschätzung der Grundsicherungsstelle wie auch des Trägers selbst hingegen unterschätzt worden (104_LT und 128_TR) und die personellen Ressourcen für die Bewältigung dieser Schwierigkeiten nach Auffassung des Trägers zu knapp bemessen (128_TR). Hier war die Maßnahme aufgrund der häufigen Maßnahmeabbrüche und niedrigen Eingliederungsquote zum Zeitpunkt der Fallstudien-Durchführung bis auf weiteres eingestellt worden. Gleichwohl zeigt sich zweierlei: Zum einen, dass die auftretenden Schwierigkeiten nicht lediglich durch den durchführenden Träger selbst bewältigt werden

müssen bzw. gar nicht können, sondern durch Hinzuziehung anderer Einrichtungen, die professionelle Hilfe in besonderen Lebenssituationen bieten können. Zum anderen ist auch eine solche Weitervermittlung, die ggf. auch mit einem Maßnahmeabbruch verbunden sein kann, bei der Bemessung des ‚Erfolgs‘ solcher Maßnahmen einzubeziehen, da auch dies den Zielsetzungen des Gesetzes entspricht.

Zumindest nach Einschätzung mehrerer Fachkräfte war zum Zeitpunkt der Durchführung der Fallstudien (schwerpunktmäßig 1. Halbjahr 2008) das Angebot an Maßnahmen, die sich an die sehr arbeitsmarktferne Klientel richten und die Arbeitsförderung insgesamt stärker mit klassischen Aufgaben der sozialen Arbeit verbinden, erst im Entstehen und noch lange nicht ausreichend. Die explizite Beschränkung der Fördermöglichkeiten über SWL-Maßnahmen durch das BMAS, etwa durch den Ausschluss von Projektförderung (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 37), wurde vor diesem Hintergrund wiederholt als Hemmnis für die notwendige Kombination von Arbeitsförderung und sozialintegrativen Leistungen eingeschätzt. Durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente sind diese Einschränkungen zum Teil wieder aufgehoben worden, indem etwa auch Projektförderung im Rahmen der ‚Freien Förderung‘ nach § 16f SGB II wieder möglich ist. Eine Beurteilung, wie sich diese Neuregelungen insgesamt auf das Angebot an solchen auch aus gleichstellungspolitischer Sicht sinnvoll erscheinenden Maßnahmen auswirkt, ist auf Basis des vorliegenden empirischen Materials nicht möglich und muss künftigen Evaluationen vorbehalten bleiben.

7.2.4 Zeitliche Gestaltung von Maßnahmen

Wie wird bei der Maßnahmegestaltung mit den feststellbaren Unterschieden bezüglich der geringeren zeitlichen Flexibilität von Frauen mit Kindern bzw. ihrer stärkeren zeitlichen Einbindung in Betreuungsaufgaben (vgl. Abschnitt 7.1.3) umgegangen? Im Vergleich zu Integrationen haben Grundsicherungsstellen bei der Gestaltung der Maßnahmen größere Spielräume, auf solche Restriktionen Rücksicht zu nehmen. Die Ausrichtung des Maßnahmeangebotes allein auf Personen, die in Vollzeit dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wäre zumindest in Westdeutschland als Beispiel für eine mittelbar diskriminierende Regelung zu werten, da Frauen überproportional häufiger durch Einbindung in Kinderbetreuungsaufgaben dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen (können).¹¹⁰

¹¹⁰ Als mittelbar diskriminierend gelten Regelungen, die vordergründig geschlechtsunspezifisch sind, aufgrund der häufigeren faktischen Betroffenheit einer Personengruppe (z. B. Frauen) bei diesen aber häufiger zu einem Ausschluss von Leistungen führen als bei anderen Personengruppen (z. B. Männern) mit ansonsten gleichen Voraussetzungen.

Eine Auswertung der Kundenbefragung für ALG II-Beziehende zeigt, dass Teilzeitmaßnahmen insbesondere in Westdeutschland eine große Rolle spielen. Westdeutsche Maßnahmeteilnehmer/innen nahmen zu 71,6 % (jüngstes Kind drei bis sechs Jahre) bzw. 65,6 % (sieben bis 14 Jahre) deutlich häufiger an Maßnahmen in Teilzeit teil als in Ostdeutschland, hier liegen die Anteile bei 45,0 % bzw. 37,7 % (vgl. Tabelle G.7.6 im Anhang).¹¹¹

Auch die Auswertung der Fallstudien zur Bedeutung von Teilzeitmaßnahmen in den Grundsicherungsstellen spricht dafür, dass diese in West- und Ostdeutschland eine sehr unterschiedliche Relevanz haben. In den drei Fallstudien in Ostdeutschland wurde Teilzeitmaßnahmen eine geringe Bedeutung attestiert und sie waren insgesamt sehr selten Thema in den Fallstudien. Aufgrund der guten Kinderbetreuungsinfrastruktur in Ostdeutschland bestehe kaum Bedarf an Teilzeitmaßnahmen. Dabei bleibt allerdings offen, welche Wahrmöglichkeit diejenigen Mütter von Kleinkindern haben, die eine Ganztagsbetreuung (noch) nicht wahrnehmen wollen.¹¹²

In den sieben untersuchten Grundsicherungsstellen in Westdeutschland hatten Teilzeitmaßnahmen eine höhere Bedeutung und wurden von den Interviewpartner/innen/n auch insbesondere in das Gespräch eingebracht, wenn es um spezifische Förderangebote für Frauen bzw. Mütter geht. Gerade in ländlichen Räumen lassen die begrenzten Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen in Verbindung mit den Anfahrtswegen zwischen Wohnort, Betreuungseinrichtung und Maßnahmeträger zum Teil nur ein sehr begrenztes Zeitfenster – insbesondere, wenn die Hilfebeziehenden nicht über Auto und Führerschein verfügen, was offenbar häufig der Fall ist (vgl. 8.2.1).

In der Diskussion um die Vor- und Nachteile von Teilzeitmaßnahmen wurde von den Gender-Beauftragten im Rahmen des Expert/innen-Workshops ausgeführt, dass diese vor allem für die Frauen sinnvoll seien, die lange nicht mehr gearbeitet haben und erst einmal wieder an Erwerbsarbeit herangeführt werden sollen. Gerade arbeitsmarktfremde Frauen könnten sich in solchen Maßnahmen zudem gut mit der Möglichkeit vertraut machen, die Kinderbetreuung zeitweilig anderen zu überlassen. Neben diesen Vorteilen sahen die Expert/innen/innen aber auch Nachteile: So bestehe auch die Gefahr, dass bei den Frauen mit diesen Teilzeitmaßnahmen das Gefühl

¹¹¹ Bei Teilnehmerinnen mit Kleinkindern unter drei Jahren überwiegt sogar der Anteil der Vollzeitmaßnahmen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen ist, dass in dieser Gruppe insgesamt nur ein deutlich kleinerer Teil an Maßnahmen teilgenommen hat (vgl. Abschnitt 7.1.3).

¹¹² Der Befund, dass die geringe Anzahl an Maßnahmeteilnehmerinnen mit Kleinkindern vorwiegend in Vollzeit an Maßnahmen teilnimmt, könnte auch darauf zurückgehen, dass das Angebot an Teilzeitmaßnahmen zumindest in Ostdeutschland nicht ausreichend ist und gerade für Mütter kleiner Kinder eine Hürde darstellt, die nur in Teilzeit teilnehmen können oder wollen.

geweckt wird, dass diese Form des Arbeitens Alltagsrealität sei. In den Maßnahmen würden Illusionen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert, die sich auf dem Arbeitsmarkt in dieser Form nicht realisieren ließen. Im Rahmen des Workshops wurde daher zusammenfassend gefordert, dass Maßnahmen „lebensnäher“ sein müssen. Diese Einschätzung wurde wiederholt auch im Rahmen der Fallstudien geäußert. Deshalb wurde z. B. in einer Maßnahme im Bereich Verkauf bewusst mit Samstagarbeit geplant. Die Geschäftsführerin einer Grundsicherungsstelle führte dazu aus:

„Man muss marktorientierte Maßnahmen machen, sonst nützt das nichts, wenn man dann erst nach der Maßnahme feststellt, dass man auch samstags arbeiten muss. Während der Maßnahme ist das noch nicht so schlimm, wenn man samstags nicht arbeiten kann, aber sie [die Teilnehmerinnen] müssen dann schon organisieren, damit sie in Zukunft samstags arbeiten können.“ (101_LT)

Neben diesen unterschiedlichen Auffassungen zum Nutzen von Teilzeitmaßnahmen wurde in den Fallstudien (und während des Expert/inn/en-Workshops) auf die besonderen Voraussetzungen und Bedingungen für Teilzeit-Ausbildungen verwiesen. Neben den Schwierigkeiten bei der Durchführung der Maßnahmen aufgrund von Doppelbelastungen und Schwierigkeiten im privaten Alltag der jungen Frauen (vgl. Abschnitt 7.2.3.3) birgt diese Maßnahmeform höheren Aufwand für den Maßnahmeträger, da dieser in den Betrieben Überzeugungsarbeit leisten muss, um entsprechende Teilzeit-Ausbildungsplätze gewinnen zu können. Bei einer Grundsicherungsstelle wurde – trotz dieser beschriebenen Schwierigkeiten – eine sehr erfolgreiche Teilzeit-Ausbildung für junge Mütter durchgeführt, auch weil der Träger langjährige lokale Erfahrungen und damit auch umfangreiche Betriebskontakte hatte (008_TR).

Zusammenfassend ist zunächst festzuhalten: Gerade in Westdeutschland gibt es bereits ein erhebliches Angebot an Maßnahmen in Teilzeit, die explizit auch darauf ausgerichtet sind, Hilfebeziehenden mit Kindern und beschränkten Betreuungsmöglichkeiten eine Teilnahme zu ermöglichen. Allerdings bleibt die Frage nach dem angemessenen Anteil und der zeitlichen Gestaltung von Teilzeitmaßnahmen offen. In den Gesprächen wurde von Fachkräften gelegentlich angeführt, dass Frauen mit Kindern aufgrund beschränkter Betreuungszeiten nicht an bestimmten, vollzeitnahen Maßnahmen (z. B. AGH) teilnehmen können. In diesem Zusammenhang ist auf eine Diskrepanz in den aufgeführten Argumenten *gegen* eine Ausweitung von Teilzeitangeboten hinzuweisen: Einerseits werden Teilzeit-Maßnahmen nur eingeschränkt als förderlich eingeschätzt, da sie nicht ausreichend auf die Bedingungen am Arbeitsmarkt vorbereiten. Andererseits wird die eingeschränkte Verfügbarkeit von erziehenden Frauen auf Teilzeittätigkeiten (am Vormittag) oder Minijobs jedoch überwiegend unhinterfragt akzeptiert (vgl. Abschnitt 9.2.2). Wo dies akzeptiert wird, läge auch eine uneingeschränkte Förderung von Teilzeitmaßnahmen nahe. Zudem ist die Ein-

schränkung auf eine Beschäftigung in Teilzeit aufgrund von Erziehungsaufgaben im Lebensverlauf oftmals nur vorübergehend. Teilzeitmaßnahmen könnten daher auch als Möglichkeit genutzt werden, um Erziehende *durch* die oder *während* ihrer Teilnahme an Teilzeitmaßnahmen zu motivieren, sich um eine Ausweitung von Betreuungszeiten oder innerfamiliäre Lösungen zu kümmern, wenn ihnen dies bessere Integrationschancen eröffnet.

7.2.5 Schnittstellenprobleme und Drehtüreffekte

Seit Einführung des SGB II erhalten zwar prinzipiell alle Arbeitslosen Zugang zum selben Förderinstrumentarium (mit Ausnahme weniger Instrumente), werden aber in verschiedenen Rechtskreisen (SGB II und SGB III) und damit auch von verschiedenen mit der Umsetzung betrauten Organisationseinheiten betreut. Auf diese Weise entstehen neue Schnittstellenprobleme oder ‚Drehtüreffekte‘: nicht durch die Nutzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung als Sprungbrett in die Versicherungsleistung ALG I – eben diese Möglichkeit wurde ja im Rahmen der Neuordnung beseitigt (vgl. Abschnitt 2.1.2) – sondern durch den Bruch zwischen dem individualisierten Leistungssystem ALG I und dem auf den Haushalt bezogenen Leistungssystem ALG II. Denn ein Wechsel hängt auch vom Einkommen anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ab und steht beispielsweise auch dann an, wenn sich am individuellen Erwerbsstatus (‚arbeitslos‘) nichts geändert hat, sondern jemand lediglich deswegen aus dem ALG II-Bezug ausscheidet, weil der oder die Partner/in eine bedarfsdeckende Tätigkeit aufgenommen hat. Zuständig wird dann wieder die Arbeitsagentur, soweit sich die Person dort als Nicht-Leistungsbezieher/in arbeitslos meldet. Wird ein bislang erwerbstätiges Haushaltsmitglied (erneut) arbeitslos, ohne Anspruch auf ALG I erworben zu haben, steht auch für die übrigen, nicht erwerbstätigen Mitglieder des Haushalts wiederum ein Wechsel zur Grundsicherungsstelle an. Problematisch sind diese Wechsel deshalb, weil damit jeweils auch ein Wechsel der Ansprechpartner, der Zumutbarkeitskriterien und z. T. auch der Fördermöglichkeiten verbunden ist. Zudem muss aufgrund der getrennten Finanzierungskreise in dieser Fallkonstellation unter Umständen auch eine laufende Fördermaßnahme abgebrochen werden, weil sie aus dem Eingliederungstitel der Grundsicherungsstelle in der Regel nur als Darlehen weiterfinanziert werden kann – und auch dies ist nur unter der Bedingung möglich, dass „dies wirtschaftlich erscheint und der Erwerbsfähige die Maßnahme voraussichtlich erfolgreich abschließen wird (§ 16g Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Angesichts der starken Bedeutung von Zeitarbeit im Vermittlungsgeschäft der Grundsicherungsstellen (vgl. Abschnitt 8.2.2.1) und der auch statistisch belegten geringen Nachhaltigkeit vieler Integrationen dürften solche Rechtskreiswechsel ohne Statuswechsel vor allem bei Frauen und Männern in Paar-Bedarfsgemeinschaften,

aber auch bei erwachsenen Kindern, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit einem oder beiden Elternteilen leben, keine Seltenheit sein.

Wie häufig solche Wechsel tatsächlich auftreten, ist empirisch bislang nicht untersucht. Aus den verfügbaren Daten und den eigenen qualitativen Fallstudien konnten allerdings einige Anhaltspunkte gewonnen werden. So hat die Auswertung auf Basis von PASS gezeigt, dass rund 8 % derer, die aus dem Hilfebezug abgehen, weiterhin arbeitslos sind, und rund 13 % als Nicht-Erwerbstätige abgehen (vgl. dazu auch Abschnitt 8.1.1).¹¹³ Unter den Frauen ist der Anteil, der auf diese beiden Gruppen entfällt, deutlich höher als unter Männern, nämlich gut doppelt so hoch in Ostdeutschland (35,3 % versus 16,4 %) und mehr als viermal so hoch in Westdeutschland (28,1 % versus 6,2 %), wobei in beiden Landesteilen Frauen überwiegend ‚Nicht-Erwerbstätigkeit‘ angeben, Männer hingegen überwiegend ‚Arbeitslosigkeit‘. Inwieweit die arbeitslosen Nicht-Leistungsbezieher/innen bei den Agenturen Unterstützung erhalten, war nicht Bestandteil dieser Untersuchung – hierzu kann aber auf die Ergebnisse eines anderen Forschungsprojektes verwiesen werden, dessen Ergebnisse bei Abfassen des Berichts allerdings noch nicht vorlagen (vgl. Bremer Institut für deutsches, europäisches und internationales Gender-, Arbeits- und Sozialrecht/Zentrum für Sozialpolitik 2009). Auch von denjenigen, die sich nicht bei den Arbeitsagenturen arbeitslos melden und stattdessen in die ‚Nicht-Erwerbstätigkeit‘ wechseln, dürfte ein Teil von ihnen dies nur aufgrund mangelnder Hoffnung auf den Erfolg der Arbeitssuche oder auch mangelnde Hoffnung auf die Unterstützung durch die Arbeitsagenturen tun und insofern zur ‚stillen Reserve‘ zählen. Bei einem Teil dieser Klientel kommt erschwerend hinzu, dass für sie auch andere Unterstützungsmöglichkeiten entfallen, die die Arbeitsagenturen ohnehin nicht bieten können, nämlich jene ‚weiteren‘, sozial flankierenden Leistungen für diejenigen Hilfebedarfe, die im Aufgabenbereich der kommunalen Träger liegen (Sucht, Schulden, psychosoziale Probleme).

In diesem Bereich sind in den vergangenen Jahren bei den Grundsicherungsstellen zum Teil Angebote entstanden, die über das bisherige kommunale Angebot hinausgehen, etwa durch eine spezialisierte Betreuung der Klientel mit multiplen Vermittlungshemmnissen im internen Fallmanagement der Grundsicherungsstelle oder auch im Rahmen von Maßnahmen für ALG II-Beziehende. Umso gravierender ist es, wenn bei diesen Problemlagen die Unterstützung entfällt. Nach der internen Statistik eines befragten Trägers, der von der Grundsicherungsstelle mit der Betreuung von ALG II-Bezieher/innen mit multiplen Vermittlungshemmnissen (Sucht, Drogen, psychosozia-

¹¹³ Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Angabe zum Status der Arbeitslosigkeit der Auskunft der Befragten entspricht und nicht notwendigerweise auch bedeutet, dass diese bei den Arbeitsagenturen arbeitslos gemeldet sein müssen.

le Probleme) betraut war, haben rund 9 % der Austritte seit Beginn der Zusammenarbeit mit der Grundsicherungsstelle die Betreuung bei dem Träger aufgrund der Beendigung des Hilfebezugs ohne eigene Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verlassen. Dabei gilt: Wer aus dem Hilfebezug ausscheidet, muss schon am gleichen Tag die Betreuung verlassen, Übergangs- oder Ausnahmeregeln gibt es nicht. Der Träger bemüht sich innerhalb der begrenzten zeitlichen Ressourcen dennoch darum, diesen weiterhin Hilfestellung zu leisten.

„Aber oftmals kommen die Kunden dann trotzdem weiter zu uns mit ihren Fragen, und dann wird ihnen auch geholfen, aber das ist nicht offiziell.“ (154_TR)

Überhaupt wurden Existenz und Tragweite dieser spezifischen Schnittstellenprobleme und Drehtüreffekte erst im Rahmen der Fallstudien durch wiederholte Hinweise aus der Umsetzungspraxis deutlich. Die Hinweise kamen dabei stets von Trägern, die mit der Umsetzung der Maßnahmen befasst sind; in den Grundsicherungsstellen selbst ist dieses Problem hingegen nicht thematisiert worden. Ein Träger, der Maßnahmen für junge Mütter anbietet, berichtete von einigen Fällen, wo Maßnahmen aus diesem Grund abgebrochen werden mussten (128_TR).

Die Umsetzungspraxis schöpft mithin zwar bei den Maßnahmen die Möglichkeiten zur darlehensweisen Weiterförderung möglicherweise noch nicht aus. Dennoch erscheint die Weiterförderung auf Darlehensbasis angesichts niedriger Einkommen auch nur bedingt realitätsnah. Zudem geht es nicht nur um Maßnahmen, sondern um ein breiteres Unterstützungsangebot. Hier wäre über eine flexiblere Umgangsweise und ggf. Kompensationsregeln zwischen den Rechtskreisen nachzudenken, die es Hilfebezieher/innen ermöglichen, auf Wunsch auch als Nicht-Leistungsbezieher/innen in Maßnahmen (ohne Darlehen) oder in der Betreuung zu bleiben.

7.3 Effektivität und Nutzen von Maßnahmen

Zur Bewertung der Effektivität des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums sind zunächst die im SGB II angelegten Zielkriterien, nämlich die Verringerung der Hilfebedürftigkeit und die Integration in Erwerbstätigkeit heranzuziehen. Aus Gleichstellungsperspektive kommt dabei dem Kriterium der Integration in Erwerbstätigkeit höhere Bedeutung zu, da eine Verringerung des Hilfebezugs auch durch die Erwerbsintegration einer in der Bedarfsgemeinschaft lebenden anderen Person erreicht werden kann. Dies mag die Angewiesenheit auf Transferleistungen, nicht aber die finanzielle Abhängigkeit vom Partner oder der Partnerin reduzieren. Eine eigene Erwerbstätigkeit ermöglicht hingegen nicht nur eine (zumindest teilweise) eigenständige Existenzsicherung, sondern auch soziale Integration und Teilhabemöglichkeiten.

Neben diesen quantitativ messbaren Kriterien und intendierten Effekten, die in Abschnitt 7.3.1 behandelt werden, sind aber auch weitere Nutzendimensionen und nicht

intendierte Effekte von Maßnahmen einzubeziehen. Dies erfolgt in Abschnitt 7.3.2 mit der Thematisierung des kompensatorischen Nutzens und möglicher Verdrängungseffekte, die die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, insbesondere die AGH, entfalten.¹¹⁴

7.3.1 Integration in Erwerbstätigkeit und Abgang aus dem Hilfebezug

Eine Maßzahl zur Effektivität von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist die von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichte Eingliederungsquote. Diese weist den Anteil der Teilnehmer/innen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rechtskreis SGB II aus, die sechs Monate nach Austritt der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Absolut betrachtet sind die Eingliederungsquoten im Verlauf der ersten drei Jahre für beide Geschlechter in West- und Ostdeutschland gestiegen (vgl. Abbildung G.7.1 im Anhang). Die Eingliederungsquote der Frauen lag jedoch durchgängig unter der der Männer, wobei die Unterschiede in Westdeutschland erheblich größer sind. Differenziert nach Maßnahmetyp zeigt sich, dass Frauen nur beim Eingliederungszuschuss häufiger als Männer sechs Monate nach Beendigung der Maßnahmen sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren (vgl. Tabelle G.7.7 im Anhang), wobei die Eingliederungszuschüsse mit knapp 70 % bis 77 % gleichzeitig die höchsten Eingliederungsquoten haben. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Frauenanteil ja insbesondere bei den EGZ besonders gering ist.

Die Eingliederungsquote ist allerdings nur bedingt für eine Wirkungsanalyse im engeren Sinne geeignet, da der Einfluss von Teilnehmerstrukturen nicht berücksichtigt und so auch der Effekt einer Positiv-Auslese bereits beim Maßnahmezugang nicht kontrolliert wird. So ist beispielsweise möglich, dass der offensichtlich geringere Anteil arbeitsmarktferner Personen unter den teilnehmenden Frauen auch unabhängig von der Maßnahmewirkung dazu führt, dass die teilnehmenden Frauen häufiger in Beschäftigung übergehen als Männer. Dies wird jedoch durch die Methode des

¹¹⁴ Eine weitere Wirkungsdimension, die nicht eigens vertieft wird, ist die individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Hierzu liegt eine Reihe von quantitativen und qualitativen Studien vor, die die Wirkungen des Aktivierungsprozesses insgesamt auf individuelle Eigenschaften und Verhaltenweisen und die ‚Bewältigungsstrategien‘ von erwerbsfähigen Hilfebeziehenden thematisieren. Soweit dies messbar ist, sind die Veränderungen von Beschäftigungsfähigkeit im und durch den Aktivierungsprozess gering (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 82ff.). Möglicherweise können die qualitativen Studien diesen Befund erhellen, die auf die negativen Effekte von Aktivierungsstrategien aufmerksam machen, welche von den Hilfebeziehenden als einseitig und bevormundend erlebt werden (vgl. u. a. Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009). Geschlechterdifferenzierte Aussagen sind in diesen Studien kaum enthalten und können auch auf Basis der eigenen Fallstudien nicht getroffen werden. Das Ergebnis ist jedoch auch ohne dies relevant im Hinblick auf die Wirkungen des Aktivierungsprozesses auf Männer und Frauen und regt dazu an, diesem Aspekt bei der Umsetzung des Gesetzes künftig stärker zu berücksichtigen.

Propensity-Score-Matching kontrolliert, bei der die Maßnahmeteilnehmer/innen mit „statistischen Zwillingen“ verglichen werden, die ihnen bezüglich wichtiger Eigenschaften so ähnlich wie möglich sind. Als Wirkung einer Maßnahmeteilnahme oder als ‚Teilnahmeeffekt‘ wird dann die Differenz zwischen dem individuellen Arbeitsergebnis der Teilnehmer/innen und der Vergleichsgruppe bestimmt (vgl. ausführlicher Koch u. a. 2009:135ff.).¹¹⁵

Wirkungsanalysen mit dieser Methode, die jedoch bislang nur für einen sehr frühen Analyse-Zeitraum vorliegen¹¹⁶, ergeben ein differenzierteres Bild hinsichtlich der Teilnahmeeffekte. Manche Teilgruppen profitieren demnach überdurchschnittlich von bestimmten Maßnahmen. So waren insbesondere Frauen in Westdeutschland im Alter zwischen 35 und 49 Jahren 20 Monate nach Beginn einer Förderung mit einem Eingliederungszuschuss deutlich häufiger in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als ihre Vergleichsgruppe (vgl. Bernhard u. a. 2008). Auch bei Kontrolle der offensichtlichen Positiv-Auslese beim Zugang zu EGZ, den auch das IAB konstatiert (vgl. Koch u. a. 2009: 315), hatten die EGZ aber auch für die übrigen Teilnehmergruppen weiterhin die stärksten positiven Effekte hinsichtlich der Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Effekte waren für Frauen in Ost- und Westdeutschland höher als für Männer. Insgesamt wird für diesen frühen Erhebungszeitraum konstatiert, dass sich im Rechtskreis SGB II mit den Eingliederungszuschüssen ähnliche Wirkungen hinsichtlich der Indikatoren ‚ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung‘ und ‚kein Bezug von ALG II‘ zeigen wie im Rechtskreis SGB III (vgl. Bernhard u. a. 2008).

Hohe Eingliederungseffekte haben auch die betrieblichen Trainingsmaßnahmen. Am wenigsten profitierten dabei westdeutsche Frauen, während ostdeutsche Teilnehmerinnen 20 Monate nach dem Maßnahmebeginn zu nahezu 20 % häufiger in Beschäf-

¹¹⁵ Dabei ist zu beachten, dass sich auch diese (mikroökonomischen) Analysen auf die Wirkung ausgewählter Maßnahmen auf die *geförderten* Teilnehmer/innen beschränken. Sie können hingegen nicht andere direkte und indirekte Effekte des Aktivierungsprozesses auf Arbeitsangebot und -nachfrage erfassen, die auch die nicht geförderten Hilfebeziehenden betreffen (vgl. zum Folgenden ausführlich Bernhard u. a. 2008: 44). Wie sich z. B. die bloße Ankündigung einer Maßnahme unter Androhung von Sanktionen auf das Arbeitssuchverhalten auch von nicht geförderten Hilfebedürftigen auswirkt, bleibt dabei ebenso unbeobachtet, wie eine Reihe indirekter Effekte der Arbeitsfördermaßnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von ungeförderten Erwerbspersonen (Substitutions- und Verdrängungseffekte). Auch die Auswirkungen auf den Lohnbildungsprozess werden nicht erfasst. Solche ‚Nettoeffekte‘ auf der Makroebene lassen sich insbesondere durch entsprechende makroökonomische Evaluationen quantifizieren. Für die AGH liegen daneben einige weitere Quellen vor, die Anhaltspunkte für Substitutions- und Verdrängungseffekte enthalten (vgl. Abschnitt 7.3.2).

¹¹⁶ Die Analysen beziehen sich auf Personen, die zwischen Februar und April 2005 in Fördermaßnahmen eingetreten sind.

tigung waren als Frauen in der Vergleichsgruppe der Nicht-Teilnehmerinnen (vgl. Wolff/Jozwiak 2007). Dabei spielt offenbar auch das Vorhandensein von Kindern eine Rolle. Dies beeinflusst den Eingliederungserfolg bei Männern kaum, wohl aber bei den Frauen, wenngleich mit gegensätzlichen Vorzeichen in Ost- und Westdeutschland: Ostdeutsche Frauen mit Kindern wiesen mit 23,1 Prozentpunkten die höchste Eingliederungswirkung auf, westdeutsche Frauen hingegen die niedrigste (rund 10 Prozentpunkte sechs bzw. zwanzig Monate nach Teilnahmebeginn) (vgl. Wolff/Jozwiak 2007: 54).

Abschließend werden Arbeitsgelegenheiten betrachtet, die nicht zuletzt aufgrund ihrer großen Zahl besondere Aufmerksamkeit verdienen. Nach der Analyse von *Hohmeyer/Wolff* (2007) und *Wolff/Hohmeyer* (2008) sind die Effekte auf die Beschäftigungschancen der mit diesem Instrument Geförderten gering. Am deutlichsten fallen sie noch für Personen aus, die länger keiner regulären Beschäftigung nachgegangen sind. Dies betrifft insbesondere westdeutsche Frauen, die ihre letzte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwischen 1992 und 2000 verloren haben. Ihre Wahrscheinlichkeit, 20 Monate nach Beginn der Arbeitsgelegenheit eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden zu haben, übersteigt die der Vergleichsgruppe der Nicht-Geförderten immerhin um mehr als fünf Prozentpunkte. Auch bei westdeutschen Frauen mit Migrationshintergrund (aber deutscher Staatsangehörigkeit) ist dieser Effekt mit knapp sieben Prozentpunkten deutlich höher als bei anderen Gruppen. Dies ist insofern bemerkenswert, als gerade diese Personengruppen ja nach der Zugangsanalyse deutlich unterrepräsentiert sind in AGH (vgl. Abschnitt 7.1.2). Die Teilnahme an AGH scheint hingegen ineffektiv hinsichtlich der Beendigung des Hilfebezugs zu sein. Zwei Jahre nach dem Beginn der Maßnahme sind Teilnehmende sogar um zwei bis drei Prozentpunkte häufiger im ALG II-Bezug als die Vergleichsgruppe der Nicht-Geförderten (vgl. Hohmeyer/Wolff 2007: 22).

Verknüpft man die Ergebnisse zur Effektivität mit den Ergebnissen zur Selektivität von Maßnahmen, so zeigt sich also, dass Frauen oder bestimmte Teilgruppen von Frauen auch bei den Maßnahmen unterrepräsentiert sind, die bei ihnen mehr als bei anderen Gruppen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führen, und dies gilt wiederum vor allem für Westdeutschland. Anders formuliert: *Wenn* Frauen an Maßnahmen teilnehmen, dann ist dies in Hinblick auf das Ziel der Erwerbsintegration zumindest bei einzelnen Maßnahmetypen und einzelnen Teilgruppen besonders effektiv. Belegen diese Zahlen lediglich eine besonders effiziente Allokation der Fördermittel bei Frauen, werden also umgekehrt (gering qualifizierte) Männer und andere Teilgruppen von Frauen nur übermäßig gefordert und gefördert, ohne dass dies zu besseren Ergebnissen führt? Dies ist nicht nur für die Ursachenanalyse, sondern auch für die daraus abzuleitenden Konsequenzen von Bedeutung und wird im Zusammenhang mit den weiteren Wirkungsdimensionen im Fazit zu diesem Kapitel diskutiert.

7.3.2 Kompensatorischer Nutzen und Verdrängungseffekte

Neben den bislang analysierten intendierten Effekten können Maßnahmen der Arbeitsförderung auch weitere intendierte und nicht-intendierte Wirkungen haben. Dazu gehören der kompensatorische Nutzen und die Verdrängungseffekte, die hier vor allem bezogen auf die Arbeitsgelegenheiten betrachtet werden sollen. Mit dem kompensatorischen Nutzen ist die Marktersatzfunktion gemeint, die auch unter dem Stichwort ‚öffentlich geförderte Beschäftigung‘ oder ‚zweiter Arbeitsmarkt‘ diskutiert wird.

Eine geschlechterdifferente *Nutzung* der AGH wurde schon sichtbar, nämlich der hohe Anteil insbesondere ostdeutscher Frauen an den Arbeitsgelegenheiten (vgl. Abschnitt 7.1.2). Im ersten Halbjahr 2005 lagen ihre Zugangsraten deutlich über der der Männer, wobei ostdeutsche Männer und Frauen insgesamt häufiger an AGH teilnahmen als westdeutsche (vgl. Wolff/Hohmeyer 2006: 33f.). Zudem stiegen die Zugangsraten bei den ostdeutschen Frauen sogar mit dem Qualifikationsniveau, während dies bei Männern nicht der Fall war. Allerdings sollen nach der Zielsetzung des Gesetzes ja gerade mit den AGH die Vermittlungshemmnisse von arbeitsmarktfernen Personen ausgeglichen werden. Insofern wirkt das durchschnittlich höhere Qualifikationsniveau ostdeutscher AGH-Teilnehmerinnen und auch die hohe *Anzahl* von ostdeutschen Teilnehmer/innen mit (und ohne) Berufsausbildung Fragen auf.

Eine Erklärungsmöglichkeit ist die Funktion der AGH als Ersatzarbeitsplätze, die die Teilhabe an Arbeit auch jenen ermöglichen, denen dies aufgrund individueller Vermittlungshemmnisse oder auch aufgrund hoher struktureller Arbeitslosigkeit ansonsten verwehrt bliebe. Ein solcher vorübergehender kompensatorischer Nutzen ist den AGH durchaus vom Gesetz her zugedacht, insbesondere aber für Personen, bei denen die geringen Integrationschancen in individuellen Vermittlungshemmnissen begründet sind. Einen Hinweis darauf, dass AGH auch genutzt werden, um die Folgen hoher struktureller Arbeitslosigkeit abzumildern, gibt die Auswertung des Untersuchungsfelds 2 der § 6c-Forschung. Demnach werden „Marktersatzmaßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (...) eher von Einrichtungen genutzt, die eine große Anzahl erwerbsfähiger Hilfebedürftiger bei einem durch große Arbeitslosigkeit gekennzeichneten Markt zu betreuen haben“ (WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 235). Da dies auf Ostdeutschland zutrifft, ist damit auch ein Hintergrund für das insgesamt höhere quantitative Teilnahmeniveau von ostdeutschen Frauen und Männern benannt. Auch die im Rahmen der eigenen Fallstudien durchgeführten Gespräche belegen, dass AGH von den Grundsicherungsstellen zum Teil bewusst Hilfebeziehenden zugewiesen werden, die eine besonders hohe Erwerbsmotivation zeigen, aber am ersten Arbeitsmarkt keine Chancen haben. Die hohe Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen schlägt sich mithin offenbar mangels Alternative in ihrer stärkeren Nachfrage nach Ersatzarbeitsplätzen nieder und dies wird von den Grundsiche-

rungsstellen zum Teil bei der Vergabe auch berücksichtigt. Die Möglichkeit eines Zusatzeinkommens, das nicht geringer ausfallen muss und ggf. sogar unter besseren Arbeitsbedingungen erzielt wird als die verfügbaren Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich, stützen zudem die Nachfrage nach AGH seitens der Hilfebeziehenden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen andere qualitative Studien zur subjektiven Perspektive von Langzeitarbeitslosen auf Arbeitsgelegenheiten bzw. den Aktivierungsprozess insgesamt, wenngleich dort extrinsische Motive (Orientierung an Normen der Arbeitsgesellschaft, Angst vor Fremdstigmatisierung) stärker betont werden (vgl. Bescherer u. a. 2008; Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009).

Eine Marktersatzfunktion können AGH aber auch in einem weiteren, vom Gesetz her eindeutig nicht-intendierten Sinne erfüllen, indem sie nämlich reguläre, marktförmige Beschäftigungsverhältnisse substituieren. Auf solche Verdrängungseffekte weist unter anderem der Befund hin, dass diejenigen Hilfebeziehenden häufiger eine AGH aufnehmen, die in ihrem vorherigen Berufsleben bereits in den Sektoren mit hoher AGH-Dichte tätig waren (z. B. Gesundheit, Erziehung, öffentliche Verwaltung) (vgl. Hohmeyer/Jozwiak 2008: 18). Bei der Besetzung von AGH scheinen also diejenigen den Vorzug zu erhalten, die über Berufserfahrung im entsprechenden Tätigkeitsfeld verfügen und insofern für die Betriebe auch eine Entlastung bei regulär anfallenden Aufgaben bieten. Auch die Untersuchungen von *Hohendanner* (2007) und von *Kettner/Rebien* (2007) kommen zum Ergebnis, dass solche Verdrängungseffekte in erheblichem Umfang vorzuliegen scheinen. Allerdings liegen hierzu keine geschlechterdifferenzierten Angaben vor und ggf. ist es auch nur schwer möglich, diese zu ermitteln.

7.4 Fazit

Frauen nehmen seltener an Maßnahmen der Arbeitsförderung teil als Männer und die Frauenförderquote wurde im Zeitverlauf zunehmend unterschritten. Auch wenn der Unterschied abhängig vom Maßnahmetyp zum Teil nur einige Prozentpunkte beträgt, ist dieser Befund aus Gleichstellungssicht problematisch, weil sich hinter der Gesamtzahl eine große Heterogenität innerhalb der Gruppe der Frauen verbirgt und sich die niedrigen Teilnahmequoten auf bestimmte Personengruppen konzentrieren: Deutlich seltener werden demnach Frauen in Westdeutschland, Frauen mit Kleinkindern sowie arbeitsmarktferne Frauen gefördert. Dies spricht dafür, dass es bei der Umsetzung des SGB II bislang nur partiell gelungen ist, diejenigen zu erreichen, die bei Einführung des SGB II als mögliche ‚Gewinnerinnen‘ der Reform galten, nämlich die große Gruppe der Alleinerziehenden und der Frauen in Paarhaushalten in Westdeutschland, die zuvor aufgrund ihrer ‚häuslichen Verpflichtungen‘ kaum im Blickfeld waren oder als Nicht-Leistungsbezieher/innen nur nachrangig gefördert wurden.

Ein wichtiger Einflussfaktor sind hier offenbar die arbeitsmarktseitigen Nachfragestrukturen. Während Arbeitgeber bei den betrieblich durchgeführten Maßnahmen (Praktika) und Lohnkostenzuschüssen eine direkte Einflussmöglichkeit auf die Auswahl der Geförderten haben, wirken Arbeitsmarktstrukturen bei den kürzeren, nicht-betrieblichen Maßnahmen indirekt. Denn die Gestaltung und Zuweisung in solche Maßnahmen erfolgt in der Praxis bislang häufig abhängig von einer möglichst hohen Eingliederungswahrscheinlichkeit oder sogar Einstellungszusagen von Arbeitgebern. Die geschlechtersegregierte Arbeitsmarktnachfrage beeinflusst daher vermittelt über die Vergabep Praxis der Grundsicherungsstellen auch die Teilnehmerauswahl bei Qualifizierungsmaßnahmen. Dies läuft tendenziell dem gesetzlich verankerten Ziel des Nachteilsausgleichs zuwider. Da Frauen aufgrund familienbedingter Erwerbsunterbrechungen oftmals Qualifizierungsphasen vor Erreichen eines Abschlusses beendet haben oder eine Qualifizierung oder Erwerbstätigkeit lange zurückliegen, wären insbesondere hier Qualifizierungsanstrengungen erforderlich, um ihnen den Weg auch in qualitativ zufriedenstellende Beschäftigungen zu eröffnen.

Dabei bleibt es – auch das zeigen die Fallstudien – selbst bei einer weniger restriktiven Umgangsweise eine schwierige Aufgabe, eine Balance zu finden zwischen beruflichen Neigungen der Hilfebeziehenden und dem Stellenangebot sowie den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Problematisch erscheint aus Gleichstellungssicht insofern nicht prinzipiell die Ausrichtung der Weiterbildungsförderung am Ziel, die Integration in eine existenzsichernde Beschäftigung zu ermöglichen. Vielmehr sollte bei der Abwägung, welche Qualifizierungen als ‚lohnend‘ erachtet und gefördert werden, stärker als bislang auch die dadurch mögliche Verbesserung der Arbeitsplatz*qualität* als Kriterium herangezogen werden.

Die niedrige Teilnahmehäufigkeit von Frauen mit Kindern ist zum einen auf den hohen Anteil von Frauen mit Kleinkindern zurückzuführen, denen aufgrund § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist. Allerdings nehmen auch diejenigen unter ihnen seltener an Maßnahmen teil, die sich arbeitslos melden. Zudem sind auch Mütter mit Kindern ab drei Jahren unterrepräsentiert. Eine Erklärungsmöglichkeit hierfür ist, dass gerade die Gruppe der Frauen mit Kleinkindern von den Grundsicherungsstellen weniger Angebote zum Test der Arbeitsbereitschaft erhalten, da sie angesichts der ihnen alternativ möglichen Freistellung ohnehin als relativ motiviert angesehen werden. Im Falle der Mütter mit Kindern ab drei Jahren dürfte ihre niedrigere Teilnahmehäufigkeit zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass diese, wie festgestellt, bereits in einem höheren Maße erwerbstätig sind als andere Frauen und aus diesem Grund möglicherweise nicht an Maßnahmen teilnehmen können.

Auch wenn sie nicht erwerbstätig sind, können aber die Strategien der Grundsicherungsstellen die Teilnahme an Maßnahmen für Personen mit Betreuungsaufgaben erleichtern oder erschweren, z. B. durch Maßnahmen in Teilzeit, die insbesondere in Westdeutschland relativ stark genutzt werden. Die Frage, inwieweit dieses Angebot ausreicht, ist dabei schwierig zu beurteilen. Gegen eine Ausweitung von Teilzeitangeboten richtet sich die Einschätzung, dass diese bei einer Beschränkung auf den Vormittag nicht ausreichend den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes angepasst seien. Teilzeitmaßnahmen bieten allerdings auch die Möglichkeit, dass Erziehende auch *durch* die oder *während* ihrer Teilnahme motiviert werden, sich um eine Ausweitung von Betreuungszeiten oder innerfamiliäre Lösungen zu kümmern, wenn dies ihnen bessere Integrationschancen sichert. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist daher die Möglichkeit, an Maßnahmen optional in Vollzeit *oder* Teilzeit teilzunehmen, grundsätzlich zu befürworten. Positiv zu beurteilen ist, dass u. a. mithilfe der ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ in den Grundsicherungsstellen eine Reihe von Angeboten entstanden ist, um die Arbeitsförderung stärker mit klassischen Aufgaben der sozialen Arbeit verbinden. Dazu zählen beispielsweise auch Teilzeit-Ausbildungen für junge Mütter mit sozialpädagogischer Begleitung. Nach der Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Anfang 2009 ist künftig zu beobachten, wie sich die Änderungen in dieser Hinsicht auswirken.

Hinsichtlich der Wirkungen der Instrumente der Arbeitsförderung ist zunächst festzuhalten, dass die betriebsnahen Instrumente (EGZ, betriebliche Trainingsmaßnahmen) ähnlich hohe Eingliederungswirkungen erzielen wie dieselben Instrumente im Rechtskreis SGB III. Dies ist vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass die Maßnahmeteilnehmer/innen im SGB II im Durchschnitt arbeitsmarktferner sind als im SGB III. Zugleich sind Frauen gerade bei diesen betriebsnahen Instrumenten unterrepräsentiert, und dies, obwohl die Eingliederungseffekte bei ihnen sogar stärker ausfallen. Dies gilt auch in Bezug auf weitere Maßnahmetypen. *Wenn* Frauen also an Maßnahmen teilnehmen, dann ist dies in Hinblick auf das Ziel der Erwerbsintegration zumindest bei einzelnen Maßnahmetypen und einzelnen Teilgruppen besonders effektiv. Die Schlussfolgerungen und Konsequenzen, die aus diesem Befund zu ziehen sind, liegen allerdings nicht unmittelbar auf der Hand: Spricht dies dafür, das absolute quantitative Niveau der Maßnahmeteilnahme von Frauen (oder von bestimmten Teilgruppen von Frauen) zu erhöhen, oder eher dafür, das der Übrigen zu senken? Sollen bestimmte Instrumente künftig noch stärker auf besonders ‚erfolgreiche‘ Teilgruppen von Frauen und Männern konzentriert werden? Letzteres erscheint zumindest nicht in jedem Fall als sinnvoll: Bei den AGH etwa ist zu berücksichtigen, dass diese laut Gesetz vorrangig dann zum Einsatz kommen sollen, wenn eine Erwerbsintegration auf absehbare Zeit nicht gelingen kann; ihre Effektivität bemisst sich also auch nach anderen Kriterien (Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfä-

higkeit), gleiches gilt für einen Teil der Trainingsmaßnahmen (vgl. Koch u. a. 2009: 162). Zudem erfüllen insbesondere die AGH einen kompensatorischen Zweck, und hiervon ‚profitieren‘ auch Frauen in Ostdeutschland in hohem Maße, denen der regionale Arbeitsmarkt oftmals kaum Möglichkeiten bietet, ihren Erwerbswunsch am ersten Arbeitsmarkt zu realisieren. Da zugleich Verdrängungseffekte nicht von der Hand zu weisen sind, spricht dies nicht notwendigerweise für eine Beibehaltung des hohen Umfangs von Arbeitsgelegenheiten. Anstelle einer bloßen Reduzierung ist aber auch über Alternativen nachzudenken.

Abschließend sind die neuen Drehtüreffekte hervorzuheben, die anders als in den Vorgängersystemen nicht durch strategische Nutzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung entstehen, sondern mehr oder weniger zwangsläufig aus der Existenz zweier getrennter Rechtskreise resultieren, in denen Arbeitslose betreut werden. Auf diese Weise wechseln Arbeitslose auch dann zwischen den Rechtskreisen und damit zwischen Ansprechpartnern und Fördermöglichkeiten, wenn der oder die Partner/in eine Erwerbstätigkeit aufnimmt oder diese wieder verliert, und hiervon sind besonders häufig Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften betroffen. Grundsätzlich besteht das Problem weiter, solange es getrennte Rechts- und Finanzierungskreise gibt. Unterhalb einer Zusammenlegung der Rechtskreise ist aber durch eine flexiblere Umgangsweise und ggf. Kompensationsregeln zwischen den Rechtskreisen nachzudenken, die es Hilfebezieher/innen ermöglicht, auf Wunsch auch als Nicht-Leistungsbezieher/innen in Maßnahmen bzw. in der Betreuung der Grundsicherungsstellen oder Arbeitsagenturen zu bleiben.

8 Integration in Erwerbstätigkeit

Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, die „Leistungen der Grundsicherung insbesondere darauf auszurichten, dass durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird“. Sie soll „erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen“ (§ 1 SGB II). Hierzu tragen u. a. Eingliederungsleistungen bei, die im vorherigen Kapitel behandelt wurden, indem sie mittelbar etwa durch Qualifizierungsmaßnahmen oder unmittelbar etwa durch Zuschüsse an Arbeitgeber Integrationen in Beschäftigung fördern. Dieses Kapitel befasst sich demgegenüber mit der Erwerbsintegration von ALG II-Beziehenden unabhängig davon, ob dazu – vorbereitend oder begleitend – arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente eingesetzt wurden oder nicht. Auch eine Unterscheidung, ob der Eintritt in Beschäftigung auf eine Vermittlung durch die Grundsicherungsstellen erfolgte oder die Stelle durch die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen selbst gefunden wurde, ist auf der Basis vorliegender Informationen nicht möglich. Nach Angaben der BA geht eine Minderheit der Erwerbsintegrationen auf „Vermittlung durch Auswahl und Vorschlag“ zurück, allerdings tragen die Grundsicherungsstellen auch durch den gesamten Leistungsprozess einschließlich Beratung und Informationen in einem nicht quantifizierbaren Umfang zur Erwerbsintegration bei. Es werden aber auch jene ALG II-Beziehende mit in die Betrachtung einbezogen, die nicht aktiv gefördert wurden und ggf. auch nur wenig in Kontakt mit den Grundsicherungsstellen standen. Auch für diese Personen „wirkt“ das SGB II, weil das Gesetz bestimmte Verhaltenserwartungen signalisiert und so etwa Eigenbemühungen oder Erwerbsorientierungen der ALG II-Bezieher/innen beeinflusst.

Bei der Betrachtung der Integration von ALG II-Beziehenden in den Arbeitsmarkt stellt sich aus gleichstellungspolitischer Sicht die Frage, wie häufig Männer und Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, inwiefern unterschiedliche Integrationswege erkennbar sind und welchen Einfluss die Grundsicherungsstellen hierauf nehmen (können). Zur Beantwortung dieser Frage werden in Abschnitt 8.1 zunächst die Integrationen in Erwerbstätigkeit aus quantitativer Perspektive betrachtet. Anschließend werden in Abschnitt 8.2 Strukturen und Prozesse in den Grundsicherungsstellen behandelt, die auf die Vermittlung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind und den Vermittlungsprozess in genderrelevanter Weise prägen. Abschließend wird in Abschnitt 8.3 eine Bewertung der Integrationsergebnisse aus gleichstellungspolitischer Sicht vorgenommen.

8.1 Umfang der Erwerbsintegration

Auf Grundlage von Statistiken und Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, Ergebnissen insbesondere aus der § 6c-Forschung und eigenen Auswertungen von Befragungsdaten wird im Folgenden untersucht, inwieweit Männer und Frauen unterschiedliche Integrationswege einschlagen.

Um die Bedeutung von Erwerbsintegrationen für Abgänge aus Arbeitslosigkeit und ALG II-Bezug zu beurteilen, wird in Abschnitt 8.1.1 analysiert, inwieweit nach Ende des Leistungsbezugs oder der Arbeitslosigkeit von Frauen und Männern eine Erwerbstätigkeit ausgeführt wird. Anschließend wird in Abschnitt 8.1.2 die Frage behandelt, wie häufig Männer und Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und ob dabei geschlechtsbezogene Unterschiede nach Beschäftigungsformen oder Merkmalen der Bedarfsgemeinschaft festzustellen sind. Da viele erwerbsfähige Hilfebedürftige zwar eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, aber weiterhin ALG II erhalten, wird diese Personengruppe in Abschnitt 8.1.3 gesondert betrachtet.

8.1.1 Bedeutung der Erwerbsintegration bei Abgängen aus Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug

Zwischen Erwerbsintegration, Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit besteht kein eindeutiger Zusammenhang: Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führt nicht notwendigerweise zum Ende des ALG II-Bezugs oder der Arbeitslosigkeit. Umgekehrt kann der Leistungsbezug oder der Status „arbeitslos“ verlassen werden, ohne dass von der betreffenden Person eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Denn für diese Statusveränderungen sind verschiedene Gründe ausschlaggebend, auf die nachfolgend kurz eingegangen wird. Anschließend wird analysiert, welche Bedeutung die Erwerbsintegration für Abgänge aus ALG II-Bezug und Arbeitslosigkeit im Vergleich zu anderen Abgangsgründen hat und ob die Erwerbsintegration für Frauen und Männer unterschiedlich bedeutsam ist.

Für die Interpretation der Statusveränderungen ist zu beachten: Als *arbeitslos* gelten erwerbsfähige Hilfebedürftige, die nicht mindestens 15 Stunden wöchentlich arbeiten und zudem dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.¹¹⁷ Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit führt daher nur dann zu einem Abgang aus Arbeitslosigkeit, wenn der Umfang der aufgenommenen Tätigkeit mindestens 15 Wochenstunden beträgt.¹¹⁸

¹¹⁷ Für den Status „arbeitslos“ müssen darüber hinaus weitere Voraussetzungen erfüllt sein, die in diesem Abschnitt jedoch nicht thematisiert werden.

¹¹⁸ In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitslosenstatistik aufgrund dieser Definition von „Arbeitslosigkeit“ für einen Großteil der Erwerbstätigen in Teilzeit und Minijobs Unschärfen aufweist, weil sie unter der Stundengrenze liegen und deshalb als arbeitslos erfasst werden, aber dennoch erwerbstätig sind.

Außerdem ist zu beachten, dass die Ausweitung einer bereits bestehenden Erwerbstätigkeit von weniger als 15 Wochenstunden über diese Grenze hinweg in der Statistik als Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit erfasst wird, obwohl die Erwerbstätigkeit nicht neu aufgenommen, sondern nur die Arbeitszeit (evtl. nur leicht) ausgedehnt wurde. Darüber hinaus kann auch aus der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen heraus – damit also aus dem Status ‚nicht arbeitslos‘ – eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass im Jahresverlauf für eine Person mehrfach Abgänge erfasst werden können, etwa wenn sie nach kurzzeitiger Erwerbstätigkeit wieder arbeitslos geworden ist und dann erneut eine Beschäftigung aufnimmt.

Die Abgangsstatistik weist neben der Erwerbstätigkeit auch Abgänge in Ausbildung und in Nicht-Erwerbstätigkeit aus. Eine Sonderauswertung der BA ergab, dass im SGB II die Zahl der Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit von 2005 auf 2006 zunächst stieg, seitdem aber – analog zur Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – wieder leicht gesunken ist (vgl. Abbildung G.8.1 im Anhang). Eine Analyse des Verbleibs nach Abgang aus Arbeitslosigkeit im Rechtskreis SGB II (vgl. Abbildung (G.8.2 im Anhang) zeigt, dass der Anteil der Übergänge in Erwerbstätigkeit im Zeitverlauf gesunken ist. Der Anteil der Frauen, die in Erwerbstätigkeit abgehen, sinkt seit 2005, bei Männern ist diese Tendenz seit 2006 zu verzeichnen. Außerdem wird deutlich, dass Übergänge in Erwerbstätigkeit für Frauen einen geringeren relativen Stellenwert haben als für Männer: So gingen im Jahr 2008 21,6 % der Männer aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit ab, bei Frauen betrug der Anteil lediglich 15,2 %.

Hintergrund für den Rückgang der relativen Bedeutung von Abgängen in Erwerbstätigkeit ist vor allem der deutliche Anstieg der Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit seit 2005, wobei dies für Frauen in höherem Maße gilt als für Männer. Eine differenzierte Auswertung nach dem Alter (vgl. Abbildung G.8.3 im Anhang) zeigt, dass der Anteil der Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit mit zunehmendem Alter deutlich ansteigt. Fast die Hälfte der Frauen ab 50 Jahren (49,7 %) geht in Nicht-Erwerbstätigkeit ab (Männer 43,6 %), was zumindest teilweise auf Übergänge in den Ruhestand zurück geht (vgl. Tabelle G.8.1 im Anhang). Bei Abgängen in Erwerbstätigkeit liegt der Anteilswert für Männer und Frauen im Alter von 25 bis unter 50 Jahren am höchsten. Bei Männern ist der Anteil jedoch deutlich größer als bei Frauen (24,5 % vs. 17,4 %), was in der Tendenz auch in den anderen Altersklassen der Fall ist.

Betrachtet man nicht den Abgang aus Arbeitslosigkeit, sondern die *Beendigung des Leistungsbezugs*, dann muss der Kontext der Bedarfsgemeinschaft berücksichtigt werden: Selbst wenn in einer Bedarfsgemeinschaft nur eine Person in Erwerbstätigkeit übergeht, kann (sofern das Entgelt den Bedarf übersteigt) die gesamte Bedarfs-

gemeinschaft aus dem Leistungsbezug ausscheiden. Umgekehrt bedeutet dies, dass manche ihren Leistungsbezug allein deshalb beenden können, weil ein Mitglied ihrer Bedarfsgemeinschaft in eine Beschäftigung mit bedarfsdeckendem Entgelt übergegangen ist. Diese Personen können sich ggf. bei der Agentur für Arbeit arbeitslos melden. Auch die Dauer des Hilfebezugs von ALG II-Bezieher/innen weist Unterschiede nach Bedarfsgemeinschaftstyp auf. Nach Untersuchungen des IAB für die Jahre 2005 und 2006 verbleiben Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder am kürzesten im Leistungsbezug, Alleinerziehende am längsten (vgl. Graf 2007: 4), in einer weiteren Untersuchung für die Jahre 2005 bis 2007 wurde festgestellt, dass Frauen länger im Leistungsbezug verbleiben als Männer (Graf 2009: 76f.).

Eine Auswertung der *Bundesagentur für Arbeit* (2008o: 14) zeigt, dass 2005 ca. 60 % der Bedarfsgemeinschaften durch Erwerbsintegration aus dem Leistungsbezug abgingen. Weil zum Abgang aus dem Leistungsbezug kaum geschlechtsdifferenzierte Daten vorliegen, wurden eigene Auswertungen mit PASS-Daten vorgenommen, bei denen die Abgänge aus dem Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem Status differenziert wurden, den Personen nach dem Abgang haben.¹¹⁹ Demnach gingen bundesweit fast zwei Drittel (63,3 %) der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Beendigung des ALG II-Bezugs einer Erwerbstätigkeit nach, weitere 13,2 % absolvierten eine Ausbildung (ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen).¹²⁰ Der Übergang in Erwerbstätigkeit ist in Ost- und Westdeutschland deutlich häufiger bei Männern als bei Frauen festzustellen, wobei die Geschlechterunterschiede in Ostdeutschland größer sind als in Westdeutschland. Etwa jede fünfte Person beendete den Bezug, ohne selbst erwerbstätig zu sein: Dies traf mit 30,6 % auf Frauen drei Mal so häufig zu wie auf Männer (10,5 %). Allerdings gehen Männer mehrheitlich in den Status der Arbeitslosigkeit über, während Frauen überwiegend in Nicht-Erwerbstätigkeit übergehen (vgl. Tabelle G.8.1 im Anhang).

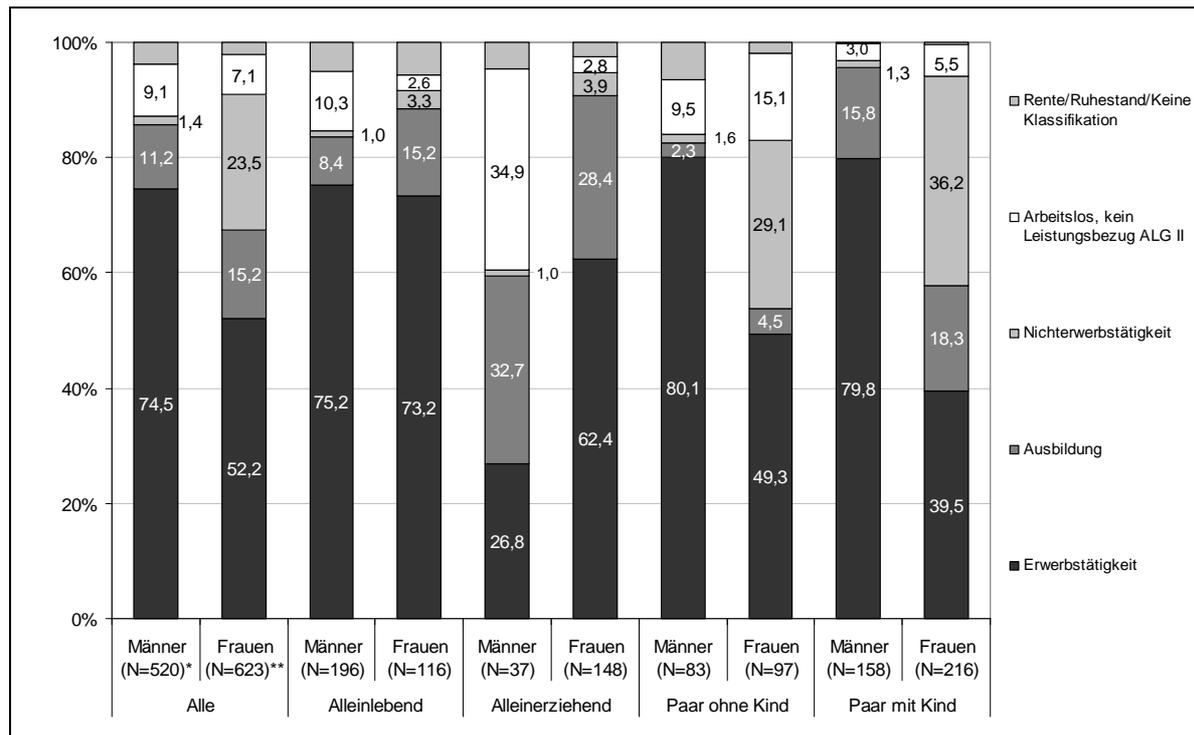
Eine Differenzierung nach Bedarfsgemeinschaftstyp zeigt, dass der Leistungsbezug vor allem bei Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften häufig mit einem Übergang in Nicht-Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit endet. Nach Abbildung 5 trifft dies auf 44,2 % der Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder und auf 41,7 % der Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zu. Spiegelbildlich liegt bei

¹¹⁹ Als Abgänge wurden jene Personen definiert, die nach einem mindestens dreimonatigen Leistungsbezug von ALG II diese Leistungen nicht mehr erhielten.

¹²⁰ Zu den Erwerbstätigen zählen Personen, die nach Ende des ALG II-Bezugs einer sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigung nachgingen oder selbstständig tätig waren. Der Anteil der Abgänge dieser Personen in Erwerbstätigkeit entspricht in etwa dem Anteil der Abgänge von Bedarfsgemeinschaft in Erwerbstätigkeit nach o.g. Angaben der Bundesagentur für Arbeit.

Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften der Anteil der Übergänge in Erwerbstätigkeit deutlich niedriger als bei allein lebenden und alleinerziehenden Frauen.

Abbildung 5: Status von Personen nach Beendigung des Leistungsbezugs (ALG II-Bezug mind. 3 Monate) nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)



Erläuterung: Angegebenes N entspricht ungewichtetem N, Prozentuierung erfolgt auf gewichtetem N. * Die Anzahl der Männer insgesamt ist höher als die Summe der Männer nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 46 Männer keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. ** Die Anzahl der Frauen insgesamt ist höher als die Summe der Frauen nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 46 Frauen keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. Auswertungsgrundlage: Personen, die nach mindestens dreimonatigem ALG II-Bezug diesen Bezug verlassen (vgl. F.2.3 im Anhang, Teilstichprobe 3).

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA/IAQ).

Integrationen in Erwerbstätigkeit spielen folglich sowohl im Zusammenhang mit dem Abgang aus Arbeitslosigkeit als auch im Zusammenhang mit dem Verlassen des Leistungsbezugs geschlechtsbezogen eine unterschiedliche Rolle: Beim Abgang aus Arbeitslosigkeit gehen 40 % der Männer und 33 % der Frauen in Erwerbstätigkeit oder Ausbildung über. Die Beendigung des Leistungsbezugs ist bei Männern in der Regel (74,5 %), bei Frauen etwa zur Hälfte (52,2 %) mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verbunden. Insbesondere bei Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften haben Abgänge aus Leistungsbezug in Nicht-Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit eine große Bedeutung.

Für den Abgang in Nicht-Erwerbstätigkeit dürfte häufig die Erwerbstätigkeit des Partners – oder seltener der Partnerin – ausschlaggebend dafür sein, dass alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft den Leistungsbezug beenden. Nach dem Ende des Leistungsbezugs haben die *nicht* in Erwerbstätigkeit integrierten Personen keinen Anspruch auf Vermittlung, Förderung und Unterstützungsleistungen durch die Grundsicherungsstellen mehr, sondern sind – sofern sie sich arbeitslos melden – so genannte ‚Nicht-Leistungsbezieher/innen‘ bei den Arbeitsagenturen.

8.1.2 Integration in Erwerbstätigkeit nach Beschäftigungsform

Die Integration in Erwerbstätigkeit kann in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Minijobs oder Selbständigkeit erfolgen.¹²¹ Im Folgenden wird analysiert, in welche Beschäftigungsformen Männer und Frauen übergehen. Ob die Erwerbsintegrationen auf Aktivierungsprozesse der Grundsicherungsstellen zurückzuführen sind oder nicht, kann nicht beurteilt werden.

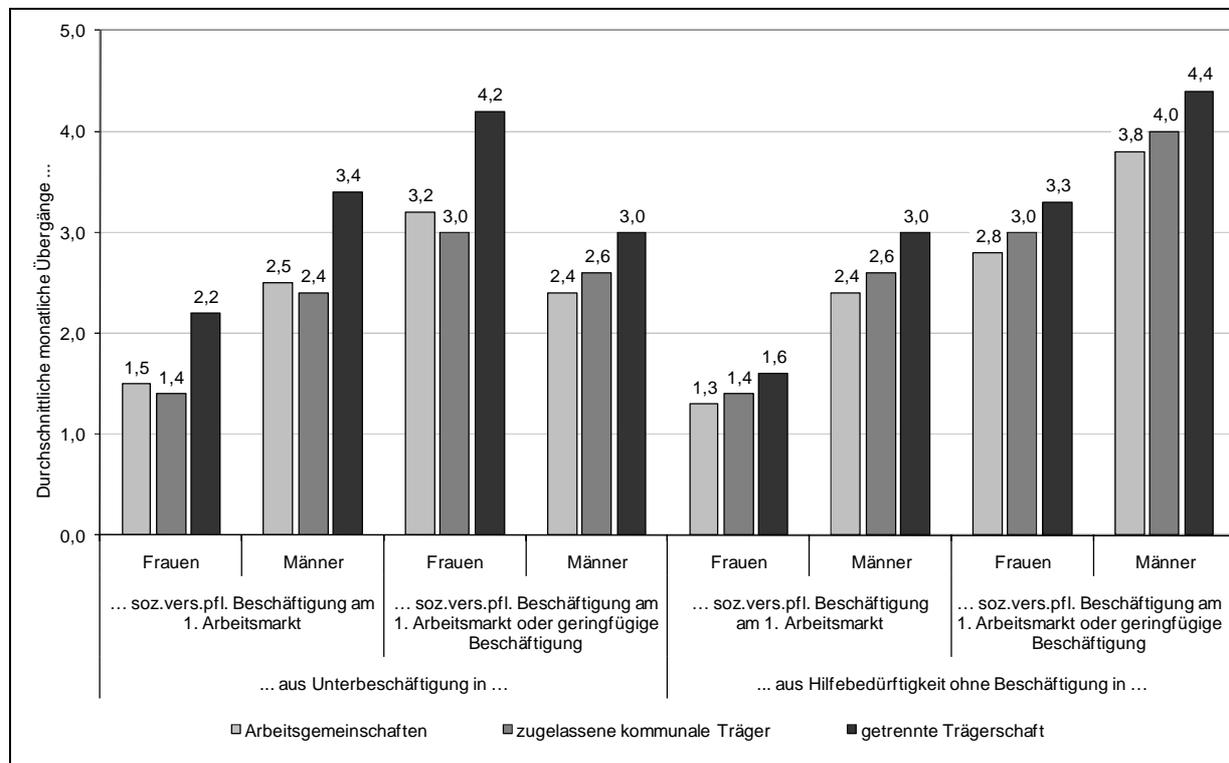
Die BA-Statistik weist bisher keine nach Beschäftigungsform differenzierten Integrations- oder Übergangsraten aus. In einem Sonderbericht wird der Übergang von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im ersten Halbjahr 2007 analysiert, wobei allerdings vor allem konzeptionelle Überlegungen zur Beurteilung von Integrationserfolgen im Mittelpunkt stehen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008I). Im Folgenden wird deshalb auf Ergebnisse aus der Wirkungsforschung und eigene Auswertungen mit PASS-Daten zurückgegriffen.

Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass Männer bessere Integrationschancen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben als Frauen. Die höheren Übergangsraten von Männern gelten sowohl für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die zuvor keiner Beschäftigung nachgingen (‚Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung‘), als auch für ALG II-Beziehende, die vor dem Übergang arbeitslos waren oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnahmen (‚Unterbeschäftigung‘). Dies gilt zumindest für die Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.¹²²

¹²¹ Der Begriff „Minijob“ wird synonym zum Begriff „geringfügige Beschäftigung“ verwendet.

¹²² Eine Untersuchung der Bundesagentur für Arbeit kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Übergangsrate von nicht arbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (3,0 %) nur etwas niedriger liegt als die Übergangsrate der arbeitslosen ALG II-Bezieher/innen (4,0 %), d.h. viele ALG II-Bezieher/innen nehmen eine Erwerbstätigkeit auf, ohne zuvor arbeitslos gewesen zu sein (vgl. Hartmann 2008: 9).

Abbildung 6: Integration aus SGB II-Unterbeschäftigung und aus Hilfebedürftigkeit in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und geringfügige Beschäftigung, Juli 2006 bis Juni 2007



Erläuterung: Ausgewiesen ist die Zahl der durchschnittlichen monatlichen Übergänge 1) aus Unterbeschäftigung an allen SGB II-Unterbeschäftigten ohne Beschäftigung und 2) aus Hilfebedürftigkeit ohne Beschäftigung an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ohne Beschäftigung.¹²³ Diese Übergänge sind jeweils differenziert dargestellt nach Übergängen in a) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt und b) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt oder geringfügige Beschäftigung. Die Übergänge in Beschäftigung werden unabhängig von der Überwindung der Hilfebedürftigkeit berücksichtigt, die sich aus der Beschäftigung ergeben kann. Die Ursprungstabellen enthalten keinen Gesamtwert, sie liegen lediglich mit einer Differenzierung nach Trägerschaft vor, die hier daher beibehalten wird.

Quelle: ifo/IAW 2008, Anhang, Indikatoren I1a, I2a, I3a, I4a, eigene Darstellung.

¹²³ Als „Unterbeschäftigte“ gelten nach der Definition des IAW registrierte SGB II-Arbeitslose sowie die eHb in Qualifizierungsmaßnahmen, in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach dem SGB III sowie in AGH in der Entgelt- wie der Mehraufwandsvariante. Die Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer/innen sind zudem weder sozialversicherungspflichtig noch geringfügig beschäftigt (vgl. Abbildung G.8.4 und Abbildung G.8.5 im Anhang; ifo/IAW 2008: 38). Unterbeschäftigung im Sinne einer „Stillen Reserve“ ist in dieser Definition nicht berücksichtigt (vgl. IAWb 2007; Bach/Spitznagel 1998). Als „Hilfebedürftige ohne Beschäftigung“ gelten nach der Definition des IAW die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die weder sozialversicherungspflichtig noch geringfügig beschäftigt sind (vgl. Abbildung G.8.6 und Abbildung G8.7 im Anhang; ifo/IAW 2008: 56). Übergänge von geringfügiger in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen sind damit in beiden Untergruppen nicht enthalten.

Werden *zusätzlich* auch Übergänge in geringfügige Beschäftigung berücksichtigt, zeigt sich für die Gruppe der ‚Unterbeschäftigten‘, dass sich die Übergangsraten von Frauen mehr als verdoppeln und die Übergangsraten von Männern insgesamt sogar übersteigen. Die Übergangsrate von Männern ändert sich hingegen dadurch kaum.¹²⁴ Dies verweist darauf, dass von den Arbeitslosen oder Maßnahmeteilnehmer/innen fast ausschließlich Frauen eine geringfügige Beschäftigung aufnehmen. Damit erfolgt etwa jede zweite Erwerbsintegration von Frauen in dieser Personengruppe in geringfügige Beschäftigung. Die Integration in Erwerbstätigkeit erfolgt somit für Frauen und Männer deutlich unterschiedlich: Bei Männern dominiert die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, während Frauen überwiegend in Minijobs übergehen.

Eigene Auswertungen auf der Basis der PASS-Daten analysieren die Integrationen, die zum Abgang aus der Hilfebedürftigkeit führten, für unterschiedliche Typen von Bedarfsgemeinschaften.¹²⁵ Abbildung 7 ist zu entnehmen, dass etwa vier Fünftel der Befragten, die nach Ende des ALG II-Bezugs erwerbstätig waren, angaben, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen, Frauen seltener als Männer. Gut jeder zehnte Mann gab an, einer selbständigen Tätigkeit nachzugehen, während dies bei den Frauen keine nennenswerte Rolle spielte. Deutliche Unterschiede sind bei geringfügiger Beschäftigung erkennbar: 21,4 % der Frauen gingen nach Ende des Hilfebezugs einer geringfügigen Beschäftigung nach, während dies nur auf 0,7 % der Männer zutraf.

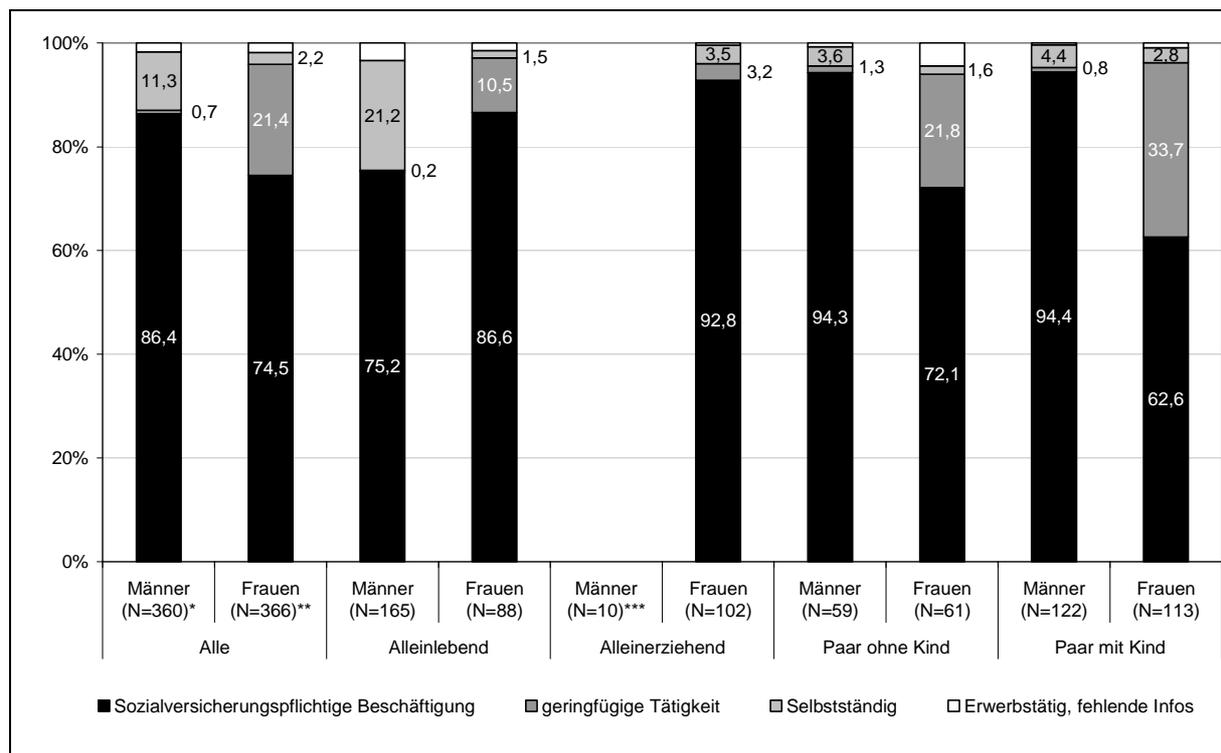
Große Geschlechterunterschiede zeigen sich auch im Hinblick auf den Typ der Bedarfsgemeinschaft: Allein lebende und alleinerziehende Frauen, die den Hilfebezug zeitgleich mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verlassen, gehen zu ca. 90 % in eine sozialversicherungspflichtige oder selbständige Beschäftigung ab. Dies ist plausibel, da allein durch eine geringfügige Beschäftigung die Hilfebedürftigkeit für eine Einzelperson in der Regel nicht überwunden werden kann. Die weiblichen allein Lebenden und Alleinerziehenden, die nach Überwindung der Hilfebedürftigkeit geringfügig beschäftigt sind, müssen über weiteres Einkommen verfügen wie z. B.

¹²⁴ Die Übergangsrate aus Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sollte durch Erweiterung des Indikators um geringfügig Beschäftigte steigen. Dies ist jedoch nur bei Frauen festzustellen, bei Männern sinkt sie hingegen zum Teil leicht. Diese Veränderung kann u. a. auf eine andere Grundgesamtheit der Grundsicherungsstellen bei den Berechnungen zurückzuführen sein.

¹²⁵ Integrationen während des ALG II-Bezugs wurden aus datentechnischen Gründen nicht berücksichtigt. In den PASS-Analysen wurde diese Personengruppe definiert als „direkte Übergänge in Erwerbstätigkeit“, d. h. das Ende des ALG II-Bezugs fällt mit einer Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zeitlich zusammen. Dabei kann es zu Überschneidungen oder einer Lücke von bis zu zwei Monaten kommen (vgl. F.2.3, Teilstichprobe 3).

Unterhaltszahlungen oder Transfers, damit deren Bedarf durch ein Entgelt von weniger als 400 € gedeckt werden kann. Da Minijobs bei allein lebenden Männern keine Rolle spielen, ist zu vermuten, dass der Geschlechterunterschied auf solche Einkommen zurückzuführen ist, über die Frauen tendenziell häufiger verfügen wie z. B. Unterhaltszahlungen oder Witwenrenten.

Abbildung 7: Erwerbsstatus von Personen, die den ALG II-Bezug in Erwerbstätigkeit verlassen, nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)



Erläuterung: Angegebenes N entspricht ungewichtetem N, Prozentuierung erfolgt auf gewichtetem N. * Die Anzahl der Männer insgesamt ist höher als die Summe der Männer nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 4 Männer keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. ** Die Anzahl der Frauen insgesamt ist höher als die Summe der Frauen nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 2 Frauen keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. *** Fallzahl kleiner 30, deshalb nicht ausgewiesen. Auswertungsgrundlage: Personen mit Übergang aus ALG II-Bezug in Erwerbstätigkeit ohne Bezug. Dabei kann es zu zeitlichen Überschneidungen von Erwerbstätigkeit mit und ohne ALG II-Bezug kommen (vgl. F.2.3 im Anhang, Teilstichprobe 3).

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA/IAQ).

In Paar-Bedarfsgemeinschaften sieht es demgegenüber anders aus: Hier kann die Hilfebedürftigkeit häufiger auch durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung überwunden werden, wenn damit die zur Bedarfsdeckung bestehende Lücke gedeckt wird. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn das Erwerbseinkommen des Mannes zusammen mit weiteren Einkommen der Bedarfsgemeinschaft (z. B. Transferleistungen, Unterhalt usw.) zwar zur Bedarfsdeckung nicht ausreichend ist, aber weniger

als 400 € fehlen. In diesem Fall kann allein durch die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung durch die Partnerin die Hilfebedürftigkeit überwunden werden. Insofern ist es plausibel, dass ein größerer Teil der Personen aus Paar-Bedarfsgemeinschaften nach dem Verlassen des Hilfebezugs geringfügig beschäftigt ist. Dass dies fast ausschließlich Frauen sind, verweist auf geschlechtstypische Erwerbsstrukturen.

In Paar-Bedarfsgemeinschaften ist der Anteil von Minijobs bei Frauen hoch, bei Männern hingegen niedrig. Dies ist als Hinweis darauf zu werten, dass diese in nennenswertem Umfang dem traditionellen Ernährermodell folgen, bei dem der Mann die Rolle des „Haupternährers“ in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und die Frau die Rolle der Zuverdienerin – vielfach in einem Minijob – mit einem geringem Erwerbseinkommen übernimmt. Diese Muster der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung sind bei Paaren mit und ohne Kindern festzustellen, wobei Kinder in der Bedarfsgemeinschaft den Anteil von Frauen in Minijobs deutlich erhöhen: Während etwa ein Viertel der Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kind nach Ende des ALG II-Bezugs einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht, ist es in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ein Drittel.

Eine Auswertung der Erwerbstätigkeiten nach Alter des jüngsten Kindes (vgl. Abbildung G.8.8 im Anhang) zeigt, dass 42,3 % der Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im Alter bis unter sechs Jahren nach Ende des ALG II-Bezugs geringfügig beschäftigt waren. Die Betreuungsaufgaben scheinen somit auch die Form der Erwerbsintegration zu beeinflussen. Leben keine Kinder in der Bedarfsgemeinschaft oder ist das jüngste Kind sechs bis unter 15 Jahre alt, gehen auch Frauen in der Regel einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach (77,4 bzw. 85,2 %).

Die Erwerbsintegration von (vormals) ALG II-beziehenden Männern und Frauen unterscheidet sich somit vor allem in Bezug auf die Beschäftigungsform: Für Männer ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dominant, Frauen werden demgegenüber gut zur Hälfte über geringfügige Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt integriert. Sofern Frauen und Männer mit der eigenen Erwerbsintegration gleichzeitig auch den Leistungsbezug verlassen, gehen sie überwiegend in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab. Allerdings sind Frauen – insbesondere in Paarhaushalten – deutlich häufiger als Männer geringfügig beschäftigt. Dies ist als Hinweis darauf zu werten, dass in diesen Bedarfsgemeinschaften häufiger die Männer bereits über ein ‚Ernährer-Einkommen‘ verfügen, das durch einen geringen Zuverdienst auf ein Niveau über der Hilfebedürftigkeit aufgestockt wird.

Welchen Einfluss die Grundsicherungsstellen in diesem Zusammenhang haben und inwieweit ein traditionelles Rollenverständnis der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit

dafür verantwortlich ist, wird in Abschnitt 8.2 und insbesondere in Abschnitt 9.1.1 thematisiert.

8.1.3 Erwerbstätigkeit im SGB II

Eine zunehmende Zahl von erwerbstätigen Frauen und Männern erhalten zusätzlich aufstockende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Anteil dieser so genannten Aufstocker/innen, die bereits in den ersten Arbeitsmarkt integriert sind, an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt ist kontinuierlich angestiegen. Im Folgenden wird die Struktur der Aufstocker/innen dargestellt.¹²⁶ Da es sich bei den zugrunde liegenden Statistiken der BA um Bestandsdaten zu erwerbstätigen Leistungsbeziehenden handelt, sind an dieser Stelle Aussagen zum Prozess der Integration nicht möglich. Es kann also nicht unterschieden werden, ob eine Person bereits vor Beginn des Leistungsbezugs einer Erwerbstätigkeit nachging oder sie diese erst während des Leistungsbezugs aufgenommen hat. Für den zweiten Fall sind zudem keine Aussagen darüber möglich, ob dies Ergebnis einer aktiven Vermittlung durch die Grundsicherungsstelle oder Dritter ist oder die Beschäftigung von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen selbst gesucht wurde.

Die Aufnahme einer die Hilfebedürftigkeit nicht überwindenden Beschäftigung entspricht den Zielsetzungen des SGB II, weil auch eine solche den Hilfebezug reduziert. Das SGB II setzt zur Aufnahme solcher Erwerbsarbeit Anreize: Zum einen bieten die Freibeträge, die nicht auf das ALG II anrechenbar sind, die Möglichkeit, die finanzielle Situation der Bedarfsgemeinschaft durch Erwerbstätigkeit zu verbessern. Zum anderen sehen die im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe verschärften Zumutbarkeitsregelungen vor, dass ALG II-Beziehende auch gering entlohnte Arbeit aufnehmen müssen. Hinzu kommt, dass mit dem Zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Zeitarbeit und Minijobs Beschäftigungsformen mit eher geringen Löhnen an Bedeutung gewonnen haben. Zugleich begünstigt auch die Förderpolitik im SGB II geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit, u. a. indem private Vermittlungsdienstleister auch für Vermittlungen in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eine (verminderte) Vermittlungsprämie erhalten (vgl. Bernhard u. a. 2008: 20). Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass aufstockende Leistungen nicht notwendigerweise mit einem sehr geringen Erwerbseinkommen gleichzusetzen sind, weil der konkrete Bedarf von der Größe der Bedarfsgemeinschaft und weiteren Merkmalen abhängt.

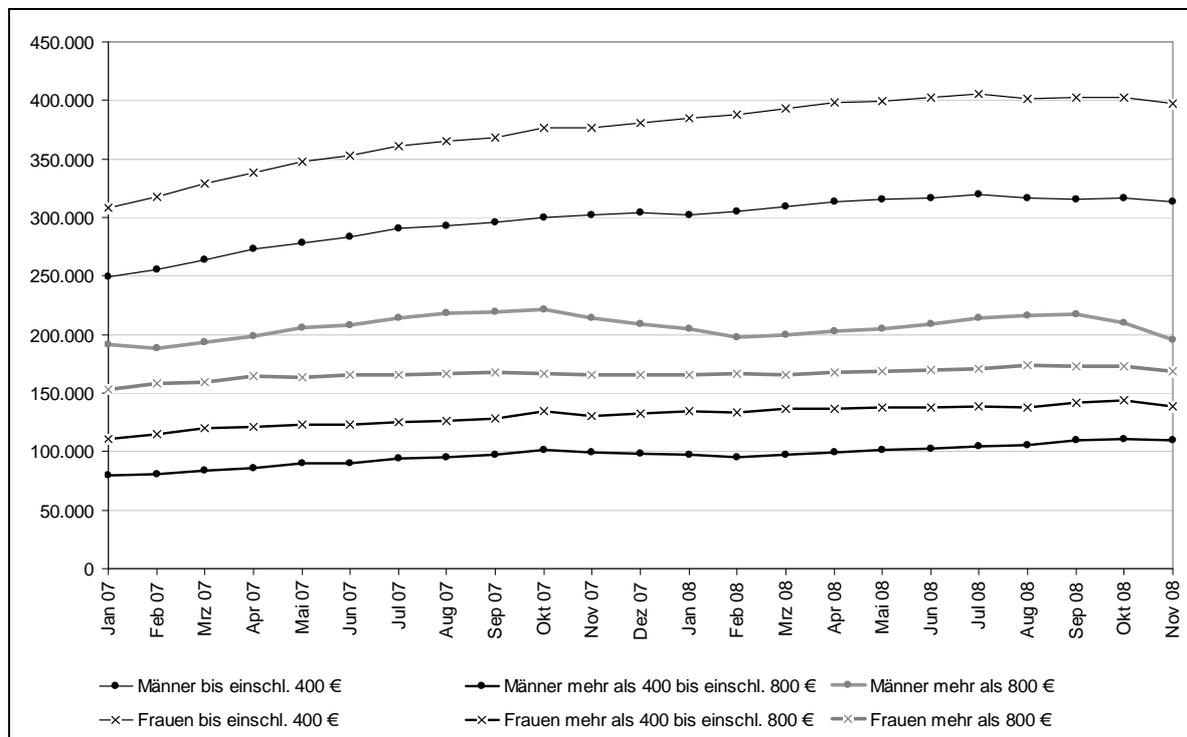
¹²⁶ Dieser Begriff wird im Folgenden aufgrund seiner inzwischen breiten Verwendung (u. a. auch durch das IAB) zur Bezeichnung für Erwerbstätige mit ALG II-Bezug genutzt. Die Bundesagentur für Arbeit bezeichnet demgegenüber Arbeitslose, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld nach SGB III durch Leistungen nach dem SGB II ergänzt wird, als Aufstocker.

Der Anteil der Aufstocker/innen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist seit 2005 kontinuierlich angestiegen. Eine Zunahme ist bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, geringfügiger Beschäftigung und selbständiger Tätigkeit zu beobachten. Nach Angaben der BA arbeiteten im Januar 2007 70,5 % der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Aufstocker/innen in Vollzeit (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007f: 40). Genauere Angaben zum Stundenumfang bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung weist die BA-Statistik nicht aus, für geringfügige Beschäftigung und Selbständigkeit liegen gar keine Angaben zum Arbeitsumfang vor. *Bruckmeier u. a.* (2007) haben auf Grundlage des „Administrativen Panels des IAB“ für das Jahr 2005 gezeigt, dass unter den sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten Frauen mit 69 % die große Mehrheit stellten und auch von den geringfügig beschäftigten Aufstocker/innen mit 53 % mehr als die Hälfte weiblich waren. Bei den in Vollzeit beschäftigten Hilfebedürftigen handelte es sich hingegen mehrheitlich um Männer. Bei den langfristigen Aufstockungen in Vollzeit (länger als neun Monate) waren Frauen mit 44 % jedoch relativ stark vertreten, während bei kurzfristiger Aufstockung in Vollzeit mit 72 % fast drei Viertel der Fälle Männer betrafen. Auswertungen nach Bedarfsgemeinschaftstypen zeigen, dass die Hälfte der vollzeitbeschäftigten Aufstocker/innen, die langfristig aufstockten, in Paarhaushalten mit Kindern lebte. Bei den kurzfristig aufstockenden Leistungsbezieher/innen waren demgegenüber Alleinstehende mit 55 % in der Mehrheit (vgl. *Bruckmeier u. a.* 2007: 6).

Die meisten Aufstocker/innen erzielen ein monatliches Erwerbseinkommen von weniger als 400 € (vgl. Abbildung 8), insgesamt entspricht der Anteil etwa 54 %. Zwar ist diese Gruppe sowohl bei Frauen als auch bei Männern am stärksten besetzt, die Zahl der Frauen liegt jedoch deutlich über der der Männer: Im November 2008 gingen etwa 708.000 Frauen einer Erwerbstätigkeit nach und erhielten Grundsicherungsleistungen. Davon lag das Erwerbseinkommen bei ca. 397.000 Frauen (56 %) unterhalb von 400 €. Bei den Männern waren im gleichen Monat ca. 618.000 Aufstocker zu verzeichnen, von denen etwa die Hälfte höchstens 400 € verdienten. Auch bei den monatlichen Erwerbseinkommen zwischen 400 und 800 € waren Frauen stärker vertreten, diese Einkommensklasse ist aber vergleichsweise schwach besetzt. Erwerbseinkommen von mehr als 800 € monatlich erzielten hingegen überwiegend Männer. Allerdings ist seit Oktober 2008 – vermutlich in Folge der Finanzkrise – die Zahl der Aufstocker in dieser Einkommensklasse deutlich auf ca. 196.000 gesunken, was einem Rückgang um ca. 10 % entspricht. Die Zahl der Aufstockerinnen hat sich um ca. 2 % verringert.¹²⁷

¹²⁷ Zur Entwicklung der Zahlen an Aufstocker/innen in West- und Ostdeutschland siehe Abbildung G.8.9 und Abbildung G.8.10 im Anhang.

Abbildung 8: Zahl der Erwerbstätigen im SGB II, nach Geschlecht und Einkommensklassen, Januar 2007 bis November 2008



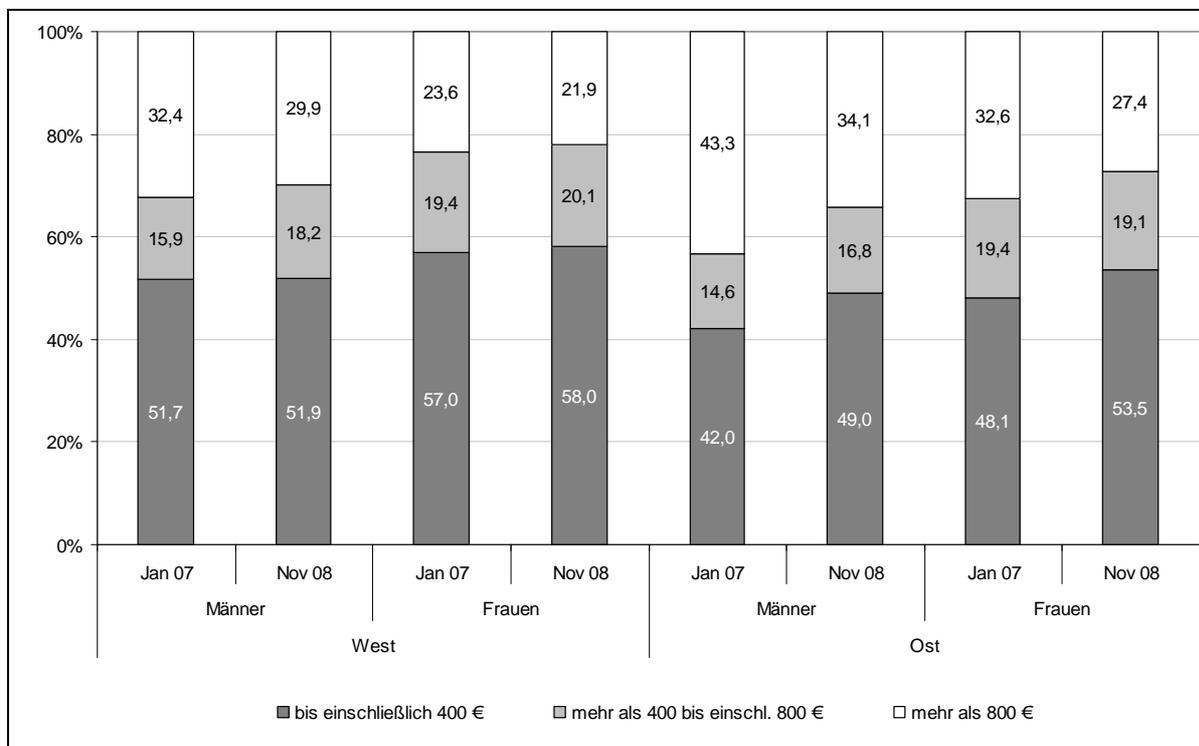
Quelle: BA-Statistik, Gender-Auswertung, eigene Darstellung.

Die beschriebenen geschlechtsspezifischen Strukturen finden sich grundsätzlich in beiden Landesteilen; allerdings sind deutliche Unterschiede beim erzielten Erwerbseinkommen und der Entwicklung der einzelnen Einkommensklassen festzustellen. Wie Abbildung 9 zeigt, erzielten im Januar 2007 51,7 % der männlichen und 57,0 % der weiblichen Aufstocker/innen in Westdeutschland ein Erwerbseinkommen in Höhe von bis zu 400 €. In Ostdeutschland lag dieser Anteil sowohl bei Männern (42,0 %) als auch bei Frauen (48,1 %) niedriger. Noch deutlicher war der Unterschied bei den Erwerbseinkommen über 800 €: Während im Januar 2007 in Westdeutschland 32,4 % der Männer ein solches Erwerbseinkommen erzielten, waren es in Ostdeutschland 43,3 %. Bei den Frauen lagen die Anteilswerte bei 23,6 % in West- und 32,6 % in Ostdeutschland. Ausschlaggebend dafür dürfte u. a. das durchschnittlich niedrigere Lohnniveau in Ostdeutschland sein, wodurch ein vergleichsweise größerer Teil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hilfebedürftig bleibt.

Abbildung 9 zeigt zudem eine Verschiebung von höheren zu niedrigeren Erwerbseinkommen im Zeitverlauf. Diese Tendenz ist bei westdeutschen Männern und Frauen nur schwach ausgeprägt. Eine deutlichere Veränderung ist jedoch in Ostdeutschland festzustellen: Erzielten männliche Aufstocker im Januar 2007 noch zu 42,0 % ein geringfügiges Erwerbseinkommen von bis zu 400 € und weitere 43,3 % ein Einkom-

men von über 800 €, haben sich die Anteilswerte innerhalb von weniger als zwei Jahren auf 49,0 % (bis 400 €) und 34,1 % (mehr als 800 €) verändert. Bei Frauen in Ostdeutschland ist eine ähnliche Verschiebung zu beobachten. Der Anteil der Aufstocker/innen mit bis zu 400 € ist im gleichen Zeitraum von 48,1 auf 53,5 % gestiegen, während der Anteilswert von Einkommen über 800 € von 32,6 auf 27,4 % zurückgegangen ist. Die Bedeutung von Erwerbseinkommen über 800 € ist – insbesondere bei Männern – gesunken; die Verschiebung erfolgt aber kaum zu Gunsten der mittleren Einkommensklasse, denn hier sind nur geringe Veränderungen der Anteilswerte festzustellen.

Abbildung 9: Erwerbstätige im SGB II, Deutschland Januar 2007 und November 2008, nach Geschlecht und Einkommensklassen, Anteile (in %)



Quelle: BA-Statistik, Gender-Auswertung, eigene Darstellung.

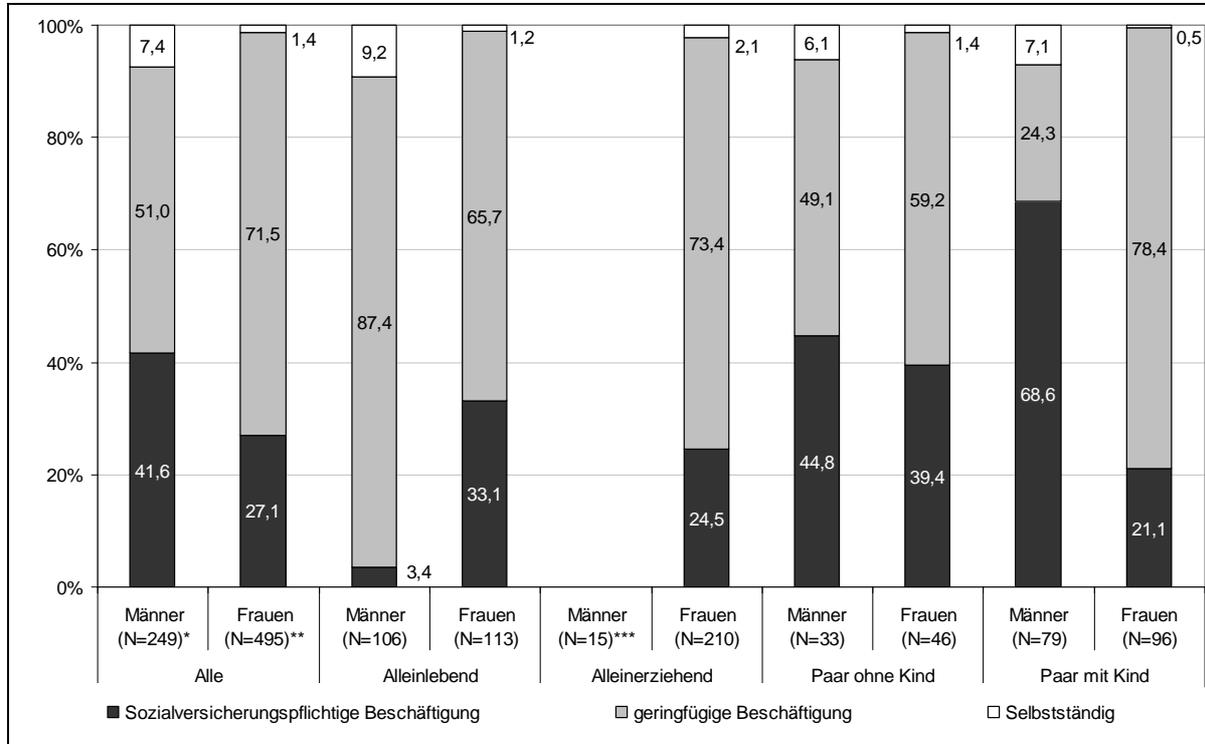
Diese Verschiebungen gehen vor allem auf die absolute Zunahme der Erwerbstätigkeit mit Einkommen bis 400 € zurück und weniger auf den Rückgang von Aufstocker/innen mit höherem Einkommen. Die zunehmende Bedeutung der niedrigen Einkommensklasse kann einerseits in den Suchstrategien begründet sein, also darin, dass Hilfebedürftige zunehmend nach einer Möglichkeit suchen, den Regelsatz durch zusätzliches Erwerbseinkommen aufzubessern. Andererseits kann sie auch in Veränderungen in der Arbeitsnachfrage begründet sein, die sich z. B. in einer

stärkeren Arbeitsnachfrage für Beschäftigungen mit geringem Stundenumfang oder niedrigen Stundenlöhnen zeigt (zu Stundenlöhnen vgl. Abschnitt 8.2.2.2).

Auswertungen der PASS-Daten erlauben eine differenzierte Darstellung der Aufstocker/innen nach Beschäftigungsform. Wie aus Abbildung 10 ersichtlich, sind bei den Erwerbstätigen mit aufstockenden Leistungen Minijobs die bedeutsamste Beschäftigungsform: 51,0 % der Männer und 71,5 % der Frauen gaben an, einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen. Die Anteile der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten lagen mit 41,6 % bei den Männern deutlich höher als bei den Frauen (27,1 %).

Wie bereits bei Personen, die nach der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den ALG II-Bezug verlassen, zeigt sich auch bei den Aufstocker/innen ein deutlich höherer Anteil geringfügig beschäftigter Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kind (78,4 %). Sind die Kinder zwischen drei bis unter sechs Jahre alt, ist die große Mehrheit der erwerbstätigen Frauen geringfügig beschäftigt (88,5 %). Aber auch Frauen mit älteren Kindern oder ohne Kinder in der Bedarfsgemeinschaft sind mit 64,6 % bzw. 74,0 % überwiegend in Minijobs tätig (vgl. Abbildung G.8.11 im Anhang). Kinder in der Bedarfsgemeinschaft erhöhen bei erwerbstätigen Frauen somit die Wahrscheinlichkeit, dass sie in einem Minijob arbeiten. Unter den allein Lebenden ist demgegenüber der Anteil der Männer in Minijobs mit 87,4 % sogar höher als der Anteil der Frauen. Dies bedeutet, dass allein lebende Männer häufiger als Frauen im Fall einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht mehr hilfebedürftig sind. Alleinerziehende Frauen sind etwas seltener in Minijobs beschäftigt als Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Dies könnte u. a. auf das vergleichsweise hohe Qualifikationsniveau in dieser Personengruppe zurückzuführen sein (vgl. Dietz u. a. 2009), das einen besseren Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ermöglicht, die aufgrund der alleinigen Verantwortung für die Kinderbetreuung aber häufig in Teilzeit ausgeübt wird.

Abbildung 10: Erwerbsstatus von erwerbstätigen Personen im ALG II-Bezug, nach Geschlecht und Bedarfsgemeinschaftstyp, 2007 und 2008 (Wellen 1 und 2), Anteile (in %)



Erläuterung: Angegebenes N entspricht ungewichtetem N, Prozentuierung erfolgt auf gewichtetem N. * Die Anzahl der Männer insgesamt ist höher als die Summe der Männer nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 16 Männer keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. ** Die Anzahl der Frauen insgesamt ist höher als die Summe der Frauen nach Bedarfsgemeinschaftstyp, weil für 30 Frauen keine Information über die Bedarfsgemeinschaft vorlag. *** Fallzahl kleiner 30, deshalb nicht ausgewiesen. Auswertungsgrundlage: Personen, deren Erwerbstätigkeit nicht bedarfsdeckend ist und die daher parallel zur Erwerbstätigkeit ALG II beziehen (Aufstocker/innen). Diese Personen können bereits vor Beginn des ALG II-Bezugs erwerbstätig gewesen sein oder sie haben während des Leistungsbezugs die Erwerbstätigkeit aufgenommen (vgl. F.2.3 im Anhang, Teilstichprobe 3).

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Auswertung (FIA/IAQ).

Die Erwerbsintegration von Aufstockerinnen und Aufstockern unterscheidet sich somit nach Beschäftigungsform und Bedarfsgemeinschaftstyp. Zwar erzielen die meisten Aufstocker/innen ein monatliches Erwerbseinkommen von höchstens 400 €, jedoch ist der Anteil der Frauen in dieser Einkommensklasse größer. Einen Einfluss auf die Beschäftigungsform hat dabei der Bedarfsgemeinschaftstyp: Die größten Geschlechterdifferenzen treten bei Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern auf: Dort gehen etwa vier von fünf Aufstockerinnen einer geringfügigen Beschäftigung nach, während hier der Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Männer überwiegt und höher liegt als bei allein lebenden Männern. Wenn Kinder im Alter

zwischen drei und unter sechs Jahren in der Paar-Bedarfsgemeinschaft leben, fallen die Unterschiede noch stärker aus.

Im folgenden Abschnitt 8.2 werden die Erkenntnisse aus den quantitativen Auswertungen in den Zusammenhang mit Handlungsroutinen in den Grundsicherungsstellen gestellt.

8.2 Organisatorische Umsetzung und geschlechtsbezogene Wirkungen

Die Unterschiede zwischen den Geschlechtern in Bezug auf die Häufigkeit und die Art der Integration in Erwerbstätigkeit sind zum Teil auch in grundlegenden Strategien und Herangehensweisen der Grundsicherungsstellen begründet, auf die im Folgenden eingegangen wird. Dazu zählt die Organisation des Vermittlungsprozesses, die in Abschnitt 8.2.1 im Mittelpunkt steht und folgende Fragen behandelt: Welche erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gelten als arbeitsmarktnah und sind für die Integration in Erwerbstätigkeit vorgesehen? Nach welchen Kriterien erfolgt eine bewerberorientierte Vermittlung? Welche Erfahrungen gibt es mit dieser Form der Vermittlung in Hinblick auf das Gleichstellungsziel? Außerdem wird darauf eingegangen, welche Rolle die räumliche Mobilität der ALG II-Beziehenden bei Vermittlungen spielt. In Abschnitt 8.2.2 wird die Arbeitsplatzqualität bei der Integration in Beschäftigung unter der Fragestellung analysiert, welche Faktoren dazu beitragen, dass überwiegend Frauen in geringfügige Beschäftigung integriert werden.

8.2.1 Umgang mit geschlechtsspezifischer Arbeitsnachfrage

Die Grundsicherungsstellen erbringen nach § 4 SGB II Leistungen für die Hilfebedürftigen durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit. Eine Kernaufgabe im Rahmen dieser arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen ist die Arbeitsvermittlung. Die Vermittlungsquote, die angibt, in welchem Umfang Arbeitsvermittlungen durch Auswahl und Vorschlag zur (Wieder-) Beschäftigung von Arbeitslosen in ungeforderten Beschäftigungsverhältnissen beigetragen hat, betrug im Jahr 2007 8,3 % bei den Frauen und 9,5 % bei den Männern (Bundesagentur für Arbeit 2008e). Das bedeutet, dass weniger als jede zehnte Erwerbsintegration von Arbeitslosen auf die Vermittlungstätigkeit der Grundsicherungsstellen zurückzuführen ist.¹²⁸ Die übrigen Erwerbsintegrationen gehen auf Eigeninitia-

¹²⁸ Die Vermittlungsquote wird auf Grundlage von Abgängen aus Arbeitslosigkeit ermittelt (ohne zkT). Wie in Abschnitt 8.1.2 gezeigt werden konnte, gehen nicht als arbeitslos erfasste ALG II-Bezieher/innen nur etwas seltener in Erwerbstätigkeit über. Inwieweit die Aktivierung durch die Grundsicherungsstellen dabei zum Tragen kommt, ist nicht zu beurteilen, zumal nicht arbeitslose ALG II-Bezieher/innen in geringerem Umfang gefördert und gefordert werden.

tive zurück, die allerdings teilweise durch Information, Beratung und Förderung oder durch die Forderung nach Eigenbemühungen etwa in Form von Recherchen nach Stellenanzeigen, Bewerbungen oder der Teilnahme an Maßnahmen unterstützt wurden. Die gesetzlichen Regelungen wirken auch unabhängig von der Umsetzung in den Grundsicherungsstellen auf die Verhaltensweisen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Die konkrete Ausgestaltung des Leistungsprozesses und der Einsatz der Instrumente des Förderns und Forderns wirkt sich auf die Integrationswahrscheinlichkeit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus – allerdings mit geschlechtsspezifischen Unterschieden. Ergebnisse aus Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung zeigen, dass eine enge Betreuung durch intensive Kommunikation in den Grundsicherungsstellen die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Hilfebedürftige in Beschäftigung integriert werden. Dieser Effekt betrifft beide Geschlechter, ist bei Männern aber stärker ausgeprägt. Die Sanktionierung der ALG II-Beziehenden hat hingegen einen negativen Einfluss auf die Integrationswahrscheinlichkeit von Frauen, wenn Leistungskürzungen mindestens 20 % betragen. Dieser Effekt gilt nicht für Männer, bei denen die Integrationswahrscheinlichkeit steigt, wenn sie sanktioniert werden (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 155f.).

Einen Einfluss auf die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/inne/n kann die Organisation des Vermittlungsprozesses haben. Zusätzlich zur klassischen stellenorientierten Vermittlung haben viele Grundsicherungsstellen in unterschiedlicher Mischung auch die Form der bewerberorientierten Vermittlung in ihre Vorgehensweisen bei der Arbeitsvermittlung integriert (vgl. ausführlich WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 195ff.). Stellenorientierte und bewerberorientierte Vermittlung folgen unterschiedlichen Logiken: Die stellenorientierte Vermittlung geht vom Stellenangebot der Arbeitgeber aus und sucht nach passenden Bewerberinnen und Bewerbern. Die bewerberorientierte Vermittlung setzt hingegen an den Fähigkeiten der ALG II-Beziehenden an und sucht nach einer passenden Stelle für sie. Nach den Ergebnissen aus Untersuchungsfeld 2 der § 6c-Forschung werden in den Grundsicherungsstellen beide Vermittlungsmodelle gleichzeitig verfolgt. Während die stellenorientierte Vermittlung überwiegend vom Arbeitgeberservice – bei ARGEN häufig in Kooperation mit den Agenturen für Arbeit – durchgeführt wird, liegt die bewerberorientierte Vermittlung zumeist bei den Arbeitsvermittler/inne/n und Fallmanager/inne/n (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 218f.).

Bei der *stellenorientierten Vermittlung* übernehmen der Arbeitgeberservice bzw. die einzelnen Vermittlungsfachkräfte die Aufgaben der Rekrutierung und Vorauswahl geeigneter Bewerber/innen nach den Anforderungen der Firmen, die offene Stellen zu besetzen haben. Bei den (Vor-)Auswahlprozessen, die innerhalb der Grundsiche-

rungsstellen erfolgen, wird das Geschlecht in verschiedener Hinsicht relevant. Der „Stellenorientierung“ entsprechend richtet sich die Vermittlung an den Vorgaben der Arbeitgeber aus. In den Fallstudien wurden wiederholt die kurze Frist für die Stellenbesetzung und Arbeitgeberwünsche an die einzustellende Person als Faktoren genannt, die die Vermittlung von Müttern mit betreuungsbedürftigen Kindern erschweren oder sogar von vornherein ausschließen. Eine für Gleichstellungsfragen Zuständige beschrieb die Nachfragesituation ironisierend:

„Arbeitgeber haben den Anspruch, dass ein neuer Mitarbeiter möglichst schnell, am Besten gestern, anfangen kann.“ (105_GB)

Eine sehr kurze Frist für die Stellenbesetzung wird häufig zum Ausschlusskriterium für Personen mit Erziehungsverantwortung, da eine Ausdehnung der Betreuungszeit bzw. eine ggf. notwendige Änderung des Betreuungsarrangements in so kurzer Zeit in der Regel nicht zu organisieren ist. Nach Aussagen der operativen Ebene kommt es zudem immer wieder vor, dass Arbeitgeber eine Stelle explizit nur mit einer Frau oder nur einem Mann besetzen möchten. Zwar wiesen die Grundsicherungsstellen darauf hin, dass eine geschlechtsspezifische Vermittlung nicht vorgesehen sei; nach Einschätzung des Mitarbeiters eines Arbeitgeberservice sei es aber „realitätsfern“ zu glauben, dass diese Vorgaben nicht berücksichtigt würden (107_FK; ähnlich 024_TR). Er berichtete außerdem, dass Arbeitgeber für die Besetzung von offenen Stellen mitunter auch Vorgaben zum Alter der Kinder von Bewerber/innen machen; die „kritische Altersgrenze“ liegt nach seiner Einschätzung bei 12 Jahren. Als Grund nannte er, dass die Arbeitgeber damit Fehlzeiten reduzieren wollen, weil bei Erkrankung des Kindes ein Anspruch auf „Sonderurlaub“ bestehe (107_FK). Bei Männern würden ähnliche Vorgaben hingegen in der Regel nicht formuliert.

Allerdings bestehen durchaus auch Spielräume, von Seiten der Fachkräfte auf die Art der Stellenbesetzung Einfluss zu nehmen, wie das folgende Beispiel zeigt. So berichtete die Mitarbeiterin eines Arbeitgeberservice bei einem zkt in Ostdeutschland, dass entgegen der ursprünglichen Vorstellung des Arbeitgebers nicht Männer, sondern Frauen in Schichtarbeit vermittelt werden konnten:

„Und da hab ich [zum Arbeitgeber] gesagt: Dann machen wir mal ganz was anderes. Wir gucken mal auf Frauen im mittleren Alter – denn die wollen arbeiten, die haben keine kleinen Kinder, die können in Schichtbetrieb. Und [wir] haben also wirklich erfolgreich jetzt 16 oder 17 Frauen in so mittlerem Alter, auch ganz junge, die noch keine Kinder haben, in diese Frauenbrigaden integriert, und das läuft super.“ (333_FK)

Hier wurde der Arbeitgeber erfolgreich davon überzeugt, andere Personengruppen, die er bisher nicht in Betracht gezogen hatten, einzustellen. Das lässt sich auch übertragen auf andere Merkmale der zu besetzenden Stellen wie etwa sehr hohe Anforderungen an die zeitliche Mobilität, die Bewerber/innen mit diesbezüglichen Restriktionen ausschließen. Hier könnten Arbeitgeber dahingehend beraten werden, dass

eine hohe Flexibilität auch durch eine Mischung des Personals aus verschiedenen Gruppen, die unterschiedliche zeitliche Präferenzen haben, erreicht werden kann.

An den Fallstudienorten wurde teilweise die *bewerberorientierte Vermittlung* grundsätzlich auf Kund/inn/en beschränkt, die im Schema der ARGE n zur Kundensegmentierung in Stufe IN (integrationsfähig) eingestuft worden sind. Offizielle Statistiken gibt es hierzu nicht, doch wo aus den Fallstudien für einzelne Grundsicherungsstellen Informationen hierzu vorlagen, ist (mit Ausnahme einer Grundsicherungsstelle) der Anteil der in IN (oder dem vergleichbaren Segment in den Schemata der zKT) eingestuften Frauen gleich hoch oder sogar höher als der der Männer. Dennoch sind zum Teil geschlechtsbezogene Unterschiede beim Zugang zur bewerberorientierten Vermittlung festzustellen: An einem Fallstudienort bestanden unter den Vermittlungsfachkräften unterschiedliche Auffassungen dazu, ob Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben, die lediglich Teilzeit arbeiten können, als „fitte Klienten“ gelten und in Betreuungsstufe IN einzustufen sind:

„Wir hatten schon mehrfach die Diskussion im Team [der Vermittlungsfachkräfte], ist denn die junge Frau, wenn sie die Kinderbetreuung noch nicht gesichert hat oder nur in Teilzeit arbeiten kann, überhaupt noch eine fitte Klientin.“ (205_TL)

Nach Aussage eines Mitarbeiters im Arbeitgeberservice an einem anderen Fallstudienort wird die Verfügbarkeit für Vollzeit oder mindestens für flexible Teilzeit als Voraussetzung für die Einstufung in die Gruppe IN definiert und ist damit auch Auswahlkriterium für die bewerberorientierte Vermittlung (107_FK). In einer weiteren Fallstudie führte der Teamleiter Markt und Integration die Anteile von Männern und Frauen im Verhältnis zwei Dritteln zu einem Drittel im Arbeitgeberservice mit bewerberorientierter Vermittlung u. a. auf die eingeschränkte Verfügbarkeit von Frauen zurück, die Kinderbetreuungsaufgaben übernehmen:

„Die Kinderbetreuung geht ja nun in den meisten Fällen auf die Frau über und dann ist sie in den meisten Fällen nur bereit, Teilzeit zu arbeiten oder eben keine Schichtdienste usw.“ (012_TL)

Im Ergebnis dürfte eine solche Kundensegmentierung auf Grundlage des Kriteriums der zeitlichen Verfügbarkeit dazu führen, dass Frauen mit Kindern hiervon häufig ausgeschlossen sind. Allerdings bietet die bewerberorientierte Vermittlung auch Chancen dafür, bei Arbeitgebern Bereitschaft für die Einstellung von solchen Personen zu erwirken, die per se nicht in ihrem Blickfeld lagen. Im Einzelfall können sogar zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten erschlossen werden, wie die bereits oben zitierte Mitarbeiterin berichtete: Aufgrund ihrer engen Kontakte zu den regionalen Arbeitgebern biete sie diesen auch proaktiv Bewerber/innen an und könne so erfolgreich auf Stellen vermitteln, die von den Arbeitgebern teilweise erst in diesem Prozess geschaffen würden (333_FK).

Eine Schwierigkeit, die in den Fallstudien im Zusammenhang mit beiden Vermittlungsvarianten angesprochen wurde, sind die Mobilitätsanforderungen, die an die ALG II-Bezieher/innen bei der Arbeitsaufnahme gestellt werden. Analysen des Migrationsprojektes zeigen, dass Frauen seltener Führerschein und Fahrzeug besitzen als Männer¹²⁹, und insbesondere in Gebieten mit schlechter Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr fördert der Besitz des Führerscheins und die Verfügbarkeit eines Pkw die Mobilität (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2007: 138). Auch nach Aussagen der in den Fallstudien interviewten Fachkräfte setzt die Erwerbsintegration für viele ALG II-Beziehende eine hohe Mobilität voraus, wenn aufgrund der Lage der Arbeitszeiten und der Entfernung zum Arbeitsort die Anfahrt mit einem eigenen Pkw notwendig ist. Die Grundsicherungsstellen haben zwar grundsätzlich die Möglichkeit, einen Pkw-Führerschein oder einen Pkw über ein Darlehen zu finanzieren; dies erfolgt in der Praxis allerdings nur dann, wenn eine Einstellungszusage des Arbeitgebers vorliegt und die Anfahrt oder die Tätigkeit selbst einen Führerschein voraussetzt. Die Einschätzung der Mobilitätsanforderungen durch die Fachkräfte ist häufig nicht frei von Geschlechterrollenstereotypen. So wurde bei Männern ein größeres Mobilitätsanforderung angenommen, weil sie in Branchen arbeiten, die einen weiten Arbeitsweg erfordern und die Arbeitszeit eine Anfahrt notwendig macht, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht möglich ist. Die Mobilitätsanforderungen gegenüber Frauen wurden geringer eingeschätzt, weil sie meist faktisch kürzere Arbeitswege zurücklegten; dabei wurde in der Regel nicht hinterfragt, ob dafür möglicherweise gerade die fehlenden Mobilitätsmöglichkeiten ausschlaggebend sind. So berichtete der Geschäftsführer eines zKT:

*„Wo wir den größten Teil an PKW-[Führerscheinen] als Darlehen haben, das ist im Bereich Logistik, Fleischverarbeitung und Verkehrsbetriebe, wo aufgrund der frühen Arbeitszeiten der ÖPNV nicht da ist. (...) Die [Leistungsbeziehenden, die] als Kraftfahrer um 4 Uhr auf dem Betriebshof oder um 5 Uhr morgens bei [Firma] sein müssen – das ist in der Regel die Gruppe, die den PKW zur Erreichung des Arbeitsplatzes benötigt. Diese Stellen sind relativ wenig von Frauen besetzt. Frauen haben eher Tätigkeiten im nahen Umfeld innerhalb der Gemeinde.“
(167_LT)*

¹²⁹ So verfügt nach einer Auswertung der IAB-Querschnitterhebung durch das Migrationsprojekt nur rund ein Viertel der Personen mit Migrationshintergrund (23 %) und ohne Migrationshintergrund (28 %) „jederzeit“ über ein Kraftfahrzeug. In ländlichen Regionen ist der Anteil etwas höher (38 und 32 %), auch hier sind es jedoch 43 % der Personen ohne Migrationshintergrund und 50 % der Personen mit Migrationshintergrund, die entweder „nie“ über ein Fahrzeug verfügen oder keinen Führerschein haben (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2007: 139f.). Die differenzierte Auswertung nach Geschlecht zeigt, dass Frauen häufiger nicht über einen Führerschein verfügen: Dies sind 44 % der Frauen ohne Migrationshintergrund (Männer: 36 %) und 58 % der Frauen mit Migrationshintergrund (Männer: 30 %).

Für ALG II-Beziehende, die Sorgeverantwortung tragen, wurde die Mobilität als geringer und somit auch als Hemmnis für die Erwerbsintegration angesehen. Nach Aussage einer Fallmanagerin führen die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung dazu, dass Arbeitssuchenden nur leicht erreichbare Stellen angeboten werden:

„Wir sind zufrieden, wenn sich die Leute [mit Kindern] hier im regionalen, lokalen Arbeitsmarkt eben um Stellen bemühen und wir bieten den Leuten hier nicht unbedingt Stellen an, die sehr weit entfernt sind. Weil das ist auch letztendlich dann mit Organisation verbunden, man muss ja da erstmal hingelangen, man muss mobil sein. Diese zusätzliche Mobilität, die Fahrtstrecken erfordern schon wieder gegebenenfalls zusätzliche Kinderbetreuungszeiten und das ist alles sehr schwer umsetzbar. Deswegen hat diese dann doch sehr weit entfernte Arbeitsaufnahme bei uns eigentlich nur eine untergeordnete Bedeutung.“ (171_FK)

Da vor allem Frauen die Kinderbetreuung übernehmen und deshalb häufig nur für die Integration in Teilzeitbeschäftigungen zur Verfügung stehen, wird deren Mobilitätsbedarf von Fach- und Leitungskräften geringer eingeschätzt:

„Bei Frauen ist in der Regel der Bedarf [an einem Führerschein] (...) nicht ganz so groß, weil sie vielleicht auch aufgrund der Betreuungsproblematik und der Teilzeitstellen eher lokal Sachen [Stellen] antreten.“ (167_LT)

Insofern kann die eingeschränkte Mobilität von Personen mit Kinderbetreuungspflichten Ursache für deren Teilzeitorientierung und die Arbeitsuche am lokalen Arbeitsmarkt sein, welche aus Sicht der Grundsicherungsstellen als Argument für einen nicht bestehenden Bedarf an Unterstützung für bessere Mobilität dient. Dabei bleibt unbeachtet, dass Kinderbetreuungsverantwortung oft eine höhere Mobilität notwendig macht, um die Möglichkeit zu eröffnen, zu einer externen Betreuung *und* zum Arbeitsort zu kommen.

Die Fallstudienresultate belegen, dass die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen die Erwerbsintegration im Vermittlungsprozess – bewusst oder unbewusst – geschlechtsspezifisch beeinflussen können. Dies gilt gleichermaßen für die stellen- und die bewerberorientierte Vermittlung. Während die stellenorientierte Vermittlung die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation tendenziell stabilisiert, wenn die Forderungen der Arbeitgeber bei der Auswahl der zu vermittelnden Personen weitgehend übernommen werden, ist die bewerberorientierte Vermittlung eher geeignet, den externen Vorgaben des Arbeitsmarktes im Sinne der Gleichstellung der Geschlechter und des Nachteilsausgleichs entgegen zu wirken. Eine solche Vermittlung bleibt allerdings einem Teil der ALG II-Beziehenden verschlossen, wenn sie – wie zum Teil praktiziert – an Arbeitsmarktnähe und enge Verfügbarkeitsvoraussetzungen gebunden sind. Hinzu kommt, dass die Mobilitätsanforderungen an ALG II-Beziehende für Männer und Frauen unterschiedlich hoch eingeschätzt werden.

8.2.2 Integration und Arbeitsplatzqualität

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Bedeutung der Arbeitsplatzqualität bei der Integration in Beschäftigung zukommt. Untersuchungsleitend ist dabei die vielfach geäußerte Annahme, dass der Grundsatz des Förderns und Forderns vorrangig Integrationen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse fördere und dies aufgrund des geschlechtersegregierten Arbeitsmarktes in erster Linie Frauen treffe (vgl. u. a. Ostendorf 2006; Wersig 2006). Analysen der Statistik und Erkenntnisse aus der § 6c-Forschung werden um weitere eigene Analysen mit der Kundenbefragung und PASS ergänzt und mit Ergebnissen aus den Fallstudien in Beziehung gesetzt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Beschäftigungsformen Minijob und Zeitarbeit. Im Mittelpunkt steht die Frage, ob bestimmte Personengruppen vorrangig eine Erwerbstätigkeit in den genannten Beschäftigungsformen aufnehmen. Diese Analysen ergänzen die in den Abschnitten 8.1.2 und 8.1.3 dargelegten Befunde.

Es konnte bereits gezeigt werden, dass geringfügige Beschäftigung bzw. Minijobs eine große Bedeutung bei der Erwerbstätigkeit und der Integration der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen haben – insbesondere für Frauen. Abschnitt 8.2.2.1 befasst sich mit der Bedeutung und Funktion geringfügiger Beschäftigung und Zeitarbeit bei der Integration von Frauen und Männern. In Abschnitt 8.2.2.2 wird anhand von quantitativen Befunden und Fallstudienenergebnissen auf Entlohnungsbedingungen eingegangen.

8.2.2.1 Geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit

Die Fallstudien zeigen, dass geringfügige Beschäftigung und Zeitarbeit Männer und Frauen unterschiedlich betreffen und ihnen teils auch jeweils spezifische Funktionen im Integrationsprozess zugeschrieben werden. Während Minijobs vornehmlich in weiblichen Tätigkeitsfeldern angeboten werden, ist Zeitarbeit eine Beschäftigungsform, in der aufgrund der Konzentration auf gewerbliche Tätigkeiten überwiegend Männer arbeiten.¹³⁰ Auch an den Fallstudienstandorten wurde Zeitarbeit als eine Möglichkeit betrachtet, um vornehmlich Männer zu integrieren. Die Bedeutung der Zeitarbeit im Aktivierungsprozess wird an der Aussage des Bereichsleiters eines zKT deutlich, der darauf hinweist, dass jede/r Antragsteller/in bereits im Erstgespräch eine Liste von Zeitarbeitsfirmen erhält, die aufgesucht werden müssen (165_LT). Eine Fachkraft an diesem Fallstudienstandort berichtete in einer Gruppendiskussion über die Stellenangebote:

Wir haben nur Leute [die ALG II-Beziehenden], die in einem niederschwelligeren Bereich arbeiten können. Das ist im Moment der Produktionsbereich, Fließbandarbeit sag ich mal. Und das

¹³⁰ Im ersten Halbjahr 2008 waren 26 % der Zeitarbeitskräfte Frauen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009c: 9).

ist in der Hauptsache im Augenblick Zeitarbeit. (...) Ein Kollege hat alle Stellenangebote zusammengestellt, die er in [Lokalzeitung] gefunden hat gestern (...) über den Daumen 20 Stellenangebote: nur Zeitarbeit, keine einzige andere! (...) Die Leute, die also bei uns Leistungen bekommen, einen Führerschein haben, also irgendwo eingesetzt werden können, die nicht krank sind, die also keine großartigen Hemmnisse haben, kriegen sofort eine Arbeit auf diesem Wege. So und jetzt zu den Frauen: Die Zeitarbeit bietet für Frauen keine Stellen an.“ (176_GD)

An einem anderen Fallstudienstandort wurde von einem Mitarbeiter des Arbeitgeberservice der Anteil der Zeitarbeit an allen Stellenangeboten auf 70 % beziffert (107_FK).

Zeitarbeit ist unter Aufstocker/innen quantitativ von geringerer Bedeutung als die geringfügige Beschäftigung: Während von ca. 1,36 Mio. Aufstocker/innen etwa 747.000 (entspricht ca. 55 %) im Juni 2008 ausschließlich geringfügig beschäftigt waren, waren im September 2007 rund 97.000 ALG II-Beziehende als Zeitarbeitskräfte tätig (vgl. Deutscher Bundestag 2008a). Bezogen auf die damalige Zahl der abhängig beschäftigten ALG II-Bezieher/innen entspricht dies 8 %. Der geringere Anteil an Zeitarbeitskräften im Vergleich zu den geringfügig Beschäftigten unter den Aufstocker/innen ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage nach geringfügiger Beschäftigung am Arbeitsmarkt insgesamt größer ist und die Integration in Zeitarbeit in höherem Maße zum (ggf. zeitweiligen) Abgang aus dem ALG II-Bezug führt.¹³¹ Gefördert wird die Zeitarbeit u. a. durch die Gewährung von Eingliederungszuschüssen für die Zeitarbeitsfirmen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007c), außerdem unterstützt die Bundesagentur die Zusammenarbeit zwischen Grundsicherungsstellen und Zeitarbeitsfirmen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007g).¹³²

Die hohe quantitative Bedeutung der beiden Beschäftigungsformen bei Integrationen liegt zum einen daran, dass die Fluktuation und damit auch die Nachfrage in beiden Bereichen hoch sind. Hinzu kommt, dass ihnen bestimmte Funktionen zugeschrieben werden. So wurde in den Interviews mit Fachkräften auf der operativen Ebene und

¹³¹ Zu welchen Anteilen die Zeitarbeitskräfte vormalige ALG II-Bezieher/innen oder – bei parallelem Bezug – Aufstocker/innen sind, ist nicht bekannt. Nach Angaben der BA waren im ersten Halbjahr 2008 67 % Leiharbeitskräfte zuvor ohne Beschäftigung, ein großer Teil dürfte somit aus Arbeitslosigkeit kommen. Der hohe Anteil ist aber auch durch Zugänge von Berufsrückkehrer/innen, Berufseinsteiger/innen und von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer/innen zu erklären (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009c: 10).

¹³² Dabei stehen die Grundsicherungsstellen zum Teil in Konkurrenz zu Zeitarbeitsfirmen, über die mittlerweile nach Darstellung der Grundsicherungsstellen ein Großteil der Einstellungen in den Betrieben läuft und die eine direkte Stellenakquise der Grundsicherungsstellen bei den Betrieben erschweren. Zum Teil verlagern Zeitarbeitsfirmen die Rekrutierungsarbeit auf Grundsicherungsstellen: So ist ein Großteil der von diesen vermittelten Stellenangebote von Zeitarbeitsfirmen, darunter oftmals sehr kurze Jobs (bis sieben Tage). Dies verlängert den Auswahlprozess und vergrößert den Kreis der an der Auswahl Beteiligten.

mit Leitungspersonal deutlich, dass geringfügige Beschäftigung und – in geringerem Maße – auch Zeitarbeit als Instrumente betrachtet werden, um erwerbsfähige Hilfebedürftige an Erwerbstätigkeit heranzuführen. Sie werden als mögliches ‚Sprungbrett‘ in eine ‚bessere‘ Beschäftigung angesehen. Für Minijobs kommt hinzu, dass sie für bestimmte Gruppen und Lebensumstände als angemessen betrachtet werden. Außerdem wurden Minijobs bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit geringer Leistungshöhe eingesetzt, um über geringfügige Beschäftigung deren Leistungsbezug ganz zu beenden.

Zur *Heranführung an Erwerbstätigkeit* werden Minijobs (und teilweise auch Zeitarbeit) insbesondere bei arbeitsmarktfernen Personen als geeignet angesehen. Dies gilt aus Sicht einer Fachkraft bei Minijobs etwa für Berufsrückkehrerinnen mit längerer Unterbrechung oder für Leistungsbeziehende, die wegen früher Erziehungsaufgaben noch nie erwerbstätig waren:

„Also für meinen Kundenstamm birgt es [der Minijob] eher Chancen, weil die Frauen eine Möglichkeit haben, dadurch erstmal wieder ins Berufsleben reinzukommen. Und es gibt einige, die halt durch längere Erziehungszeiten – das heißt, die haben dann zwei, drei Kinder hintereinander gekriegt, die haben nach der Schule das erste Kind gekriegt, die haben noch nie gearbeitet, die haben keine Ausbildung, haben vielleicht mit 16 das erste Kind, kommen mit 20, 21 hier an, und für die ist es eine Möglichkeit, erstmal überhaupt ins Berufsleben reinzukommen, da Fuß zu fassen.“ (108_FK)

Diesem Personenkreis soll die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit über einen Minijob erleichtert werden, weil der Arbeitsumfang und ggf. weitere Anforderungen zunächst geringer sind als bei vielen Teilzeit- oder gar bei Vollzeitstellen. In diesem Zusammenhang sah eine Fachkraft

„(...) Minijobs als Einstieg, weil ich das Gefühl habe, wenn die Kunden länger arbeitslos waren, schaffen sie es nicht von jetzt auf gleich auf 40 Stunden zu gehen.“ (145_FK)

Auch auf Zeitarbeit wird teilweise gesetzt, um erwerbsfähige Hilfebedürftige an Erwerbstätigkeit heranzuführen. Dabei stehen allerdings nicht ein geringer Stundenumfang im Vordergrund, sondern die häufig niedrigen Qualifikationsanforderungen der Tätigkeiten. So nahm der Anteil von Hilfspersonal unter den Zeitarbeitskräften in den vergangenen Jahren stetig zu, 2008 waren es 35 % aller Beschäftigten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009c: 9). Außerdem sind Zeitarbeitsunternehmen häufig bereit, Bewerber/innen auf Probe einzustellen, weil sie auch schnell wieder entlassen werden können (vgl. Promberger u. a. 2006: 50).

Im Unterschied zu Minijobs wird Zeitarbeit nach Aussage einer Geschäftsführerin jedoch kaum in Teilzeit angeboten:

„Die meisten Integrationen erfolgen bei Zeitarbeitsfirmen, und da spielt Teilzeit eine ganz ganz geringe Rolle. Zeitarbeit ist in der Regel nicht teilzeitorientiert.“ (101 LT)

Auch Statistiken belegen, dass Zeitarbeitskräfte nur selten in Teilzeit arbeiten (vgl. Puch 2008: 3), so dass Zeitarbeit für Arbeitsuchende mit umfangreicheren Kinderbetreuungsverpflichtungen kaum in Frage kommen dürfte.

Der *Übergang in eine qualitativ bessere Beschäftigung* wurde bei Minijobs in der Möglichkeit gesehen, sie in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Zu diesem Zweck wurden an einigen Fallstudienstandorten den Arbeitgebern zielgerichtete Qualifizierungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder eine finanzielle Förderung angeboten – wie eine Fachkraft darlegte:

„Ich würde mit dem Arbeitgeber des Minijobs telefonieren, ob das nicht ausbaufähig ist, ob man da Unterstützung geben kann. Ob das über eine Qualifizierung beispielsweise geht oder eine Förderung, das sind alles so Ansatzpunkte.“ (116_FK)

Allerdings müssen nach Ansicht der Fachkräfte mehrere Bedingungen erfüllt sein, damit eine Umwandlung einer geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt;

„Der Arbeitgeber ist eigentlich nur bereit, den [erwerbsfähigen Hilfebedürftigen] fest einzustellen, wenn es ein absolut guter Mitarbeiter ist und er wirklich befürchten muss, dass er den verliert. (...) Dann kann es schon mal in Einzelfällen sein, dass er [der Arbeitgeber] sich eine Fest-einstellung überlegt.“ (104_FK)

Tatsächlich erfolgt demnach nur selten eine Umwandlung von Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Ursache hierfür wurde von den Fachkräften der Grundsicherungsstellen in den zusätzlichen Kosten und einem höheren Aufwand für die Arbeitgeber gesehen. Hinzu kommen falsche Annahmen der Arbeitgeber über gesetzliche Vorgaben zu den Beschäftigungsbedingungen bzw. betriebliche Praktiken, die davon abweichen. Nach Einschätzung des Mitarbeiters eines Arbeitgeberservice gewähren Arbeitgeber häufig keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, was die Umwandlung eines Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erschwere. Diese Aussage gibt einen Hinweis darauf, dass Arbeitgeber Minijobber/innen zu ungünstigen Bedingungen beschäftigen und damit Lohnkosten reduzieren (vgl. auch Bosch/Weinkopf 2007: 309). Eine Umwandlung der geringfügigen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist dann um so unattraktiver, weil sie – neben Sozialversicherungsbeiträgen – auch die Einhaltung geltenden Regelungen bedeutet, die bereits für die Minijobs hätten eingehalten werden müssen (vgl. Minijobzentrale 2009).

Aber auch die Interessen der Erwerbstätigen wurden als Grund dafür benannt, dass Minijobs nur selten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umgewandelt werden. So streben nach Aussagen der operativen Ebene in den Grundsicherungsstellen viele erwerbsfähige Hilfebedürftige eine Erwerbstätigkeit mit einem Erwerbseinkommen bis zu 100 € an, weil dies dem Freibetrag entspricht, der nicht auf die

Leistungen angerechnet wird. Vom Mitarbeiter eines Arbeitgeberservice wurde der Anteil an den Aufstocker/innen mit Erwerbseinkommen bis 100 € für seine Grundsicherungsstelle auf etwa ein Drittel geschätzt (107_FK).¹³³ Einer Ausweitung der Arbeitszeit kann aber auch entgegenstehen, dass Betreuungsaufgaben dies entweder nicht zulassen oder diese einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit vorgezogen werden. In vielen Fällen wollen Minijobber/innen ihre Erwerbstätigkeit gern ausweiten, scheitern jedoch an der fehlenden Möglichkeit einer externen Kinderbetreuung. So stellen *Dietz u. a.* (2009: 7) auf Grundlage von PASS-Auswertungen fest, dass etwa die Hälfte der Alleinerziehenden, die bereits einer Erwerbstätigkeit nachgehen, die Arbeitszeit ausweiten möchten, dabei jedoch die Betreuungssituation das wesentliche Hindernis ist.

Zeitarbeit wird in der Regel als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und meist in Vollzeit ausgeübt.¹³⁴ Eine Möglichkeit zur qualitativen Verbesserung wurde bei den Fachkräften darin gesehen, dass Zeitarbeitskräfte beim Entleihbetrieb übernommen oder bei einem anderen Arbeitgeber angestellt werden können (104_LT), was häufig als ‚Klebe-, bzw. ‚Brückeneffekt‘ bezeichnet wird. Untersuchungen beziffern die Übergänge aus Zeitarbeit in reguläre Beschäftigung beim Entleihbetrieb für 2003 allerdings nur auf 15 % (vgl. Promberger u. a. 2006: 121) und die Quote der Übernahme beim Entleihbetrieb oder Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber (Klebe- und Brückeneffekt) auf 37 % (vgl. Sczesny u. a. 2008: 85). Dass Zeitarbeit ein ‚Sprungbrett‘ in bessere Beschäftigung bildet, kann zwar nur in wenigen Fällen erwartet werden, gleichwohl ist dies eine Möglichkeit, die die Grundsicherungsstellen im Blick haben.

Als eine implizite Funktion von Minijobs kann ihre *Passfähigkeit unter bestimmten Lebensumständen* verstanden werden. Dabei ist von großer Bedeutung, ob die Ausübung eines Minijobs aus Sicht der Fachkräfte als der Lebenslage angemessen oder gar als besonderes Engagement oder Herausforderung betrachtet wird. An dieser Einschätzung können Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen ihr Ermessen ausrichten, etwa hinsichtlich der Heranführung an den Arbeitsmarkt oder Umwandlung des Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Die Einschätzung

¹³³ Nach Angaben der BA lag im Januar 2007 das anrechenbare Erwerbseinkommen bei 7,9 % der Aufstocker/innen bei *unter* 100 € und bei weiteren 20,5 % zwischen 100 bis unter 200 € (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2007f: 9).

¹³⁴ Im Juni 2008 arbeiteten insgesamt ca. 710.000 sozialversicherungspflichtig und ca. 61.000 geringfügig entlohnte Beschäftigte in der Zeitarbeit; lediglich rund 37.000 übten diese Tätigkeit ausschließlich geringfügig aus, das entspricht einem Anteil von 4,8 % aller Beschäftigten in der Zeitarbeit (Bundesagentur für Arbeit 2009: 12). Der Teilzeitanteil liegt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes bei 17 % (vgl. Puch 2008: 3).

des Minijobs als angemessene Erwerbstätigkeit kann dabei von unterschiedlichen Merkmalen des Individuums, aber auch der Bedarfsgemeinschaft beeinflusst sein, wie in der folgenden Aussage einer Fachkraft deutlich wird:

„Wenn ich da eine türkische Mutter habe mit fünf Kindern, die einen 400 €-Job hat, dann sag ich ‚Hut ab! – das kriegt die geregelt‘, dann lass ich die auch zufrieden. Oder auch wenn ich eine ältere Frau habe, die jahrelang gearbeitet hat, jetzt gesundheitliche Probleme und dann in ihrem Rahmen noch einen 400 €-Job irgendwo hat, dann ärgere ich da auch nicht weiter mit irgendwas.“ (111_FK)

Minijobs werden gezielt auch zur *Beendigung des Leistungsbezugs* eingesetzt. Dieses Ziel verfolgen Grundsicherungsstellen und erwerbsfähige Hilfebedürftige allerdings aus unterschiedlichen Interessen. Bei der Vermittlung in einen Minijob steht für die Grundsicherungsstellen das Ziel der Senkung passiver Leistungen im Zentrum. In einer Fallstudie wurde gezielt nach Bedarfsgemeinschaften recherchiert, bei denen ein Minijob ausreicht, um den Leistungsbezug zu beenden.

„Eine erfolgreiche Maßnahme ist die (...) Praxis, Bedarfsgemeinschaften, die weniger als 400 € Leistungen erhalten, gezielt auszuweisen und entsprechend in Minijobs zu vermitteln.“ (135_FK, ähnlich 115_FK)

Dies korrespondiert mit den Ergebnissen der statistischen Auswertungen in Abschnitt 8.1.2, wonach insbesondere Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften den ALG II-Bezug verlassen, nachdem sie einen Minijob aufgenommen haben.

Von einigen Beschäftigten der Grundsicherungsstellen wurde aber auch die Reduzierung des Hilfebedarfs als Ziel angesprochen:

„Das bedeutet ja auch, das Ziel ‚Senkung passiver Leistungen‘ können wir dadurch erreichen, indem wir auch forciert Minijobs anbieten. Das ist zwar nicht unser originäres Ziel, aber auf jeden Fall besser als gar nichts.“ (017_FK)

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das Entgelt aus einem Minijob nur für solche Bedarfsgemeinschaften zu einem Ende des Leistungsbezugs führt, in denen weitere Erwerbseinkommen existieren. Daher dürften traditionelle Formen der Rollenverteilungen, bei denen der Mann bereits ein Erwerbseinkommen hat und die Frau ein Zusatzeinkommen in Verbindung mit einer geschlechtsspezifischen Arbeitsnachfrage bei Minijobs dazu führen, dass eher Frauen als Männer einen Minijob aufnehmen, um für die Bedarfsgemeinschaft den Leistungsbezug zu beenden.

Bei Zeitarbeit geht es meist weniger um die Erzielung eines geringen Zuverdienstes, sondern um eine zumindest zeitweilige deutliche Reduzierung des Hilfebedarfes oder sogar um dessen Beendigung. Allerdings sind die Einkommen, die in der Zeitarbeit zu erzielen sind, nicht immer so hoch, dass der Bedarf gedeckt werden kann – ins-

besondere bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen.¹³⁵ Außerdem dauern Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit häufig nur kurz, so dass sie oft nicht zu einem dauerhaften Ausstieg aus dem ALG II-Bezug führen.¹³⁶

Die beschriebenen Funktionen bzw. Erwartungen führen dazu, dass die Integration in diese Beschäftigungsformen durch die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen teilweise auch absichtsvoll befördert wurde. Bei den Minijobs steht dies zumindest teilweise in Übereinstimmung mit den Interessen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Da Minijobs aber tendenziell eher für weibliche Lebenslagen als passfähig angesehen, häufiger in frauentypischen Bereichen nachgefragt werden und sie zudem insbesondere dann zur Überwindung des Leistungsbezugs führen können, wenn bereits weitere Einkommen in der Bedarfsgemeinschaft bezogen werden, werden so geschlechtsbezogene Ungleichheiten am Arbeitsmarkt gefestigt. Zeitarbeit, die überwiegend Männer betrifft, geht häufig mit geringer Entlohnung einher und bietet oft nur eine geringe Beschäftigungsstabilität. Insofern könnte man die These vertreten, dass sie dazu beiträgt, das Ernährermodell eher zu schwächen – allerdings nicht zugunsten von Frauen, sondern dadurch, dass hier auch Männer zunehmend von Prekarität betroffen sind. Diese Form der „Gleichbehandlung“ durch geringe Löhne für Männer und Frauen ist jedoch nicht als Beitrag zur Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt anzusehen.

Dies leitet zu der Frage über, zu welchen Beschäftigungsbedingungen ALG II-Beziehende tätig sind und ob hierbei Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen. Ein wesentliches Merkmal ist die Entlohnung, auf die nachfolgend eingegangen wird. Besteht eine Benachteiligung durch geringere Entlohnung von Frauen gegenüber Männern, wie sie am allgemeinen Arbeitsmarkt festzustellen ist (vgl. Abschnitt 2.2), auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige? Und inwiefern nehmen die Grundsicherungsstellen Einfluss auf die Beschäftigungs- bzw. Entlohnungsbedingungen? Diesen Fragen wird zunächst in Bezug auf quantitative Analysen nachgegangen. Danach wird der Aktivierungsprozess in den Grundsicherungsstellen anhand von Fallstudienresultaten mit Bezug auf die Vergütung analysiert.

¹³⁵ Nach Untersuchungen für Nordrhein-Westfalen lag 2006 das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Monatsentgelt von Hilfsarbeiter/inne/n bei 1.206 € (vgl. Sczesny u. a. 2008: 77), der Bedarf einer Paar-Bedarfsgemeinschaft mit einem vierjährigen Kind beträgt 1.325 € (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009: 89).

¹³⁶ Nach Angaben der BA dauerten im ersten Halbjahr 2008 11 % der Arbeitsverhältnisse weniger als eine Woche an, bei weiteren 42 % der Arbeitsverhältnisse waren es weniger als drei Monate (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009c), der Median der Beschäftigungsdauer lag für Männer und Frauen 2003 bei 2,1 Monaten (vgl. Antoni/Jahn 2006: 6). Analysen für NRW ergaben, dass 2007 die durchschnittliche Dauer der Arbeitsverhältnisse bei Frauen kürzer war als bei Männern (vgl. Sczesny u. a. 2008: 35f.).

8.2.2.2 Entlohnungsbedingungen

Die quantitativen Analysen haben gezeigt, dass männliche ALG II-Beziehende häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind. Erwerbstätige Frauen gehen hingegen häufiger als Männer einer geringfügigen Beschäftigung nach. Dies gilt für Personen, die durch die Erwerbsintegration den ALG II-Bezug verlassen, ebenso wie für Aufstocker/innen (vgl. Abschnitte 8.1.2 und 8.1.3). Damit spiegelt sich die geschlechtsspezifische Segregation am Arbeitsmarkt auch unter den ALG II-Beziehenden wider. Diese Ungleichheit kann, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, durch Vermittlungsstrategien und Handlungsroutinen der Grundsicherungsstellen gestützt werden, indem die geschlechtsspezifische Arbeitsnachfrage im Vermittlungsprozess hingenommen wird. Für den Vermittlungsprozess ist zudem von Bedeutung, ob mit der Einführung der Grundsicherung die Konzessionsbereitschaft von ALG II-Bezieher/innen gestiegen ist. *Bender u. a. (2007)* stellen fest, dass die Konzessionsbereitschaft von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen 2005 im Vergleich zu Langzeitarbeitslosen im Jahr 2000 nicht gestiegen ist. Außerdem stellen sie fest, dass ein geringeres Einkommen als in der letzten Erwerbstätigkeit eher selten akzeptiert wird (vgl. *Bender u. a. 2007: 19*). Auch eine Vorstudie zum Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung ergab, dass die Konzessionsbereitschaft von ALG II-Bezieher/inne/n hinsichtlich eines Wohnortwechsels, langen Arbeitswegs und einer niedrigen Entlohnung im Vergleich zu anderen Arbeitsbedingungen relativ gering ist (vgl. *ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 45*). Die Konzessionsbereitschaft von Frauen ist nach Ergebnissen der Vorstudie insgesamt geringer, was vor allem auf die geringere Flexibilität bei der Arbeitszeit zurückgeführt wird (vgl. *ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 83*). Gründe für die geringere zeitliche Flexibilität werden nicht genannt, dies dürfte aber insbesondere an Kinderbetreuungsaufgaben liegen, die überwiegend Frauen übernehmen.

Statistiken der BA und Ergebnisse aus Untersuchungen des IAB sowie aus der Wirkungsforschung zeigen die hohe Bedeutung geringer Monatseinkommen von Aufstocker/innen (vgl. Abschnitt 8.1.3). Ein Grund für die geringen Erwerbseinkünfte sind kurze Arbeitszeiten, aber auch geringe Stundenlöhne spielen hierbei eine bedeutsame Rolle. *Dietz u. a. (2009)* haben die Struktur der Bedarfsgemeinschaften, in denen Aufstocker/innen leben, hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen mit PASS-Daten (für Dezember 2006 bis Juli 2007) untersucht. Die Analyse der Bruttostundenlöhne zeigt, dass den Aufstocker/innen durchschnittlich 6,02 € pro Stunde in Ost- bzw. 7,00 € in Westdeutschland gezahlt werden. Mehr als drei Viertel der Aufstocker/innen erhalten maximal 7,50 € je Stunde. Zudem liegen in Westdeutschland bei 29,5 % und in Ostdeutschland für 39,2 % der Aufstocker/innen die Bruttostundenlöhne unter 5 €. Eine Differenzierung nach Bedarfsgemeinschaftstypen ergibt, dass Bedarfsgemeinschaften mit Kindern (Alleinerziehende oder Paar-

Bedarfsgemeinschaften) in Westdeutschland unterdurchschnittlich häufig einen Stundenlohn unter 5 € erhalten, in Ostdeutschland hingegen gilt dies für Paar-Bedarfsgemeinschaften, unabhängig davon ob darin Kinder leben oder nicht. Bei den Alleinerziehenden ist ein deutlicher regionaler Unterschied festzustellen: In Ostdeutschland erhalten etwa die Hälfte der Alleinerziehenden (51,1 %) einen Bruttostundenlohn von weniger als 5 €, während es in Westdeutschland mit 24,5 % deutlich weniger sind.

Ist in Paar-Bedarfsgemeinschaften eine Person nicht oder mit geringem Stundenvolumen erwerbstätig, ist die Beendigung des ALG II-Bezugs nur bei relativ hohen Stundenlöhnen möglich. Dies gilt ebenso für Alleinerziehende. Die Auswertungen von *Dietz u. a.* (2009) zeigen, dass bei einem beträchtlichen Teil der Aufstocker/innen die Vergütungen so gering sind, dass sie nicht einmal bei Vollzeitbeschäftigung den eigenen Bedarf decken könnten. So liegt der Arbeitsumfang bei 12,2 % der Singles bereits bei 35 Stunden pro Woche und mehr, d. h. sie können selbst bei Vollzeitbeschäftigung den Leistungsbezug nicht beenden.

Eine Differenzierung nach Geschlecht wurde bei den genannten Analysen nicht vorgenommen. Eigene Auswertungen der PASS-Daten zeigen jedoch deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Entlohnung von Hilfebedürftigen, die nach Ende des ALG II-Bezugs einer Beschäftigung nachgingen. Demnach erhalten Männer durchschnittlich 10,22 € und Frauen 9,04 €. Damit legen die Stundenlöhne erwartungsgemäß höher als bei den Aufstocker/innen.¹³⁷ Die Ziele der Grundsicherung, ALG II-Beziehende in den Arbeitsmarkt zu integrieren und so eine Existenzsicherung ohne SGB II-Leistungen zu ermöglichen oder zumindest die passiven Leistungen zu reduzieren, sind um so leichter zu erreichen, je höher die in den Arbeitsmarkt zu integrierenden Personen entlohnt werden.

Zumutbar ist im SGB II jede nicht sittenwidrige Beschäftigung. Als sittenwidrig gilt eine Beschäftigung, deren Vergütung den Tariflohn oder den ortsüblichen Lohn um mehr als 30 % unterschreitet (vgl. Kazda/Vogt 2005: 21). Dies bedeutet, dass die Grundsicherungsstellen auch in solche Stellen vermitteln (müssen), die nicht tariflich und ggf. auch nicht ortsüblich entlohnt werden. Sofern die Unterschreitung des üblichen Lohnniveaus nur geringfügig ist, gilt ein entsprechendes Arbeitsangebot als zumutbar. Werden solche Arbeitsangebote von Hilfebedürftigen abgelehnt, ist dies ein Sanktionstatbestand.

¹³⁷ Nach eigenen Berechnungen mit PASS liegen die Stundenlöhne für Aufstocker/innen bei 6,41 € und damit in etwa auf dem Niveau der Berechnungen von *Dietz u. a.* (2009). Bei den eigenen Berechnungen war eine Differenzierung nach Geschlecht aufgrund zu geringer Fallzahlen nicht möglich.

Allerdings ist diese Regelung in der Praxis zu operationalisieren, weil insbesondere die Antwort auf die Frage, was als ‚ortsüblich‘ anzusehen ist, keineswegs auf der Hand liegt. Darauf verweisen auch die recht zahlreichen Gerichtsprozesse zu dieser Frage. In einigen Grundsicherungsstellen wurde diese Frage thematisiert und auf die Definition eigener ‚Lohnuntergrenzen‘ hingewiesen. So verwies der Geschäftsführer einer Grundsicherungsstelle in Ostdeutschland darauf, dass das Verdienstniveau bei Zeitarbeitsfirmen zu einem „staatlichen Alimentieren“ der Unternehmen führe. Seiner Einschätzung nach seien „alle Löhne ab 7 € gut“ und er betonte, dass die Arbeitssuchenden „nicht zu jedem Preis“ in eine Beschäftigung vermittelt werden sollten. Allerdings bestünden aus seiner Sicht branchenspezifische und somit indirekt auch geschlechtsspezifische Unterschiede bei einer Untergrenze von Stundenlöhnen (331_LT).

Die Fallstudien zeigen, dass der Umgang mit Arbeitgebern, die die Untergrenzen nicht einhalten, unterschiedlich ist. Eine mögliche Strategie beschrieb ein Teamleiter:

„Die Arbeitgeber werden darauf hingewiesen, wenn der Stundenlohn zu gering ausfällt. Ist ein Arbeitgeber dafür bekannt, dass der Stundenlohn sehr niedrig liegt, wird versucht, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht dorthin zu vermitteln.“ (104_FK)

Andere Grundsicherungsstellen hatten „schwarze Listen“ für Arbeitgeber, die durch schlechte Arbeitsbedingungen auffallen. Gestalt und Nutzen dieser Listen sind jedoch unterschiedlich. In einer Grundsicherungsstelle wurde von einer Aufstellung gesprochen, die entsprechende Informationen über Arbeitgeber enthält, aber informell sei (024_TR), in einem anderen Fall wurden entsprechende Hinweise in eine Betriebsdatenbank aufgenommen (145_FK).

An mehreren Fallstudienorten wird somit versucht, die Höhe der zu erzielenden Löhne zu beeinflussen, indem Untergrenzen festgelegt worden sind, die sich an branchenbezogenen ortsüblichen Lohnniveaus oder an einer maximalen Abweichung von diesen ausrichten. Nach Aussage der Fachkräfte geht es dabei jedoch ausschließlich um Einstiegstarife und Lohnuntergrenzen, nicht um das Tarifgitter oder die Lohnstruktur (111_FK). Qualifikationen oder Erfahrungen der zu vermittelnden ALG II-Bezieher/innen können mit Untergrenzen daher nicht berücksichtigt werden. Außerdem führt eine Orientierung an branchenspezifischen Standards statt an absoluten Untergrenzen im Ergebnis dazu, dass die bestehenden geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Entlohnung fortgeschrieben werden.

8.3 Fazit

Die Erwerbsintegrationen von Frauen und Männern im ALG II-Bezug erfolgt auf unterschiedlichen Wegen. Nach Angaben der BA geht lediglich jeder zehnte Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf eine direkte Vermittlung der Grundsiche-

rungsstellen zurück, die übrigen Integrationen sind auf den Aktivierungsprozess, indirekte Wirkungen des SGB II und Eigeninitiativen der Arbeitsuchenden zurückzuführen, wobei der jeweilige Beitrag der Grundsicherungsstellen zur Integration nicht bekannt ist.

Unabhängig von der Ursache sind deutliche Unterschiede bei der Integration der ALG II-Bezieher/innen festzustellen: Frauen werden insgesamt seltener in Erwerbstätigkeit integriert – und wenn, dann handelt es sich in mehr als der Hälfte der Fälle um eine geringfügige Beschäftigung. Hingegen nehmen Männer überwiegend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Minijobs sind bei Männern damit zwar insgesamt seltener, aber auch von ihnen nimmt ein erheblicher Anteil eine geringfügige Beschäftigung auf. Der Anteil von Minijobs unter allen Beschäftigungsformen variiert dabei nach Bedarfsgemeinschaftstyp, allerdings für Männer und Frauen unterschiedlich: Männer gehen sowohl im Leistungsbezug als auch nach Beendigung des Leistungsbezugs häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als Frauen, insbesondere dann, wenn sie in Paar-Bedarfsgemeinschaften leben. Bei Frauen ist demgegenüber der Anteil der geringfügig Beschäftigten gerade dann höher, wenn sie in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft leben.

Auch bei der Entlohnung sind geschlechtsspezifische Unterschiede festzustellen: Männer erhalten in der Regel höhere Stundenlöhne als Frauen, unabhängig davon, ob sie mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Leistungsbezug beenden oder nicht.

Die Bedeutung der Erwerbsintegration für die Überwindung des Hilfebezugs ist bei Männern höher: Etwa drei Viertel der Männer und die Hälfte der Frauen beenden mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den ALG II-Bezug. Da Minijobs nur selten – und dann vermutlich als Zusatzeinkommen in einer Bedarfsgemeinschaft mit zwei Erwerbstätigen – den Bedarf decken, verbleiben Frauen eher im Leistungsbezug und stellen zugleich die Mehrheit unter den Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen. Zudem leben Frauen häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft, weshalb das erzielte Erwerbseinkommen der Bedarfsgemeinschaft insgesamt höher liegen muss, um den ALG II-Bezug zu verlassen.

Beenden ALG II-Bezieher/innen den Leistungsbezug, dann sind auch Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung – bei Frauen häufiger als bei Männern. Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dürfte die Ursache häufig darin bestehen, dass eine Person eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat, die den Bedarf insgesamt deckt, die anderen vormals erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Bedarfsgemeinschaft sind zwar weiterhin nicht erwerbstätig oder arbeitslos, sie haben nach Ende des ALG II-Bezugs aber

auch keinen Anspruch auf Vermittlung, Förderung und Unterstützungsleistungen durch die Grundsicherungsstellen.

Die Grundsicherungsstellen können die Erwerbsintegration geschlechtsspezifisch beeinflussen. Wenn bei der Vermittlung Anforderungen der Arbeitgeber bei der Auswahl der zu vermittelnden Personen einfach übernommen werden, trägt dies tendenziell eher zur Stabilisierung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation bei. Insbesondere sehr kurzfristige Besetzungswünsche, hohe Anforderungen an die zeitliche Flexibilität und Vorbehalte gegenüber Beschäftigten mit Kindern führen dazu, dass diese hierbei seltener zum Zuge kommen, was zu unterschiedlichen Vermittlungschancen für Männer und Frauen führt. Beispiele aus den Fallstudien verweisen jedoch darauf, dass die Grundsicherungsstellen durchaus Spielräume haben, die Erwerbsintegration zu beeinflussen, indem die Anforderungen der Arbeitgeber hinterfragt und gezielt auch andere Vermittlungsvorschläge gemacht werden. Auch die bewerberorientierte Vermittlung, die bei der Suche nach einer Stelle an den Fähigkeiten der ALG II-Beziehenden ansetzt, bietet Chancen, den externen Vorgaben des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken und einen Nachteilsausgleich zu befördern. Allerdings ist die bewerberorientierte Vermittlung zum Teil nur für Personen vorgesehen, die als arbeitsmarktnah gelten und zudem in Vollzeit oder flexibler Teilzeit arbeiten können, was dazu führt, dass insbesondere Frauen mit Kindern davon ausgeschlossen werden.

Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen außerdem, dass Minijobs als eine „passfähige“ Form der Erwerbsintegration von Frauen in bestimmten Lebenssituationen angesehen werden. Darüber hinaus werden Vermittlungen in Minijobs zum Teil gezielt dazu genutzt, um Bedarfsgemeinschaften aus dem Hilfebezug zu bringen. Diese Strategie dürfte in der konkreten Umsetzung vornehmlich dazu führen, dass Frauen in geringfügige Beschäftigung vermittelt werden. Bei Männern spielt Zeitarbeit bei den Integrationen offenbar eine wichtige Rolle, die zwar aufgrund längerer Arbeitszeiten häufiger aus dem Hilfebezug herausführt oder diesen deutlich verringert, aber aufgrund der häufig kurzen Beschäftigungszeiten nur zeitweilig. Der erhoffte ‚Klebe‘- oder ‚Brückeneffekt‘ in feste Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit stellt sich eher selten ein. Außerdem sind die Löhne in der Zeitarbeit oft gering, was zu ungünstigeren Beschäftigungsbedingungen auch für Männer führt. Insofern nähern sich die Entlohnungsbedingungen von Männern und Frauen im ALG II-Bezug tendenziell aneinander an, allerdings auf einem insgesamt niedrigeren Niveau. Ein geringeres Lohnniveau kann jedoch – wie die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen insgesamt – nicht als ein Beitrag zur Herstellung von mehr Gleichstellung am Arbeitsmarkt betrachtet werden.

Bezogen auf die Frage, welche Beschäftigungen als zumutbar angesehen werden können, gibt es zwar eine relativ eindeutige gesetzliche Regelung, die aber einer Operationalisierung seitens der Grundsicherungsstellen bedarf, weil insbesondere die Höhe ‚ortsüblicher Löhne‘ nicht auf der Hand liegt. Insofern ist nachvollziehbar, wenn manche Grundsicherungsstellen hier eigene Regeln aufstellen. Wenn sich diese allerdings auch an der Höhe des tariflichen bzw. ortsüblichen Entgelts in der jeweiligen Branche orientieren statt an absoluten Lohnuntergrenzen, trägt dies eher dazu bei, die am Arbeitsmarkt bestehenden geschlechtsbezogenen Lohnunterschiede fortzuschreiben.

Wenngleich die Ungleichheiten bei der Vermittlung in Erwerbstätigkeit zum großen Teil auf die Arbeitsnachfrage zurückzuführen sind, haben Grundsicherungsstellen durchaus auch Möglichkeiten, um bei der Erwerbsintegration von ALG II-Beziehenden die Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt zu verbessern, indem sie Anforderungen der Arbeitgeber hinsichtlich des Geschlechts und weiteren Merkmalen der Bewerber/innen nicht einfach nachkommen, sondern aktiv versuchen, verfestigte geschlechtsspezifische Orientierungen aufzubrechen. Auch Untergrenzen für Beschäftigungsbedingungen und Löhne könnten hierzu einen Beitrag leisten – allerdings nur unter der Bedingung, dass sie nicht alleine branchenbezogen definiert werden. Denn anderenfalls führt dies angesichts der oftmals geringeren Löhne in typischen Frauenbranchen dazu, dass faktisch für Frauen geringere Lohnuntergrenzen gelten als für Männer. Außerdem ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, ALG II-Bezieher/innen in Minijobs zu vermitteln, wenn die aktuelle Situation keine andere Option zulässt *und* die zu vermittelnde Person diese Beschäftigungsform befürwortet. Da Aufstiegsmöglichkeiten aus Minijobs jedoch gering sind, ist darauf zu achten, dass eine aussichtsreiche Alternative gesucht wird, sobald sich die Situation ändert. Hierzu zählen auch Bemühungen seitens einiger Grundsicherungsstellen, Arbeitgeber gezielt darauf anzusprechen, ob Möglichkeiten bestehen, Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln.

9 Geschlechterrollenbilder und Aktivierungsprozess

Der Aktivierungsprozess ist ein Prozess sozialer Interaktion. „Die eigentliche Leistungserbringung entsteht (...) als sozialer Prozess; der Gegenstand ‚Aktivierungsmaßnahme‘ wird zwischen organisationalen Bedingungen, Praxis auf der Ebene der Fachkräfte und der subjektiven Aneignung der Maßnahmen durch die Betroffenen konstituiert.“ (Wenzel 2008: 6). Im Aktivierungsprozess sollen Fachkräfte und erwerbsfähige Hilfebedürftige kooperativ zusammenarbeiten, um das Ziel der Integration in Erwerbsarbeit zu erreichen. Dazu sollen ggf. Zwischenschritte vereinbart und in der Eingliederungsvereinbarung fixiert werden. Die dabei getroffenen Entscheidungen beeinflussen Integrationschancen und -wege von Männern und Frauen. Gleichzeitig wirken auf beiden Seiten Leitbilder, Erfahrungen und Ideen, die geschlechter- und gleichstellungsbezogene Relevanz haben. Im folgenden Kapitel geht es also u. a. um folgende Fragen: Welche Geschlechterrollenbilder prägen das Handeln von Fachkräften und Hilfebeziehenden? Wie wirken diese in der Interaktion zwischen ihnen? Wie werden familienspezifische Lebenslagen durch die Fachkräfte im Aktivierungsprozess berücksichtigt? Inwiefern sind bestimmte typische Verhaltensweisen identifizierbar, und wie wirken diese in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter?

Dazu werden im ersten Schritt zunächst die Geschlechterrollenbilder von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Fachkräften analysiert, die als wichtiger Einflussfaktor die Interaktionen zwischen den am Umsetzungsprozess beteiligten Akteur/inn/en prägen (9.1). Im zweiten Schritt werden diese Interaktionen und die Strategien der Grundsicherungsstellen in Bezug auf unterschiedlichen Typen von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern näher untersucht (9.2). Die Analysen basieren dabei auf Auswertungen von Befragungsdaten, insbesondere dem Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS) des IAB und Ergebnissen der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Fallstudien in zehn Grundsicherungsstellen.

9.1 Geschlechterrollenbilder auf individueller Ebene

Im Aktivierungsprozess treffen Geschlechterrollenbilder der ALG II-Beziehenden und der Fachkräfte aufeinander. Diese Geschlechterrollenbilder sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

9.1.1 Geschlechterrollenbilder und private Arbeitsteilung der ALG II-Beziehenden

Die subjektiven Erwartungen und Einstellungen der Hilfebedürftigen, die diese in den Aktivierungsprozess einbringen, beeinflussen die Art und Weise, wie sie im Prozess der Interaktion mit den Fachkräften auftreten und welches Bild sie bei ihren persönlichen Ansprechpartner/innen oder Fallmanager/innen hinterlassen. Für den konkre-

ten Verlauf des Aktivierungsprozesses ist es keineswegs unwichtig, ob die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen die Adressat/inn/en der Hilfe als erwerbsorientiert und eigeninitiativ einschätzen oder nicht. Ebenso können unterschiedliche Wünsche und Erwartungen der Hilfebeziehenden in Bezug auf die private Arbeitsteilung, die Übernahme von Sorgearbeit u. ä. Einfluss darauf haben, welche Art der Unterstützung ihnen von den Fachkräften angeboten werden. Daher stellt sich die Frage: Welche Geschlechterrollenbilder haben die ALG II-Beziehenden und welche private Arbeitsteilung praktizieren sie?

Im Panel „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ sind mehrere Fragen enthalten, die sich auf *Geschlechterrollenbilder* beziehen. Die Frageformulierungen lauteten: „Ich lese Ihnen jetzt einige Meinungen zum Verhältnis von Familie und Beruf vor. Sagen Sie mir bitte, ob Sie diesen Meinungen „voll und ganz zustimmen“, „eher zustimmen“, „Eher nicht zustimmen“ oder „Überhaupt nicht zustimmen“: 1. „Eine Frau sollte dazu bereit sein, ihre Arbeitszeit zu verringern, um mehr Zeit für ihre Familie zu haben.“; 2. „Einen Beruf zu haben, ist ja ganz schön, aber das, was die meisten Frauen wirklich wollen, sind ein Heim und Kinder.“; 3. „Eine berufstätige Mutter kann ein genauso herzliches Verhältnis zu ihren Kindern finden, wie eine Mutter, die nicht erwerbstätig ist.“, 4. „Die Aufgabe des Ehemannes ist es, Geld zu verdienen, die der Ehefrau, sich um den Haushalt und die Familie zu kümmern.“ (vgl. Christoph u. a. 2008: 245f.).

Zwar sagen die Antworten auf diese Fragen nicht direkt etwas darüber aus, welche Geschlechterrollen(-verteilung) sich die Befragten für ihre eigenes Leben wünschen, gleichwohl spiegeln sie grundsätzliche Ansichten über die geschlechtstypische Arbeitsteilung wider, auch wenn Rollen von und Einstellungen zu Männern/Vätern kaum einbezogen werden. Die in Tabelle 16 sowohl für die Gruppe der ALG II-Beziehenden als auch für die Vergleichsgruppe der Männer und Frauen ohne ALG II-Bezug dargestellten Ergebnisse zeigen zum einen, dass die Mehrheit der ALG II-Bezieher/innen traditionellen Rollenaufteilungen *nicht* zustimmt. Im Vergleich zu Haushalten ohne ALG II-Bezug zeigt sich jedoch auch, dass eine traditionelle Rollenaufteilung, bei der der Ehemann das Geld verdient und die Ehefrau sich um Haushalt und Familie kümmert (vgl. Aussage 4 in Tabelle 16), von ALG II-Beziehenden deutlich häufiger befürwortet wird als von Männern und Frauen, die kein ALG II erhalten. Zwar stimmt nur ca. ein Drittel der Frauen mit SGB II-Leistungen dieser Form der traditionellen Arbeitsteilung zu, dieser Anteil ist jedoch in Ostdeutschland fast drei Mal so hoch und in Westdeutschland fast 1,5 Mal so hoch wie unter den Frauen, die kein ALG II beziehen. Interessant ist zudem, dass der Ost-West-Unterschied in der Bevölkerung ohne ALG II-Bezug groß ist (23,2 % der Frauen in Westdeutschland gegenüber 12,3 % in Ostdeutschland), es unter den weiblichen Hilfebeziehenden jedoch keinen Unterschied in Bezug auf diese Frage gibt. Männer stimmen einer traditionellen Rollenteilung häufiger zu als Frauen, wobei dieser Unterschied fast

ausschließlich auf die Auffassung der westdeutschen Männer zurückgeht. Auch unter Männern haben die ALG II-Beziehenden deutlich traditionellere Vorstellungen als die Vergleichsgruppe ohne Leistungsbezug nach ALG II.

Tabelle 16: Aussagen zu Geschlechterrollenbildern – Vergleich zwischen Haushalten mit und ohne ALG II-Bezug, nach Geschlecht und Region, 2007 (Welle 1), Anteile (in %)

	Haus- halte...	alle	Männer			Frauen		
			alle	West	Ost	alle	West	Ost
N ungewichtet	mit ALG II	(2.907)	(1.229)	(722)	(507)	(1.678)	(1.059)	(619)
	ohne ALG II	(5.851)	(2.668)	(2.059)	(609)	(3.183)	(2.484)	(699)
N gewichtet (in Tsd.)	mit ALG II	(4.264)	(2.061)	(1.147)	(914)	(2.202)	(1.371)	(832)
	ohne ALG II	(45.717)	(23.528)	(18.579)	(4.949)	(22.189)	(17.913)	(4.276)
Aussage 1: Frau sollte bereit sein, Arbeitszeit wegen Familie zu verrin- gern	mit ALG II	69,7	61,7	66,7	55,4	76,9	81,7	69,0
	ohne ALG II	64,0	57,2	61,3	42,2	71,4	73,5	62,7
Aussage 2: Was Frauen wirklich wollen, sind ein Heim und Kinder	mit ALG II	43,1	45,8	45,2	46,5	41,0	44,7	34,9
	ohne ALG II	27,9	27,6	30,1	18,0	28,4	30,3	20,7
Aussage 3: Be- rufstätige Mutter kann genauso herzliches Ver- hältnis zu Kindern haben	mit ALG II	84,6	83,3	77,7	90,3	85,7	84,1	88,3
	ohne ALG II	90,1	87,3	85,9	92,7	93,1	92,4	95,9
Aussage 4: Auf- gabe Ehemann: Geld verdienen, Aufgabe Ehefrau: Haushalt/Familie	mit ALG II	38,2	44,7	51,2	36,5	32,5	32,6	32,3
	ohne ALG II	23,0	24,8	27,1	16,0	21,1	23,2	12,3

Erläuterungen: Zustimmung zu Aussagen - stimme voll und ganz zu bzw. stimme eher zu; ALG II-Bezug des Haushaltes - Haushaltstyp generiert; Personen ab 15 Jahre, die Teil einer Bedarfsgemeinschaft sind.

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnungen (FIA).

Der Befund einer vergleichsweise traditionelleren Haltung zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung wird auch durch die Antworten auf die Aussage 2 in Tabelle 16 gestützt. Hier zeigen sich die Befragten aus Haushalten mit ALG II-Bezug in der Tendenz ebenfalls etwas traditioneller eingestellt als die sonstige Bevölkerung.

Gleichzeitig zeigt sich jedoch in den Zustimmungsraten zu den Aussagen 3 und 4, dass in beiden Gruppen eine deutliche Mehrheit einer (u. U. zeitlich eingeschränkten) Erwerbstätigkeit von Müttern nicht prinzipiell ablehnend gegenüber steht.

Tabelle 17: Wer übernimmt während der Woche hauptsächlich die Betreuung Ihrer Kinder? Paar-Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren mit und ohne ALG II-Bezug, Anteile (in %)

	Paare mit Kindern unter 15 Jahren					
	Gesamt		West		Ost	
	Kein ALG II-Bezug	ALG II-Bezug	Kein ALG II-Bezug	ALG II-Bezug	Kein ALG II-Bezug	ALG II-Bezug
N ungewichtet	(911)	(404)	(781)	(246)	(130)	(158)
N gewichtet (in Tsd.)	(7.845)	(839)	(6.710)	(557)	(1.135)	(282)
Niemand	0,5	0,0	0,6	0,0	0,4	0,0
Mutter	75,8	51,6	77,9	49,8	63,5	55,2
Vater	3,0	2,8	3,3	3,1	1,5	2,2
Beide Elternteile gleichermaßen	19,7	44,4	17,3	46,5	33,6	40,2
sonstige Person	0,8	1,2	0,8	0,6	1,0	2,4
Keine Angabe/ Weiß nicht	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0

Quelle: PASS, Längsschnitt, eigene Berechnung (FIA).

Eine weitere in PASS gestellte Frage zur Betreuung der Kinder lässt Rückschlüsse auf die tatsächlich praktizierte Teilung der Sorgearbeit in Paarhaushalten in diesem Bereich zu.¹³⁸ In Bezug auf die Bevölkerung ohne Leistungsbezug nach SGB II lassen sich deutliche Ost-West-Unterschiede ausmachen: 33,6 % der ostdeutschen Befragten aus Paarhaushalten gaben eine gleiche Teilung der Betreuungsarbeit zwischen den Elternteilen an, aber nur 17,3 % der westdeutschen (vgl. Tabelle 17). Im Hinblick auf die Paar-Haushalte mit ALG II-Bezug zeigt sich hingegen erstens ein deutlich geringerer und zudem umgekehrt gerichteter Ost-West-Unterschied und zweitens ein deutlich höherer Anteil derjenigen, die eine gleiche Beteiligung beider Elternteile an der Kinderbetreuung berichten (44,4 % unter den ALG II-Beziehenden gegenüber 19,7 % in der Vergleichsgruppe). Dieser Befund scheint dem Ergebnis zu

¹³⁸ Die Frage lautete: Wer übernimmt in Ihrer Familie während der Woche hauptsächlich die Betreuung Ihrer Kinder?

widersprechen, dass ALG II-Beziehende im Vergleich zu Haushalten ohne ALG II eher eine traditionelle geschlechtstypische Arbeitsteilung präferieren.

Die relativ stärkere Beteiligung der hilfebedürftigen Männer an der Kinderbetreuung könnte jedoch damit zusammenhängen, dass ALG II beziehende Männer häufig gar nicht oder nur geringfügig erwerbstätig sind und deshalb im Vergleich zu Nicht-ALG II-Beziehern mehr Zeit zur Verfügung haben, sich um ihre Kinder zu kümmern. Möglicherweise wirkt sich hier auch der in den Abschnitten 4.2 und 8.1.3 beschriebene Befund aus, dass ALG II-beziehende Frauen häufiger als Männer (geringfügig und in Teilzeit) erwerbstätig sind und ihre Partner sich deshalb stärker an der Kinderbetreuung beteiligen müssen. Ob die auf den ersten Blick als weniger traditionell erscheinende Aufgabenverteilung in der Kinderbetreuung damit durch die konkreten Lebensumstände beeinflusst sind oder ob sie den individuellen Wünschen und Vorstellungen entsprechen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden.

Für die in diesem Kapitel interessierende Frage bleibt festzuhalten, dass nur in ca. der Hälfte der Paar-Haushalte mit Kindern davon ausgegangen werden kann, dass die Kinderbetreuung hauptsächlich durch die Mutter wahrgenommen wird. Ob und wie sich diese Strukturen der Arbeitsteilung verändern, wenn sich die Erwerbsstrukturen im Haushalt ändern, und ob und in welcher Weise dann die beschriebenen Geschlechterrollenbilder virulent werden, bleibt künftigen Untersuchungen vorbehalten.

Auswertungen der im Rahmen der § 6c-Forschung durchgeführten Kundenbefragung im Rahmen des Migrationsprojekts bestätigen diese Ergebnisse und liefern mit der Beleuchtung des Migrationshintergrunds einen weiteren Erklärungsfaktor für bestimmte Ausprägungen der Geschlechterrollenbilder der ALG II-Beziehenden. So räumten 90 % aller befragten Hilfebedürftigen eigener Erwerbstätigkeit auch bei Absicherung durch die Familie einen hohen Stellenwert ein. Der Aussage ‚In einer Ehe oder Partnerschaft soll der Mann der Haupternährer der Familie sein‘ stimmten im Durchschnitt nur insgesamt rund ein Drittel der Hilfebeziehenden ohne Migrationshintergrund zu, und von ihnen deutlich weniger Frauen (26,3 %) als Männer (40,3 %) (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2008: 43). Lediglich bei der Aussage ‚Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen‘ zeigen sich mit mehr als der Hälfte der Befragten verhältnismäßig hohe Zustimmungswerte. Insgesamt gelangt das Migrationsprojekt zu dem Schluss, dass erwerbsfähige Hilfebedürftige ohne Migrationshintergrund „durchschnittlich ‚modernere‘ Auffassungen vertreten als der Durchschnitt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund“. Dabei haben sich allerdings auch in dieser Gruppe Frauen „stärker vom traditionellen Alleinernährermodell gelöst als Männer“ (IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2008: 43).

Weitere Erkenntnisse zu den Rollenvorstellungen lassen sich aus qualitativen Interviews entnehmen. Sie verdeutlichen vor allem, wie sich die Rollenvorstellungen im Kontext des Leistungsbezugs entwickeln, welche subjektiven Deutungen und Handlungsmuster die ALG II-Beziehenden im Umgang mit der grundsätzlichen Erwerbspflicht für alle Haushaltsmitglieder herausbilden. So werfen erste Auswertungen eines qualitativen Panels, das zwei Wellen von narrativen Interviews mit 106 ALG II-Beziehenden und an der Grenze zum Leistungsbezug stehenden Personen umfasst,¹³⁹ einen Blick auf die Gruppe der weiblichen ALG II-Beziehenden mit Kindern, die bisher nicht selbst im Fokus von Aktivierungsprozessen standen, da sie nicht selbst arbeitslos gemeldet waren und sich eher als zuständig für die Familien- und Fürsorgearbeit erachteten (vgl. Grimm 2009). Sie gelten bei Arbeitslosigkeit oder zu geringem Verdienst ihrer (Ehe-)Männer nicht nur als ebenfalls hilfebedürftig, sondern unterliegen der gleichen Aktivierungslogik und sollen zum Abbau der Hilfebedürftigkeit beitragen.

Für diese Personengruppe im Sample ist ein eigener Zuverdienst oder eine Teilzeiterwerbstätigkeit erst denkbar, wenn die Kinder im Schulalter sind; sie erleben Anforderungen von Seiten der Grundsicherungsstellen, früher oder in zeitlich umfassenderem Maße erwerbstätig zu werden, als Zumutung. Zum Teil gelingt es ihnen auch, in der Aushandlung mit ihren Ansprechpartner/innen weitergehende Freistellungen von Maßnahmeteilnahmen und Arbeitssuche durchzusetzen. Der Hilfebezug und auch lange Arbeitslosigkeitsphasen des Mannes haben hier wenig Einfluss auf diese traditionellen Rollenvorstellungen; weiterhin formulieren die befragten Frauen dieser Gruppe „als Ziel deutlich die Wiederherstellung der Ernährersituation, d. h. Vollzeit-Erwerbstätigkeit für den Ehemann“ (Grimm 2009: 104). Sie erhoffen sich dadurch nicht nur eine Überwindung der finanziellen Einschränkungen, sondern auch der Identitätskrisen, die die Arbeitslosigkeit bei manchen Ehemännern erzeugt, ausgelöst durch das Unvermögen, die Ernährerrolle auszufüllen. Dabei werden allerdings erhebliche Ost-West-Unterschiede festgestellt: Von den Befragten in Ostdeutschland hat demnach keine das Alleinernährermodell für sich als Lebenskonzept formuliert, sondern hier wird eine Förderung durch die Grundsicherungsstellen zum Teil stark eingefordert (vgl. Grimm 2009: 107).

Die Auswertung der eigenen Interviews und Fallstudien bestätigen in der Tendenz diese Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, wenngleich das Spektrum der Erwerbsorientierungen auch in Westdeutschland natürlich nicht nur die der oben

¹³⁹ Die Befragung wird im Rahmen des Projektes ‚Armutsdynamik und Arbeitsmarkt‘ durchgeführt, an dem das Institut Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB), das Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung München (ISF) und das Hamburg Institut für Sozialforschung (HIS) beteiligt sind (vgl. ausführlich Koch u. a. 2009: 326 f.).

geschilderten Frauen mit eindeutiger ‚Zuverdienerinnen‘-Orientierung umfasst, sondern auch stärker egalitäre Erwerbsorientierungen, oder auch weniger eindeutig entschiedene Haltungen. Insgesamt sind diese Rollenbilder und Erwerbswünsche der Hilfebedürftigen ein wichtiger Faktor in der auf Aktivierung zielenden Interaktion mit den Fachkräften. Sie sind mitentscheidend dafür, wo die Fachkräfte mit unterstützenden Angeboten ‚einhaken‘ können. Wichtig dafür ist aber auch, in welchem Maße die Fachkräfte die Rollenvorstellungen der Hilfebedürftigen deuten und mit ihnen umgehen. Damit befasst sich der folgende Abschnitt.

9.1.2 Die Fachkräfte: Rollenverständnis, Deutungsmuster und Handlungsorientierungen

Die Fachkräfte, die auf der operativen Ebene das SGB II umsetzen, verfügen bei ihrer Arbeit im Aktivierungsprozess über ein unterschiedliches Maß an Handlungsspielräumen.¹⁴⁰ Anhand welcher Aspekte und welcher Orientierungen wird entschieden, wie die Fachkräfte mit diesem Handlungsspielraum umgehen? Diesbezüglich stellt eine Reihe qualitativ angelegter Studien vor allem auf das Rollenverständnis der Fachkräfte ab. Dieses soll im Folgenden näher beleuchtet werden, bevor auf Basis der Fallstudien die Deutungsmuster und Handlungsorientierungen unter Berücksichtigung der Kategorie Geschlecht betrachtet werden.

Die Wahrnehmung ihrer eigenen Rolle im Aktivierungsprozess und daraus resultierende Handlungsorientierungen der Fachkräfte sind in mehreren Projekten der Wirkungsforschung zum SGB II und anderer Studien untersucht worden. Die dabei entwickelten Typologien werden in der Regel entlang der Frage aufgefächert, wie sehr das Aktivierungsparadigma des SGB II auf subjektiver Ebene angenommen und umgesetzt wird und wie stark und mit welchen Mitteln (Sanktionen) in das Leben der zu betreuenden Hilfebedürftigen eingegriffen wird. So unterscheiden *Ludwig-Mayerhofer u. a.* (2009: 111ff.) den ‚aktivierenden‘ in Abgrenzung zum ‚traditionell paternalistischen‘ und zum ‚sozialstaatskonservativen‘ Typus; *Baethge-Kinsky u. a.* (2007a: 12) charakterisieren zwei grundlegende Typen – Vermittlung in Erwerbsarbeit/Maßnahmen vs. pädagogischer Auftrag Verhaltensänderung, die auch in die Betrachtungen der Studie von Untersuchungsfeld 2 der § 6c-Forschung eingeflossen

¹⁴⁰ Zwar gibt es – je nach Form der Aufgabenwahrnehmung unterschiedlich stark ausgeprägt – sowohl durch überregionale als auch durch regionalspezifische und lokale Governance-Strukturen bestimmte Vorgaben für den Aktivierungsprozess, etwa die insbesondere bei den ARGEen relevanten Vorgaben zur Kontaktdichte. Gleichwohl bestätigen Ergebnisse der Wirkungsforschung, dass die Akteurinnen und Akteure der operativen Ebene trotz dieser Vorgaben über einen verhältnismäßig hohen Handlungs- und damit Gestaltungsspielraum verfügen (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 108; 123ff.).

sind.¹⁴¹ Dort werden die unterschiedlichen Vorgehensweisen zur Regulierung des Arbeitsmarktverhaltens als Fürsorge- und als Matchingstrategie bezeichnet (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 280ff.).¹⁴²

Bei den bislang vorliegenden Studien zum Rollenverständnis und zu den Prozessen auf der Mikroebene wurden Fragen der geschlechtsbezogenen Rollenvorstellungen und Deutungsmuster der Fachkräfte nicht explizit untersucht. Eine Ausnahme bilden *Bartelheimer* und *Henke* (2007), die die Interaktion zwischen Fachkräften und Adressat/inn/en der Hilfe bei der Fallbearbeitung unter der Frage analysierten, welche genderrelevanten Faktoren dabei zu beobachten waren. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass ‚Gender‘ in der Fallbearbeitung immer noch Frauensache ist: „Die Suche nach ‚Gender-Stichworten‘ und genderrelevanten biografischen Informationen in den Gesprächen mit den Fachkräften scheint zu bestätigen, dass Gender immer noch Frauensache ist. In den Antworten der (männlichen) Vermittler bzw. Fallmanager auf Fragen nach ihrer Arbeitsweise werden geschlechtsspezifische Probleme gar nicht angesprochen; weder Aussagen, die zwischen den Geschlechtern differenzieren, noch Stichworte wie ‚Männer‘, ‚Frauen‘, ‚Alleinerziehende‘ kommen vor. In den Gesprächen mit Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen dagegen fallen diese Stichworte häufig.“ (Bartelheimer/Henke 2007: 18). Eine Erklärung dafür – so die Autor/inn/en – scheint darin zu liegen, dass die eigene berufliche Vorgeschichte oder biografischen Erfahrungen, die die weiblichen Fachkräfte mit ihren Kundinnen teilen, die Wahrnehmung vor allem frauenspezifischer Problemlagen erhöhen. Die für Geschlechterfragen sensibleren Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen ordneten bestimmte Themen bzw. Probleme typischer Weise Männern oder Frauen zu. Auf der Basis ihrer Beobachtungen kommen *Bartelheimer* und *Henke* zu der Einschätzung, dass es den Fachkräften insgesamt an Orientierungen dafür fehlt, wie sie ihr Ermessen in Bezug auf die Berücksichtigung unterschiedlicher und teilweise gegensätz-

¹⁴¹ Auf diese beiden Typologien beziehen sich auch *Koch u. a.* 2009: 112-115.

¹⁴² Ergänzend sei noch auf die Typologien in *Hielscher/Ochs* (2009: 81ff.) und die Beschreibungen von *Ames* (2008a) verwiesen, die ähnliche Charakterisierungen enthalten. So beschreiben *Hielscher/Ochs* (2009: 81-99) in ihrer Studie die Typen ‚unterstützend‘, ‚aushandelnd‘, ‚„als ob“‘, ‚bürokratisch‘ und ‚Abwehr von Ansprüchen‘; *Ames* (2008a: 186f.) beschreibt analog zu *Baethge-Kinsky u. a.* 2007a und *WZB/infas/FH Frankfurt a.M.* 2008 einen kleineren Teil der ‚entschiedenen Förderer‘ vs. die größere Gruppe der – im weitesten Sinne – ‚Förderer bzw. Sozialarbeiter‘.

licher Ziele des SGB II¹⁴³ sachgerecht auszuüben haben. Darüber hinaus fehle es an Reflexionsmöglichkeiten darüber, wie die Geschlechterarrangements und Rollenbilder der Fachkräfte auf ihre Interaktion mit den Hilfebeziehenden wirken.¹⁴⁴

In den Fallstudien wurden zum einen Interviews mit Fachkräften der operativen Ebene geführt, zum anderen wurden auch Gespräche zwischen Vermittler/inne/n bzw. Fallmanager/inne/n und ALG II-Beziehenden beobachtet. Schließlich wurden die Vorgehensweisen bei der Interaktion mit Kund/inn/en in Gruppendiskussionen mit jeweils mehreren Fachkräften thematisiert. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse in Bezug auf die Deutungsmuster und Handlungsorientierungen der Fachkräfte zusammengefasst.

Hinsichtlich des eigenen Handelns im Aktivierungsprozess behaupteten die Fachkräfte häufig, dass die *Vermittlungsarbeit der Grundsicherungsstellen geschlechtsneutral* sei. Typisch in den Gesprächen waren Aussagen darüber, dass in der Vermittlung und bei der Zuweisung in Maßnahmen Frauen und Männer gleichgestellt seien und es keine unterschiedliche Behandlung gebe:

„Das ist einfach so, die Person ist qualifiziert, die könnte dahin oder die eben nicht. Ich denke schon, dass ich alle gleich viel auf dem Schirm habe, aber nicht irgendwie eine Frau oder einen Mann bevorzuge – wenigstens nicht bewusst.“ (110_FK)

„Also ich stelle bei mir so jetzt keinen Unterschied fest, wie ich meinen Beratungsprozess aufziehe bei Frauen oder bei Männern, insofern dürfte es auch eigentlich beim Output keinen großen Unterschied geben in Bezug auf Männer und Frauen“ (213_GD)

„Das ist auch schwierig, weil wir die Maßnahmen nach Eignung [...] [besetzen]. Und wenn wir dann auf das Geschlecht achten müssten, dann könnten wir die Maßnahme vermutlich nicht bestücken. [...] Hier wird niemand bevorzugt oder benachteiligt, da wird nicht selektiert.“ (204_GD)

Im Widerspruch zu dieser Einschätzung steht jedoch an vielen Stellen die Praxis, dass sich die konkreten Vermittlungsbemühungen im Fall von Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern häufig auf eine/n der beiden Partner/innen konzentrieren bzw. eine Konstellation, die dem Ernährermodell entspricht, tendenziell akzeptiert wird (vgl. auch Abschnitt 9.2.2.3):

¹⁴³ „Einerseits sollen Männer und Frauen gleiche Chancen in ihrer Erwerbsbeteiligung erhalten. Andererseits gilt die Familie als Unterhaltsverband, um materielle Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, zu vermindern oder zu überwinden. Einerseits sind individuelle Lebenssituationen zu berücksichtigen, andererseits ist nur die Unterstützung legitimiert, die einem möglichst raschen Übergang in Erwerbsarbeit dient. Wie sie diese Widersprüche im Einzelfall auflösen, bleibt derzeit allein den Fachkräften überlassen.“ (Bartelheimer/Henke 2007: 54).

¹⁴⁴ Hier setzen auch die Überlegungen zu Gender-Schulungen an (vgl. Abschnitt 5.4.3.).

„Der klassische Fall, versicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung des Mannes und der andere Partner kümmert sich um die Kinder. Das ist für uns ein Fall, wo wir nur zahlen, und kein ‚Planfall‘, wo wir die Integration planen. Da würden keine weitere Schritte zur beruflichen Integration vorgenommen werden.“ (171_FK)

Die Diagnose des eigenen neutralen Handelns und die weitgehende Negierung von Geschlechterunterschieden in der Vermittlung gingen dabei in der Regel mit der Feststellung einher, dass nicht das Geschlecht der ausschlaggebende Einflussfaktor sei. Das zentrale und entscheidende Problem, das in Bezug auf Aktivierung und Integration im weitesten Sinne mit Geschlechterunterschieden verbunden wird, sei die Kinderbetreuung.

„Aber wie gesagt, die Probleme selber, die sind beidseitig. [...] Da sehe ich persönlich geschlechterspezifisch nur den Einfluss Kind. Also wirklich definitiv.“ (386_GD)

Dies wird besonders offensichtlich, wenn festgestellt wird, dass männliche Hilfebedürftige dieselben Probleme bei der (Re-)Integration haben wie Frauen, wenn sie mit Kinderbetreuungsaufgaben betraut sind:

„Es gibt auch alleinerziehende Väter, es gibt ja einige hier bei uns, wo ich auch in der Betreuung schon war bei denen, und wo ich ganz einfach sagen muss, da unterscheidet sich das Problem der Integration in Arbeit überhaupt nicht von dem einer Frau.“ (213_GD)

Gleichzeitig wurde aber stellenweise auch reflektiert, dass die Frage des Umgangs mit Hilfebedürftigen in bestimmten spezifischen Lebenssituationen auch von den eigenen subjektiven Erfahrungen und Vorstellungen abhängt. Dies zeigt z. B. folgende Gesprächssequenz in einer Gruppendiskussion:

Fachkraft 1: „Du hast doch selber Kinder. Wenn dann eine Frau kommt und sagt, sie kann deshalb nicht arbeiten gehen, bist Du dann sauer? [...] Interessant wäre, mal zu untersuchen, wenn eine Frau von einem Mann oder einer Frau beraten wird, inwieweit dann der eigene Lebensentwurf mit reinspielt. Ob Männer eher sagen: Die Frau soll ruhig noch zuhause bleiben, da bin ich da großzügiger. Oder ob Frauen, die selbst Kinder haben und arbeiten, Frauen eher in Beschäftigung drängen.“ Fachkraft 2: „Ja, das macht wahrscheinlich einen Unterschied.“ (228_GD)

„Ja, und als Frau fühlt man sich Kindern gegenüber speziell verpflichtet. Man denkt vielleicht von sich aus, [...] man würde auch nicht sein zweijähriges Kind alleine lassen wollen.“ (204_GD)

Wie die Fallstudien zeigen, werden Geschlechterunterschiede häufig und nahezu ausschließlich an die Kinderbetreuungsproblematik gebunden. Weil Frauen aufgrund der in der Bedarfsgemeinschaft gewählten privaten Arbeitsteilung zumeist die Kinderbetreuung übernehmen, wird ein Kinderbetreuungsproblem häufig als ein ‚Frauenproblem‘ gedeutet. In Ostdeutschland galt dies allerdings nur eingeschränkt – nicht weil die Kinderbetreuung in Ostdeutschland überwiegend als eine von beiden Elternteilen zu leistende Aufgabe interpretiert wird, sondern vor allem deshalb, weil die Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Ostdeutschland deutlich besser sind und Kin-

derbetreuung daher überhaupt nicht als Problem angesehen wurde. Gleichwohl formulierten einige Fachkräfte auch die Erwartung, dass Väter im Bedarfsfall Betreuungslarbeit übernehmen und Kinderbetreuung eher eine gemeinsame Aufgabe der Eltern ist.

Vereinzelt – insbesondere dann, wenn sich die Fachkräfte bereits vorher mit dem Thema Gender oder Gleichstellung beschäftigt haben – werden sowohl das eigene Handeln als auch bestimmte gesetzliche Regelungen als geschlechtsspezifisch wirkend beschrieben:

„Wenn ich dann bei den Berufen gucke, dann hab' ich mich schon mal erwischt dabei, dass ich sage: Ach Tischlerei, das ist ja nichts. Es gibt viele Angebote, die noch typisch männlich sind, Kfz und Tischler. Da merke ich selber, ich bin davon auch nicht frei. Die Maßnahmen, die verführen dazu, in dieses klassische Denken zurückzufallen.“ (031_GD)

Nach den bei den Hilfebeziehenden vorherrschenden Rollenbildern befragt verwiesen die Fachkräfte darauf, dass diese unterschiedlich sind. Übereinstimmend ging ein größerer Teil der Fachkräfte davon aus, dass es bei einem Teil der zu aktivierenden Personen traditionelle Geschlechterrollenbilder gibt, wie sich im Rahmen einer Gruppendiskussion zeigt:

„Das ist das traditionelle Rollenbild einfach [...] Meine Mutter war nie erwerbstätig, und ich denke mir, [...] das ist hier [auf dem Land] schon ein anderes Bild als in Großstädten.“ (213_GD)

„Aber es gibt nach wie vor diesen Status und ich kann das verstehen, ein Mann möchte ja dann auch mal sagen, er möchte eine Familie ernähren können, und das bringen Sie aus den Köpfen genau so wenig raus und das ist doch falsch.“ (386_GD)

Vereinzelt – vor allem an den westdeutschen Standorten – äußerten Fachkräfte auch die Meinung, dass sich Rollenbilder teilweise wieder zurück entwickeln in Richtung traditioneller Modelle:

„Unsere Kunden sind auch diesem alten klassischen Rollenbild noch verhaftet – oder wieder. Wenn die Frau in eine Maßnahme geht und den Hauptschulabschluss nebenher macht, in Vollzeit, dann muss sie zu Hause putzen und kochen, obwohl der Mann den ganzen Tag auf der Couch sitzt.“ (031_GD)

Insbesondere in Ostdeutschland wurde von einigen Fachkräften beklagt, dass inzwischen eine Frauengeneration heranwachsen, die wenig Interesse an Erwerbsintegration habe und sich stattdessen in die Hausfrauen- und Mutterrolle flüchte. Dabei wurde offensichtlich, dass sie dies – auch angesichts der eigenen Erfahrung – als inakzeptabel bewerten. Allerdings spricht aus manchen dieser Aussagen auch die Sorge, dass junge Frauen sich so den Weg in die ökonomische Unabhängigkeit verbauen und entweder von einem Partner oder von Transferleistungen abhängig bleiben (306_FK; 386_GD) Die Ursache für den beobachteten Rückzug junger

Frauen vom Arbeitsmarkt wird tendenziell jedoch weniger in einem traditionellen Rollenbild als vielmehr in der Perspektivlosigkeit der jungen Frauen gesehen:

Ich sehe viele junge, junge Mädchen, die hier gerade diese Tendenz leider jetzt auch haben [sich auf Kinder und Haushalt zu konzentrieren]. [...] Vielleicht spielt ja da das Umfeld einfach mit hinein. Die einfach nichts anders vorgelebt bekommen. Wo Mutter und Vater schon auf der Couch sitzen und sagen: Kind, was willst du denn überhaupt noch? Du kriegst doch sowieso nichts. Und die Mädels dann mit einem abgebrochenen Hauptschulabschluss keine Berufsausbildung finden. [...] Ich glaube nicht, dass das das Leitbild ist, dass der Mann das Geld verdient. [...] Es ist einfach die Perspektivlosigkeit, die letztendlich nur diesen einen Lebensweg ebnet.“ (306_FK)

Seltener – und überwiegend an den ostdeutschen Standorten – wurde die Meinung geäußert, dass die faktisch praktizierte private Arbeitsteilung auch durch die unterschiedlichen Chancen am Arbeitsmarkt entsteht und sich dann ggf. verfestigt:

„Wenn der Mann in Arbeit ist und die Frau nicht: Die ist nicht deshalb nicht in Arbeit, weil die nicht arbeiten wollte, sondern die hat nie die Chance bekommen. Und dann ist natürlich nach zwei, drei Jahren diese Arbeitsteilung festgelegt. Und da passiert gar nichts mehr.“ (386_GD)

In Westdeutschland wurde hingegen häufiger geäußert, dass eine traditionelle Aufteilung oftmals bei Leistungsbeziehenden mit Migrationshintergrund anzutreffen sei (vgl. auch Abschnitt 9.2.2.4):

„Bei den Migrantinnen spürt man das mehr, dass es aus traditionellen und familiären Hintergründen ist [wenn sie die Hausfrauenrolle inne haben], und wenn es deutsche Fälle gibt, dann sind die Hintergründe anders (...) weil das Mädels freiwillig und vielleicht auch aus Faulheit oder Lustlosigkeit lieber so eine traditionelle Rollenübernahme will. Bei den meisten Ausländerinnen ist das einfach so ein bisschen vorgegeben, und da müssen sie sich drin bewegen.“ (204_GD)

Die Wahrnehmung der Rollenvorstellungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch die Fachkräfte unterscheidet sich stark zwischen den Grundsicherungsstellen in West- und Ostdeutschland. An den Ost-Standorten überwiegt klar die Deutungsart, dass die Rollenbilder der ALG II-Beziehenden durch eine starke Erwerbsorientierung der Frauen gekennzeichnet sind:

„Wenn die Frau eher Arbeit findet als der Mann, da habe ich noch nie erlebt, dass die Frau sagt, nee, ich möchte ja noch trotz halbem Kitaplatz am Nachmittag für mein Kind da sein.“ (371_FK)

Geschlechtsrollenbezogene Deutungen einerseits und daraus resultierende Konsequenzen für die eigene Arbeit andererseits stehen nicht immer widerspruchsfrei zueinander. Während beispielsweise eine Fachkraft während eines Beratungsgesprächs ein Paar trotz gegenteiliger Wünsche wegen der vorhandenen vier Kinder stark in Richtung klassischer Rollenaufteilung drängte, äußerte dieselbe Fachkraft wenig später, dass sie sich generell wünscht, dass die Männer mehr in die Pflicht genommen würden, sich um ihre Kinder zu kümmern, etwa am Wochenende (335_NTB).

Dieses Beispiel widersprüchlicher Deutung und Handlungsorientierung zeigt, dass ein ‚anderes‘ Wissen um Geschlechterproblematiken seitens der Fachkräfte in der SGB II-Umsetzung nicht notwendigerweise dazu führt, im Aktivierungsprozess auch ‚anders‘ zu handeln. Diese Problematik der (möglichen) Diskrepanz zwischen Wissen und Handeln spiegelt sich auch in bisherigen Studien zum Rollenverständnis der Fachkräfte (vgl. Ames 2008a, WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008, Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009): Die Fachkräfte sehen – trotz anderweitigen Wissens – ihre Hände gebunden, weil Rahmenbedingungen, Ressourcenausstattung u. ä. ein anderes Vorgehen entweder nicht oder nur mit erheblichem Mehraufwand erlauben. Dies entspricht auch den bisherigen Erkenntnissen zum Geschlechterwissen in Verwaltungsprozessen (vgl. Abschnitt 5.4.4): Das individuelle Wissen um Geschlecht und damit verbundene Handlungsorientierungen sind oftmals hochgradig widersprüchlich; dem allgemein sich vollziehenden Wandel hin zu modernerem Verständnis von Geschlecht stehen in der alltäglichen Arbeitspraxis nur wenige passende Handlungsoptionen gegenüber (vgl. Andresen 2006). Gleichwohl legen die Fallstudienenergebnisse nahe, dass in der Vermittlung von Gender-Kompetenz ein Schlüssel für eine stärker gendersensible Betreuung der Hilfebedürftigen liegt.

9.2 Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse

Die Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse ist eine der gleichstellungspolitischen Maßgaben des SGB II. Hier soll nun näher untersucht werden, wie und mit welchen Konsequenzen für die Gleichstellung dieses Ziel umgesetzt wird: Wie wird mit verschiedenen Typen von Bedarfsgemeinschaften im Aktivierungsprozess umgegangen? Für welche Typen von Bedarfsgemeinschaften wirken sich welche Elemente des Aktivierungsprozesses wie aus – und gelten diese Auswirkungen für Frauen und Männer gleichermaßen?

Inwieweit Eltern betreuungsbedürftiger Kinder in den Aktivierungsprozess einbezogen werden, ist auch deshalb von besonderem Interesse, weil sich auf diese Frage eine kontroverse normative Debatte bezieht, die sich um das Ausmaß und die Freiwilligkeit der Integration von Sorgeverantwortung tragenden Elternteilen in bezahlte Erwerbsarbeit dreht. Das SGB II enthält in dieser Frage allerdings keine eindeutigen Vorgaben, sondern hat einen breiten Handlungsspielraum für die Umsetzungspraxis gelassen und die Entscheidung, inwieweit auch bei Erziehenden die ‚Erwerbsobliegenheit‘ stärker eingefordert wird, in hohem Maße an die Grundsicherungsstellen bzw. an die einzelnen Fachkräfte delegiert. Denn Personen mit Sorgeverantwortung werden laut Gesetz von der Verpflichtung zur Erwerbsaufnahme und der Mitwirkung an der Eingliederung ausgenommen, „wenn die Aufnahme der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde, die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefähr-

det, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Wie ein fachlicher Hinweis der Bundesagentur für Arbeit zu § 10 belegt, nimmt die Arbeitsverwaltung bei Kindern unter drei Jahren im Haushalt generell die Unzumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme für einen Elternteil an.¹⁴⁵ Darüber hinaus bestimmt der Hinweis seit der Überarbeitung vom 30.1.2008, dass die Entscheidung, wer das Kleinkind betreut, den Eltern zu überlassen ist (Bundesagentur für Arbeit 2008k). Für Kinder zwischen drei und 15 Jahren wird ebenfalls von einem Betreuungsbedarf durch die Eltern ausgegangen, der jedoch zeitlich nicht näher bestimmt ist. Zeitliche Höchstgrenzen der Zumutbarkeit von Arbeit für Eltern, wie sie im Rahmen des BSHG durch die Rechtsprechung und die Durchführungshinweise von Sozialhilfeträgern zum Teil festgelegt wurden, sind nicht festgelegt. Die Handlungsspielräume gelten mithin vor allem für die Gruppe der Eltern, deren jüngstes Kind mindestens drei Jahre alt ist, aber auch bei Haushalten mit Kleinkindern sind unterschiedliche Praktiken des Umgangs mit der Regelung zur eingeschränkten Zumutbarkeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II möglich.

Im Folgenden werden daher drei Typen von Bedarfsgemeinschaften betrachtet: Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern, Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ab drei Jahren und Alleinerziehende. Während es bei den beiden erstgenannten Gruppen sowohl um Alleinerziehende als auch Eltern in Paar-Bedarfsgemeinschaften geht und hier der Schwerpunkt auf den konkreten Interaktionen zwischen Fachkräften und Hilfebeziehenden liegt, steht im gesonderten Abschnitt zu Alleinerziehenden im Vordergrund, welche Strategien und Vorgehensweisen die am Prozess beteiligten Organisationen, also die Grundsicherungsstellen und die Bundesagentur für Arbeit, in Bezug auf Alleinerziehende angesichts ihrer besonderen individuellen und strukturellen Voraussetzungen wählen.

9.2.1 Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern (Kinder unter drei Jahren)

Eine der zentralen Fragen hinsichtlich des Aktivierungsprozesses lautet, wie die Grundsicherungsstellen mit der eingeschränkten Zumutbarkeit nach § 10 Abs. 3 SGB II und dem darin enthaltenen ‚Recht auf Sorgearbeit‘ vor allem für Eltern kleiner Kinder im Verhältnis zur Aktivierung umgehen: Wer wird in welchem Maße bei der Aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit gefordert und gefördert, wer kann, darf oder muss sich stattdessen der Kinderbetreuung widmen? Welche Strategien und Umgangsweisen entwickeln die Grundsicherungsstellen im Allgemeinen

¹⁴⁵ „Die Erziehung des Kindes steht der Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme nicht entgegen, es sei denn, dass das Kind das 3. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.“ (Bundesagentur für Arbeit 2008k).

und die einzelnen Fachkräfte im Besonderen in Bezug auf den Zeitraum bis zum dritten Geburtstag des jüngsten Kindes in einer Bedarfsgemeinschaft?

9.2.1.1 Kontaktdichte

Das Ausmaß an Aktivierungsbemühungen lässt sich unter anderem an der Kontaktdichte bemessen. Dazu liegen zwar keine Daten der BA-Statistik vor; repräsentative Daten zur Kontaktdichte von Eltern mit Kleinkindern bieten jedoch Befragungsdaten (PASS und Kundenbefragung). So hat das Untersuchungsfeld 3 der § 6c-Forschung auf Basis der Kundenbefragung herausgearbeitet, dass die Zahl der Beratungsgespräche bei Männern und Frauen unterschiedlich stark auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit wirkt: Während bei Männern der Effekt mindestens *eines* Beratungsgesprächs deutlicher wirkt, zeigen bei Frauen (mit Ausnahme von Alleinerziehenden) *mehrere* Beratungsgespräche mehr Wirkung (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 151). Die PASS-Auswertungen zeigen, dass sich die *Kontakthäufigkeit* zur Grundsicherungsstelle zwischen Männern und Frauen nicht wesentlich unterscheidet (vgl. Tabelle G.9.1 im Anhang). Gilt dies auch für Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern?

Die Hinzunahme des Kontextes der Bedarfsgemeinschaft (vgl. Tabelle G.9.2 im Anhang) zeigt einige signifikante Unterschiede in der Kontakthäufigkeit auf: So haben insbesondere die (meist weiblichen) Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren deutlich seltener als die Gesamtheit Kontakt zur Grundsicherungsstelle. Auch Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern haben seltener Kontakt zur Grundsicherungsstelle als andere Haushaltskonstellationen – hier allerdings überraschend die Männer noch seltener als die Frauen, was damit zusammenhängen kann, dass Männer in dieser Konstellation häufiger erwerbstätig sind (vgl. Abschnitt 7.1.3). Ausführliche Gespräche auch jenseits von leistungsbezogenen Fragen führen Fachkräfte besonders selten mit Personen aus Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter drei Jahren (vgl. Tabelle G.9.3 im Anhang).¹⁴⁶ Dies kann zum einen mit der Nutzung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II zusammenhängen, zum anderen aber auch damit, dass Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern teilweise allein aufgrund des Übergangs in Elternzeit hilfebedürftig werden und aufgrund der Wiedereinstellungsmöglichkeit beim früheren Arbeitgeber keine arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen der Grundsicherungsstellen benötigen. Deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen finden sich hier durchweg bei den Paar-Haushalten, wenngleich mit unterschied-

¹⁴⁶ Dies gilt auch für Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern zwischen drei bis unter sechs Jahren. Besonders häufig haben Alleinerziehende mit Kindern zwischen sechs und 15 Jahren solche ausführlichen Gespräche, ebenso Paare mit Kindern zwischen sechs und 15 Jahren.

lichen Tendenzen. Bei Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter drei Jahren haben seltener die Frauen ausführliche Gespräche.

Die Daten der Kundenbefragung bestätigen im Wesentlichen dieses Bild zur Kontaktdichte: Insbesondere Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit unter 3-jährigen Kindern hatten in beiden Wellen deutlich häufiger als Männer in entsprechenden Bedarfsgemeinschaften in den vergangenen sechs Monaten *kein* Beratungsgespräch, wobei sich die Anteile im Zeitverlauf deutlich gesteigert haben (vgl. Tabelle G.9.4 im Anhang). Während es zwischen Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit und ohne Kleinkinder/n stets deutliche Differenzen gibt, sind bei den Männern keine auffälligen Unterschiede erkennbar. Auffällig ist zudem, dass Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit unter 3-jährigen Kindern in Westdeutschland noch seltener wenigstens ein Beratungsgespräch hatten als Frauen in Ostdeutschland. In den Fallstudien wurde deutlich, dass ostdeutsche Frauen mit Kleinkindern auch häufiger von sich aus den Kontakt zur Grundsicherungsstelle suchen. In den Beratungsgesprächen wird nach den Daten der Kundenbefragung die gesamte Bedarfsgemeinschaft auch beim Vorhandensein von Kleinkindern eher nicht in den Beratungsprozess einbezogen, wenngleich der Anteil derjenigen, die eine Einbeziehung angegeben haben, im Zeitverlauf steigt (vgl. Tabelle G.9.5 im Anhang). Insgesamt geben vor allem westdeutsche Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit unter 3-jährigen Kindern an, dass die Bedarfsgemeinschaft einbezogen wird, etwa durch ein gemeinsames Beratungsgespräch.

9.2.1.2 Eingliederungsvereinbarungen

Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen ist eine gesetzliche Vorgabe des SGB II und wird als das „wichtigste Instrument zur Unterstützung der Umsetzung der individuellen Betreuung“ (Bundesagentur für Arbeit 2006e: 1) angesehen. Die Umsetzung dieses Instruments wird von den Fachkräften mehrheitlich als standardisierter Vorgang aufgefasst, der überwiegend Controlling-Zwecken dient bzw. Sanktionen ermöglichen soll, die Qualität der Dienstleistung aber eher beeinträchtigt (vgl. Ames 2008a: 54; 100ff.). Während die Fachkräfte deshalb teilweise auf Distanz zu diesem Instrument gehen, wissen die Arbeitslosen nur selten um den bindenden Charakter der Eingliederungsvereinbarung (vgl. Ludwig-Mayerhofer u. a. 2008; Koch u. a. 2009: 113). Grundsätzlich sollen Eingliederungsvereinbarungen mit allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abgeschlossen werden (Bundesagentur für Arbeit 2006e: 1). Lassen sich diesbezüglich Unterschiede zwischen Männern und Frauen feststellen und wie wird diese Maßgabe bei Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern umgesetzt?

Ergebnisse der PASS-Analyse zeigen, dass insgesamt mehr Frauen als Männer angeben, eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen zu haben (58,3 % zu

49,5 %, vgl. Tabelle G.9.6 im Anhang), und auch bei Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern diese Tendenz erhalten bleibt (44,1 % zu 32,8 %, vgl. Tabelle G.9.7 im Anhang). Die Berechnungen mit der Kundenbefragung ergeben jedoch, dass Frauen etwas häufiger als Männer *noch keine* Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben; insbesondere dann, wenn Kleinkinder in der Bedarfsgemeinschaft leben (vgl. Tabelle G.9.8 im Anhang).

Die Fallstudienenergebnisse verweisen darauf, dass es bezüglich der Eingliederungsvereinbarung kein einheitliches Vorgehen gibt. Es besteht aber die Tendenz, bei Erziehenden nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II keine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen. Vergleicht man das Vorgehen der operativen Ebene, zeigen sich hier analog zum uneinheitlichen Aktivierungsstatus deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Fachkräften, aber auch deutliche Abweichungen der Umsetzungspraxis von den konzeptionellen Vorgaben der jeweiligen Leitungsebene. Unterschiede zwischen der Vorgehensweise von Fachkräften innerhalb einer Grundsicherungsstelle wurden beispielhaft bei einer Gruppendiskussion an einem westdeutschen Standort deutlich: So konstatierten einige Fachkräfte in einer Gruppendiskussion, dass sie mit beiden Hilfebedürftigen einer Paar-Bedarfsgemeinschaft mit Kleinkindern eine Eingliederungsvereinbarung abschließen würden (031_GD). Eine andere Fachkraft formulierte, dass sie mit einer Frau, die die Option des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II in Anspruch nimmt, keine Eingliederungsvereinbarung abschliesse, sondern dieser nur Infomaterial u. a. über eine Einstiegsmaßnahme zukommen ließe (020_FK).

9.2.1.3 Umgangsweisen mit weiblichen und männlichen eHb mit Kleinkindern

Eine Auswertung der Fallstudien zeigt, dass häufig konstatiert wird, dass es vorrangig die Frauen seien, die die Möglichkeit zur vorübergehenden Freistellung von der Arbeitsuche aufgrund von Kinderbetreuungspflichten nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II in Anspruch nähmen. Dabei gibt es jedoch je nach Grundsicherungsstelle – und teilweise auch je nach Fachkraft in der Grundsicherungsstelle – ein uneinheitliches Vorgehen dahingehend, ob und wie die Erziehungszeit nehmenden Personen zu diesem Status gelangen. In manchen Grundsicherungsstellen werden sie ‚automatisch‘ aus dem Aktivierungsprozess herausgenommen, in anderen wird explizit nachgefragt.

Bei den Beobachtungen und Befragungen im Rahmen der Fallstudien ließen sich zudem zwei Vorgehensweisen ausmachen, wie entschieden wird, wer zu aktivieren ist: Die meisten Fachkräfte gaben an, dass die Besprechung der Frage, wer ‚zu Hause bleibt‘, grundsätzlich mit beiden erfolgt, in einem gemeinsamen Gespräch. Es ließ sich jedoch auch beobachten, dass im Fall der Inanspruchnahme von Elternzeit ohne Rücksprache angenommen wird, dass die jeweilige Person zu Hause bleibt.

Bei den Müttern wird an den westdeutschen Standorten häufig davon ausgegangen, dass sie die Möglichkeit in Anspruch nehmen, dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen zu müssen, bis das Kind drei Jahre alt ist. Prinzipiell wird hier also ein ‚Recht auf Sorgearbeit‘ umgesetzt – auch wenn dieses ‚Recht‘ von den Betroffenen selbst zum Teil gar nicht aktiv eingefordert wird. Zugleich geht dies auch mit einem Ausschluss aus den Eingliederungsleistungen einher.

Falls seitens der Frauen in dieser Zeit dennoch der Wunsch nach Qualifizierung oder Unterstützung bei der Arbeitssuche besteht, dann müssen diese in der Regel selbst die Initiative ergreifen, da sie sonst erst kurz vor Ende der Elternzeit wieder eingeladen werden. Dies begründete eine Fachkraft in selbstkritischer Absicht mit der damit verbundenen Arbeitsentlastung:

„Die Personen, die sagen: nein, ich nehme die Kinderbetreuung in Anspruch, bei denen habe ich meine Mindeststandards nicht mehr zu erfüllen, die brauche ich nicht alle halbe Jahre vorm Schreibtisch zu haben. Da brauche ich mich nicht drum zu kümmern. [...] Und ich habe ja noch genügend andere, also kann ich die doch links liegen lassen.“ (110_FK)

Darüber hinaus lassen sich im Feld die nachfolgend genannten Umgangsweisen ausmachen, die teilweise miteinander kombiniert wurden: Aktives Fragen/Hinweisen auf die Möglichkeit der Aktivierung (mit oder Hinweis auf die damit verbundenen gesetzlichen Mitwirkungspflichten); Fördern nur dann, wenn die Erziehende selbst die Initiative ergreift; ansonsten besteht der Kontakt in dieser Zeit nur über das Stellen von Folgeanträgen; Einladen vor Ablauf der Elternzeit (in der Regel ca. drei bis sechs Monate vor dem dritten Geburtstag des jüngsten Kindes); Einladen nach Ablauf der Elternzeit; Aktivierung von dem Zeitpunkt an, wo ein Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz besteht, d. h. auch schon vor dem dritten Geburtstag des Kindes.

Bei den Vätern wurde quasi im Umkehrschluss zur Erziehungszuständigkeit der Mütter davon ausgegangen, dass sie dem Arbeitsmarkt ohne jegliche zeitliche Einschränkung zur Verfügung stehen wollen und können. Zwar wurde grundsätzlich begrüßt, dass auch Väter Erziehungsaufgaben übernehmen:

„Grundsätzlich lassen wir auch die Freiheit [die Kindererziehungsrollen zu tauschen], denn wir finden es ja auch positiv, dass das mehr Väter in Anspruch nehmen.“ (104_TL)

Insgesamt lassen sich verschiedene Umgangsweisen mit Vätern von Kleinkindern identifizieren, die sich teilweise auch überschneiden:

- Kinderbetreuung ist bei der Aktivierung bzw. im Beratungsgespräch kein Thema;
- stark erhöhter Druck zur Integration des Vaters;

- geringe Akzeptanz in Bezug auf die Inanspruchnahme der Freistellungsmöglichkeit durch Väter, ggf. verbunden mit der Vermutung, dass sich diese Väter der Aktivierung entziehen wollen und hinter der Kindererziehung verstecken;
- gleiche Behandlung von Vätern und Müttern und Klärung der Betreuungsfragen mit der gesamten Bedarfsgemeinschaft.

Die Deutung der Primärzuständigkeit der Frauen für die Kinderbetreuung führt zu unterschiedlichen Handlungsorientierungen der Fachkräfte dahingehend, ob und in welchem Ausmaß *Väter in die Betreuungsarbeit einbezogen* werden. Viele Fachkräfte sagen von sich, dass sie die Betreuungsfrage prinzipiell mit beiden klären und letztlich das Paar die Entscheidung zu treffen habe:

„Wenn sie ein kleines Kind haben, dann wird erst geprüft, ist die Kinderbetreuung sichergestellt. [...] Ich würde erst mal beiden die Entscheidung überlassen, wer für die Kinderbetreuung zu Hause bleiben will.“ (307_NTB)

Bezogen auf konkrete Beispiele zeigt sich aber zum Teil, dass nur im Ausnahmefall an den Partner als alternative oder zusätzliche Betreuungsperson gedacht wird, wenn es um die Integration oder Förderung der Frau geht, selbst wenn er bislang keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. So äußerte eine Fachkraft:

„Den Partner beziehe ich in dem Sinne nicht unbedingt für die Kinderbetreuung mit ein. [...] Ich [rechne] erstmal nicht den Partner an [...] als Betreuungsperson, solange er auch selber arbeitend ist. Habe ich jetzt einen, wo sie sagt, der Partner arbeitet Nachtschicht und ist tagsüber da, dann würde ich ihn einrechnen.“ (108_FK)

An einem Ost-Standort zeigten sich widersprüchliche Befunde: Einerseits bestand man seitens der Fachkräfte darauf, dass sich Männer und Frauen faktisch gleichermaßen um die Kinder kümmern. Andererseits wurde den Vätern im Rahmen der Aktivierung kein Spielraum für Betreuungsarbeit zugestanden, wie der folgende Ausschnitt aus einer Gruppendiskussion zeigt:

Fachkraft 1: „Also die Erziehungszeit haben schon größtenteils die Mütter, aber die Väter sagen dann halt, meistens wenn die Erziehungszeit zu Ende ist, [...] meine Frau schafft das nicht alleine, wir haben ein kleines Kind, ich möchte mein Kind aufwachsen sehen, ich möchte was von meinem Kind haben, ich steck das nicht in die Krippe und solche Geschichten halt.“

Fachkraft 2: „Dann kommt eine Ausrede, dass sie ein Angebot weiter außerhalb nicht annehmen wollen, da kündige ich an, dass sie auch Unterstützung haben können – ‚nö, das ist mir einfach zu weit, komm ich abends nicht mehr nach Hause, kann mein Kind [...] nicht mehr sehen‘.“

I: „Akzeptieren Sie so etwas?“

Fachkraft 2: „Nein. Das akzeptieren wir nicht als Argumente.“ (341_GD)

Die Fallstudien zeigen also eine häufig automatisch angenommene Betreuungszuständigkeit der Mütter, dem ein kaum veränderter Umgang oder aber ein erhöhter

Druck zur Integration der Väter einhergeht. Das (umstrittene) ‚Recht auf Sorgearbeit‘ wird so in der Praxis für die Mütter mitunter geradezu zu einer ‚Pflicht zur Sorgearbeit‘. Übernehmen Väter die Betreuungsarbeit, so findet dies nicht immer Akzeptanz und wird teilweise als eine Ausweichstrategie gedeutet.

9.2.2 Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ab drei Jahren

Bei Eltern mit Kindern jenseits der Kleinkindphase sind in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – hierin ähnlich dem veränderten Unterhaltsrecht – die zuvor in der Sozialhilfe angewendeten starren Regelungen, die den zumutbaren Arbeitsumfang von bestimmten Altersgrenzen der Kinder abhängig gemacht haben, der Verpflichtung gewichen, dies vom Einzelfall abhängig zu entscheiden (vgl. 9.2). In den Kapiteln 7 und 8 wurde bereits deutlich, dass auch Frauen mit Kindern dieser Altersgruppe seltener an Maßnahmen teilnehmen oder Beratungsgespräche hatten, und dass sie zugleich häufiger erwerbstätig sind, wenngleich oftmals nur im Umfang einer geringfügigen Beschäftigung. Zudem nehmen sie besonders selten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Auf der Basis der eigenen Fallstudien soll im Folgenden der Umgang mit den genannten Handlungsspielräumen analysiert und dabei auch nach Anhaltspunkten gesucht werden, die diese Befunde erklären können.

9.2.2.1 Handlungsorientierungen und Regeln: Was ist wann zumutbar?

Insgesamt zeigen sich deutliche Unterschiede in der Umsetzungspraxis, insbesondere zwischen Ost- und Westdeutschland, aber auch innerhalb einzelner Grundsicherungsstellen. Die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland lassen sich zum großen Teil auf die unterschiedlichen Erwerbsmuster auf Seiten der ALG II-Beziehenden sowie die unterschiedlich entwickelte Infrastruktur zur Kinderbetreuung in den beiden Landesteilen zurückführen. Die Fachkräfte zogen bei der Bewertung, welche Arbeitszeit (Umfang und Lage) zumutbar ist und welcher Elternteil in welchem zeitlichem Umfang Eigenaktivitäten und Mitwirkungspflichten zugunsten der Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder einschränken darf, in unterschiedlicher Gewichtung mehrere Referenzpunkte heran: die Verfügbarkeit von externen Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die in der Region verbreiteten Erwerbsmuster bzw. Erwerbsorientierungen, die eigene Erwerbsbiographie oder auch die Nachfragesituation am Arbeitsmarkt.

Damit ist eine Reihe von Einflussfaktoren benannt, die nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch zwischen den verschiedenen Generationen und entlang weiterer Merkmale sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können. Gemeinsam ist den Grundsicherungsstellen zunächst, dass es zu der Frage des Umgangs mit zeitlichen Einschränkungen nur selten eine explizite organisationsweite Verstän-

digung, etwa in Form von Handlungsleitfäden oder Arbeitshilfen gibt. Nur in einer Grundsicherungsstelle wurde von einer mündlichen Verständigung – in diesem Fall zur Vorgehensweise bei Paar-Bedarfsgemeinschaften – im Rahmen von Team-Besprechungen berichtet, die einer organisationsweiten Regel nahe kommt:

„Man bespricht mit beiden, welches Elternteil sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt – also in der Regel stehen ja beide dem Arbeitsmarkt zur Verfügung - , aber auf wen von beiden man die Hilfe fokussiert. (...) Das ist schriftlich nicht fixiert, sondern ist gewachsen. Es gibt 14-tägige Teamleiterrunden Integration, wo solche Festlegungen getroffen worden sind – jetzt dann nicht in Form von Arbeitshilfen, das wird kommuniziert in Teamsitzungen in den Geschäftsstellen jeweils.“ (136_LT)

Neben einer solchen organisationsweiten Absprache behelfen sich einige Fachkräfte in den westdeutschen Grundsicherungsstellen durch Rückgriff auf Praxis und Regelungen in den Vorgängersystemen bzw. aktuell gültigen Regelungen im SGB III und beschränken ihren Ermessensspielraum damit eigenhändig. So gaben Fachkräfte in zwei Grundsicherungsstellen an, sich bezüglich der Altersgrenze, bis zu der einem Elternteil nur eine Teilzeittätigkeit zumutbar ist, weiterhin an den (kommunal offenbar unterschiedlichen) Regeln der Sozialhilfeträger zu orientieren. In einer Kommune lag diese Grenze bei 15 Jahren (164_LT), in einer anderen bei elf Jahren, wie ein Teamleiter ausführte:

„Aber wir hatten zumindest während meiner Zeit in der Hilfe zur Arbeit die Grundregel: 11 Jahre. Wenn das Kind 11 Jahre alt ist, dann kann die Mutter Vollzeit arbeiten.“ (...) I: „Ist das immer noch in dieser ARGE der Orientierungswert?“ TL: „Ja, das würde ich so sagen.“ (136_LT)

Allerdings liegt derzeit nach Auffassung einer anderen Teamleiterin derselben Grundsicherungsstelle die Grenze bei 15 Jahren; dabei bezog sie sich auf eine „Zumutbarkeitsanordnung des SGB III“, welche ihrer Ansicht nach auch für das SGB II gilt (146_LT). Allerdings präzisiert die einschlägige Zumutbarkeitsanordnung (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008f) nur die Regelungen im SGB III, die von denen des SGB II abweichen: Im Rechtskreis SGB III können Leistungsbeziehende ihre Arbeitssuche hinsichtlich Dauer und Lage der Arbeitszeit einschränken – allerdings nur soweit Teilzeitarbeit im gesuchten Tätigkeitsfeld marktüblich ist (§ 120 Abs. 4 SGB III). Dies ist je nach vorherigem Tätigkeitsumfang aber mit Leistungsreduzierungen verbunden (§ 131 Abs. 5 SGB III).

Aus den Interviews mit Fachkräften und Geschäftsleitungen in den westdeutschen Grundsicherungsstellen wird darüber hinaus deutlich, dass in der Regel eine Halbtags­tätigkeit am Vormittag oder auch eine „stundenweise“ Tätigkeit in den Randzeiten erwartet wird, soweit dies mit einer innerfamiliären Kinderbetreuung vereinbar ist.

In Ostdeutschland gehen die Anforderungen darüber deutlich hinaus, vor allem aufgrund der längeren regulären Öffnungszeiten von Kindergärten und Schulen. Auffällig ist, dass in den dortigen Interviews keine/r der Gesprächspartner/innen Bezug auf

Regeln nahm, welche die zeitliche Zumutbarkeit pauschal bis zu einem bestimmten Kindesalter einschränken. Soweit ALG II-Beziehende mit Verweis auf fehlende Kinderbetreuung ihre räumliche und zeitliche Konzessionsbereitschaft einschränken, gab dies einigen Fachkräften Anlass zum Zweifel an der grundsätzlichen Arbeitsbereitschaft. So befand es eine Fachkraft als „*immer sehr traurig*“, wenn Frauen solche Hemmnisse geltend machen und führte aus:

„Es gibt Kollegen [in der Grundsicherungsstelle], die einen täglichen Anfahrtsweg auf sich nehmen von anderthalb Stunden. Und da kann ich so etwas einfach nicht nachvollziehen. Und die Kollegen haben auch Kinder!“ (306_NTB)

Eine weibliche Fachkraft erzählte in einer Gruppendiskussion, dass ihr eigener Sohn täglich um 4 Uhr das Haus verlassen muss, um zu seiner Ausbildungsstelle zu gelangen. Sie argumentiert zudem:

„Ich komme ja auch täglich aus dem Raum [Wohnort] zu meiner Arbeitsstelle hier in [Arbeitsort] [entspricht einem Fahrtweg von 60-90 Minuten], warum kann ich das nicht von jemandem verlangen, der von Steuergeldern finanziert wird?“ (386_GD)

Diese überaus hohe Konzessionsbereitschaft der Fachkräfte selbst oder ihres engeren Umfelds resultiert zumindest mittelbar aus dem hohen Stellenwert, den Erwerbsarbeit in Ostdeutschland nach wie vor besitzt, wenngleich er kaum als direkte Hinterlassenschaft aus DDR-Zeit zu begreifen ist, weil es hier die Notwendigkeit zu hoher regionaler Mobilität nicht in diesem Maße gab. Vielmehr dürfte hier die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit wirksam werden, die Männern und Frauen mit hoher Erwerbsorientierung auch tatsächlich eine hohe Mobilität abverlangt.

Allerdings scheint auch innerhalb der ostdeutschen Grundsicherungsstellen vermittelt über einen Generationenwechsel auf Seiten der Fachkräfte der Spielraum für die Abweichung vom Vollzeitstandard eher zu wachsen. So schilderte eine Fallmanagerin ihre eigenen Erfahrungen als berufstätige Mutter in der Grundsicherungsstelle:

„Als der [Sohn] zwei war und ich wieder anfang, da war das Krampf, dass allein die Kollegen im Hause akzeptieren, dass man Teilzeit arbeitet. Das war richtig heftig. Ich kam mir vor wie zu tiefsten DDR-Zeiten, wo eine Mutter nur eine richtige Mutter ist, wenn sie Vollzeit arbeitet.“ (370_NTB)

Dies war vor sechs Jahren; mittlerweile habe sich dies geändert, weil die jüngeren Kolleg/innen eine andere Einstellung besäßen.

9.2.2.2 Implizite Konflikte um zeitliche und räumliche Flexibilitätsanforderungen

Die starken Unterschiede in den normativen Orientierungen der Fachkräfte insbesondere zwischen West- und Ostdeutschland schlagen sich nicht in einem höheren Konfliktniveau im Aktivierungsprozess in den ostdeutschen Grundsicherungsstellen nieder. Dies dürfte zum einen damit zu erklären sein, dass diese Erwartungen in den

beiden Landesteilen durchaus weiterhin mit den verinnerlichten Normen auch der überwiegenden Mehrheit der Hilfebedürftigen selber übereinstimmen (vgl. Abschnitt 9.1.1). In den Gesprächen mit Bezieher/inne/n von ALG II in Ostdeutschland wurde deutlich, dass sie einen starken Erwerbswunsch haben und dass auch Personen mit Kindern sehr häufig gern in Vollzeit arbeiten würden. Dabei spielt sicher auch eine Rolle, dass man aufgrund des niedrigen Lohnniveaus anders kaum unabhängig vom Hilfebezug werden kann.

Gleichwohl gibt es auch in Ostdeutschland Mütter, die zumindest für eine Weile nach ihrer Rückkehr aus der ‚Elternzeit‘, also der in §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II eingeräumten Möglichkeit, sich in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes von der Arbeitssuche freistellen zu lassen, eine Teilzeitstelle bevorzugen, um mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen zu können. Zudem machen Mütter auch Einschränkungen hinsichtlich der zeitlichen Lage von Vollzeit- oder Teilzeitstellen geltend. Wo dies so ist, ist es vor dem Hintergrund der oben geschilderten eigenen Arbeitsnormen der Fachkräfte wenig verwunderlich, dass von den Hilfebedürftigen ein Konflikt mit den Grundsicherungsstellen antizipiert wird. So sorgte sich eine alleinerziehende Mutter von vier Kindern (zwischen drei und 18 Jahren) um die nähere Zukunft:

„Aber dann habe ich nur noch zwei Kinder, um die ich mich kümmern muss. Dann kriege ich das vielleicht auch anders hin. Die Wahrheit ist so, also, vor einem Jahr konnte ich noch sagen, dass ich nicht arbeiten gehen kann und nicht arbeiten gehen möchte. Aber wenn ich mir vorstelle, ich bin zehn Stunden aus dem Haus und ich sehe meine Kinder nicht mehr (...).“ (316_BG)

Wie in diesem Fall, wo der Konflikt bislang ausblieb, ist möglicherweise auch in anderen Fällen die Situation dadurch gekennzeichnet, dass die (divergierenden) Wünsche und Erwartungen implizit bleiben und im Betreuungsprozess gar nicht zur Sprache kommen, wie sich ja auch in Kapitel 6 zeigte. Die generelle, umfassende Zumutbarkeitsregel bleibt dadurch allerdings in den Interaktionen präsent und kann zu Unsicherheit auf Seiten der ALG II-Beziehenden führen, in welchem Umfang eine Erwerbstätigkeit von ihnen erwartet wird. Diese Erwartungsunsicherheit kann dann allenfalls sukzessive reduziert werden, also durch wiederholte Interaktionen, in denen anhand konkreter Situationen (Vermittlungsvorschläge, Eigenbemühungen) die Zumutbarkeitsanforderungen der Fachkräfte in Bezug auf den individuellen Fall zu Tage treten – und dann entweder zum expliziten Konflikt führen oder zur einseitigen oder wechselseitigen Anpassung der Wünsche und Anforderungen.

Allerdings wird eine solche Reduzierung von Unsicherheit im Laufe wiederholter Interaktionen dadurch erschwert, dass die Ansprechpartner/innen häufig wechseln. Dies verdeutlicht der Fall einer verheirateten Mutter von fünf Kindern (zwischen zwei und 21 Jahren) mit langjährigen Erwerbserfahrungen, die vorzugsweise nach einer Teilzeitstelle suchte. Sie musste alle drei Monate ihre Eigenbemühungen nachweisen, fühlte sich aber von ihrer persönlichen Ansprechpartnerin unterstützt und nicht

unter Druck gesetzt: „*Sie [die Fachkraft] sagt jetzt nicht, Sie müssen auf jeden Fall arbeiten gehen, ist mir egal, wo die Kinder bleiben.*“ (373_BG). Dies hielt sie aber eher für eine Ausnahme: „*Das ist bei vielen anders*“. Sie hoffte daher, ihre Betreuerin zu behalten, aber bislang habe die Ansprechpartnerin alle sechs Monate gewechselt. Solche Wechsel können (wie in diesem Fall) aus Sicht der ALG II-Beziehenden auch eine Verbesserung bedeuten, wenn sie dadurch an eine Fachkraft geraten, die ihre Wünsche stärker berücksichtigt. Gleichwohl bleibt auch dann die Ungewissheit bestehen, ob diese Situation von Dauer ist.

In den westdeutschen Grundsicherungsstellen wird die Unsicherheit hingegen häufiger dadurch reduziert, dass – wie bei mehreren Hospitationen zu beobachten war – Müttern ausdrücklich versichert wird, dass eine Teilzeitstelle, auch eine „stundenweise“ Betätigung ausreichend sei. Auch in den Einzelgesprächen mit den Bedarfsgemeinschaften wurde nicht über Forderungen an Mütter mit Kindern unter 15 Jahren berichtet, über den Standard einer Halbtagsstätigkeit am Vormittag oder einer stundenweisen Betätigung in Randzeiten hinaus erwerbstätig zu werden.

Allerdings betonten die Fachkräfte häufig zugleich, dass es auf dem Arbeitsmarkt kaum noch Stellen gebe, bei denen die Arbeitszeiten auf den Vormittag beschränkt sind. Zudem wurde eben diese starke Einschränkung als Begründung zur Konzentration der Vermittlungsbemühungen auf den Mann angeführt wird (vgl. Abschnitt 9.2.1.3). Daher ist auch diese Umsetzungspraxis ambivalent zu beurteilen: Einerseits führt sie zur Reduzierung von Erwartungsunsicherheit und passt sich den nach wie vor begrenzten Möglichkeiten zur Nachmittagsbetreuung an. Andererseits wird dadurch ein ‚Schutzraum‘ hergestellt, der mit den tatsächlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes kaum noch in Einklang zu bringen ist und häufig dazu führen dürfte, dass Frauen mit Kindern in der Zuverdienerinnen-Rolle bleiben.

9.2.2.3 Sequenzielle oder parallele Integrationsstrategie

Bislang ging es hier um das Ausmaß, in dem ein Elternteil aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben die Verfügbarkeit zeitlich einschränken darf. Sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Fallstudien waren solche Einschränkungen auch in Paar-Bedarfsgemeinschaften ausschließlich den Frauen zugeordnet. Wie es jeweils zu dieser Festlegung kam und welchen Anteil daran die Grundsicherungsstellen haben, lässt sich anhand der Gespräche und Hospitationen nicht beurteilen. Zumeist stand dies nicht (mehr) zur Debatte, wurde also weder von den Fachkräften noch von den Hilfebedürftigen selbst in Frage gestellt. Neben der Frage, welchen Anteil an dieser eindeutigen Festlegung die Grundsicherungsstellen hatten, ist für die hier interessierende Fragestellung aber auch der Befund von Interesse, dass es überhaupt zu einer solchen eindeutigen Festlegung auf eine Betreuungsperson kommt, solange beide Elternteile noch erwerbslos oder unterbeschäftigt sind.

Die mehr oder weniger starke Fokussierung auf einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft anstelle einer parallelen Einbeziehung beider Partner/innen scheint in Westdeutschland durchaus keine seltene Vorgehensweise, und zum Teil auch als Handlungsroutine verankert zu sein, wie das folgende Zitat eines Teamleiters verdeutlicht:

„Man bespricht mit beiden, welches Elternteil sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt – also in der Regel stehen ja beide dem Arbeitsmarkt zur Verfügung – aber auf wen von beiden man die Hilfe fokussiert. In der Regel reicht das ja – hängt von dem Job ab oder der Stelle, die jemand bekommt – aber unter Umständen ist es ja ausreichend, wenn einer vermittelt werden kann.“ (136_LT)

Zeitliche Einschränkungen einer Betreuungsperson ziehen also nicht unterschiedliche Integrationsstrategien für beide Partner nach sich, die diese Einschränkungen bei einem Elternteil mehr oder weniger berücksichtigen, sondern die Festlegung wird zum Teil zum Anlass genommen, eine Integration des Sorgeverantwortung tragenden Partners bzw. der Partnerin ganz zurückzustellen. Diese hier als ‚sequenzielle‘ Integrationsstrategie bezeichnete Vorgehensweise ist auch in den ostdeutschen Grundsicherungsstellen anzutreffen, wenngleich der Hintergrund, wie noch zu erläutern ist, dort partiell ein anderer ist.

In den westdeutschen Grundsicherungsstellen scheint die Strategie eher eine Fortsetzung der bisherigen Praxis zu sein (vgl. Abschnitt 9.1.2). Die Vorgehensweise kann aber auch der Einstellung der Fachkräfte entspringen, nicht gegen die gewachsene innerfamiliäre Arbeitsteilung anzugehen – zumindest solange es noch Hoffnung gibt, dass auch mit diesen Mustern kurz- oder mittelfristig wieder ein bedarfsdeckendes Erwerbseinkommen am ersten Arbeitsmarkt realisiert werden kann.

„Der Ansatz ist beim Haushaltsvorstand, aber dann schauen wir, wie wir das ganze Gebilde abbilden können. Wenn er sagt, ich bin Alleinverdiener, dann wird das aber auch berücksichtigt.“ (21_LT)

Soweit Gesprächspartner/inne/n von Fällen berichteten, in denen sie versucht haben, auf einen Rollentausch hinzuwirken, geschah dies ebenfalls zum Teil erst, als sich nach einiger Zeit herausstellte, dass die Integration des männlichen Partners am ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt (171_FK; 21_LT).

Schließlich werden mit Verweis auf die starken zeitlichen Einschränkungen aber auch die begrenzten Arbeitsmarktchancen als Begründung für die sequenzielle Integrationsstrategie angeführt oder umgekehrt die vollständige Verfügbarkeit ohne jegliche Einschränkungen als Anforderung des Arbeitsmarktes dargestellt. Die Vorbehalte von Arbeitgebern haben nach Darstellung der Fachkräfte dabei weniger mit den beschränkten Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen zu tun, sondern häufiger mit der Möglichkeit, dass das Kind krank werden könnte und dadurch bei Müttern – nicht bei Vätern – Ausfälle erwartet werden. Dies scheint in Ostdeutsch-

land der Hauptgrund für die Wahl einer sequenziellen Integrationsstrategie zu sein, die auch gegenläufig zu den expliziten Erwerbswünschen und auch den selbst geäußerten Normen der Fachkräfte sein kann (371_NTB). Darauf, dass auf Seiten der Arbeitgeber solche Vorbehalte in erheblichem Maße bestehen, deuten auch Schilderungen mehrerer hilfebedürftiger Frauen und Männer hin, die in den Einzelgesprächen berichten, dass das Vorhandensein von Kindern generell bei Frauen als Einstellungshindernis gesehen wird, selbst wenn diese eine Vollzeit-Betreuung haben und angeben, dass andere Familienangehörige im Krankheitsfall einspringen können.

Die Schlussfolgerung einzelner Fachkräfte im Umgang mit diesen umfassenden Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes – nämlich eine vollständige Freistellung einer Person für den Arbeitsmarkt und damit zugleich eine stärkere Zuweisung der Zuständigkeit von Frauen für die Kinderbetreuung seitens der Grundsicherungsstelle – wird von den Hilfebedürftigen allerdings nicht unbedingt geteilt:

„Ich hätte schon Interesse [an einer Maßnahme] gehabt, aber da hat man gesagt, ich bin die Mutter von den Kindern. Ich bin für die Kindererziehung zuständig.“ (373_BG)

Die stärkere Rollenfestlegung von Frauen auf Kinderbetreuung hat ihr Gegenstück in der Verpflichtung von Männern, sich dem Arbeitsmarkt ohne jegliche zeitliche Einschränkung zur Verfügung zu stellen bzw. ist dafür die Voraussetzung. Wünsche von Vätern, die auch im Fall einer Vollzeitstelle Zeit für ihre Kinder haben möchten, werden von einigen Fachkräften nach eigener Darstellung weniger akzeptiert (vgl. Abschnitt 9.1.2).

Wie könnten Fachkräfte agieren, um mehr Chancengleichheit herzustellen? Zum Teil versuchen die Grundsicherungsstellen, mittels unterstützender Maßnahmen Frauen zu helfen, diese Anforderungen des Arbeitsmarktes zu erfüllen: So förderte eine Grundsicherungsstelle junge Mütter in Ausbildung z. B. mit Stützlehrern in den Abendstunden, um krankheitsbedingte Fehlzeiten auszugleichen (386_GD). Allerdings stößt die aufgrund der Nachfragestrukturen des Arbeitsmarktes möglicherweise tatsächlich zeitlich aufwändigere oder langwierigere Unterstützung bei der Suche nach passenden Teilzeitstellen oder auch bei der Suche nach Vollzeitstellen für Mütter auch an die Grenzen der beschränkten zeitlichen Ressourcen und kollidiert zum Teil auch mit den geschäftspolitischen Vorgaben, die als kennzifferorientierter ‚Erfolgsdruck‘ von vielen Fachkräften generell kritisiert werden. So wurden die Vorgaben zur Kontaktdichte kritisiert, weil die Fachkräfte auf diese Weise zu einer zeitlich äußerst knapp bemessenen Terminierung gezwungen sind, die ihnen keine Zeit für längere Gespräche und gründlichere Suche nach Stellenangeboten für einzelnen Bewerber/innen lasse (336_NTB und 308_GD). Zudem wurde bemängelt, dass ohnehin nicht der *Aufwand* bei der Stellensuche etc. honoriert werde, sondern ledig-

lich die *Erfolge* (314_GD), die rein quantitativ beurteilt und nicht daran gemessen werden, wie passend die gefundene Lösung für die Betroffenen ist. Möglicherweise liegt nicht zuletzt in diesem Erfolgsdruck ein Anreiz zur Verstärkung der Fokussierung auf den – vermeintlich oder tatsächlich – leichter zu vermittelnden Mann.

9.2.2.4 Ausnahmen von der Regel? Ältere und Migrant/inn/en

Explizite Konflikte in Bezug auf Umfang und Lage der Arbeitszeit treten wie bereits beschrieben anscheinend selten auf. Hingegen schilderten insbesondere die Fachkräfte in den westdeutschen Grundsicherungsstellen häufiger konkrete Fälle, in denen das Prinzip, dass auch eine Mutter zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verpflichtet ist, um die Hilfebedürftigkeit zu verringern, auf generelle Ablehnung seitens der Hilfebedürftigen stieß. Als solche Personengruppen wurden vor allem ältere Frauen ohne oder mit lange zurückliegenden Erwerbserfahrungen und Bedarfsgemeinschaften mit (vorwiegend türkischem) Migrationshintergrund genannt; zum Teil trifft dies, wie die Ergebnisse von *Grimm* (2009) zeigen, aber auch auf jüngere Frauen in westdeutschen Paar-Bedarfsgemeinschaften zu.

Die häufige Illustration dieser grundlegende Konfliktkonstellation am Beispiel von Bedarfsgemeinschaften mit türkischem Migrationshintergrund ist dabei möglicherweise nicht nur der tatsächlich in dieser Gruppe stärker ausgeprägten traditionellen Erwerbsorientierungen geschuldet (vgl. Abschnitt 9.1.1), sondern auch dem Unbehagen von Fachkräften, gegen die Erwerbswünsche von Müttern zu aktivieren. Im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund können sich Fachkräfte dabei zum Teil weniger im Konflikt mit den Frauen als mit den männlichen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft sehen, die eine Erwerbstätigkeit der Ehefrau, Mutter oder Schwester stärker ablehnen als diese selbst, insbesondere wenn dies möglicherweise auch noch mit einem Rollentausch, d. h. der stärkeren Einbindung von Männern in die Betreuungsarbeit einhergehen soll.

„Es ist total schwierig, in so einer Familie diese Rollen da mal zu verändern und da mal zu sagen: hier ist es einfach so: die Frau hat mehr Chancen, die sollte arbeiten und der Mann bleibt zuhause. Ich meine vom Gesetz her, denke ich, müsste das so sein, dass die Frau dann arbeiten geht, wenn sie einen Arbeitsplatz bekommt. Aber ich denk, das ist einfach von der Haltung her total schwierig, die Männer haben da zum Teil sehr diese Paschahaltung, da ärger ich mich manchmal auch drüber, dass die da so eingestellt sind.“ (264_GD)

Diese Konstellation mag für die Fachkräfte den Vorteil besitzen, dass sie für sich in Anspruch nehmen können, diesen Frauen bei der Loslösung von innerfamiliären Zwängen behilflich zu sein. Allerdings erschwert gerade eine solche Konstellation es den Fachkräften, Unterstützung zu leisten, weil die Widerstände in der Bedarfsgemeinschaft insgesamt nach ihrer Wahrnehmung grundsätzlicher und stärker sind. Ein Ignorieren dieser Widerstände birgt in höherem Maße das Risiko innerfamiliärer

Konflikte und kann damit auch die Frauen in problematische Situationen bringen. Die Konsequenz, die Fachkräfte daraus ziehen, kann jedoch in Richtung einer zurückhaltenden oder aber einer stärkeren Intervention gehen. So berichtete eine persönliche Ansprechpartnerin, dass sie bei türkischen Hilfebedürftigen eher selten in die traditionelle Arbeitsteilung eingreift:

„Im Grund lasse ich die gewähren. Es sei denn, die Frau ist qualifiziert... aber das ist mehr Druckmittel, weil die [auch besser qualifizierte türkische Frauen mit kleinen Kindern] gehen nicht arbeiten, das ist ganz ganz schwierig.“ (111_FK)

Wenn diese Frauen sich um Unabhängigkeit bemühten, unterstütze sie die Frau – im Zweifel auch gegen den Willen ihres Mannes. Aber wenn das dann alles nicht klappe und „die Frauen dann irgendwann hier heulend vor mir sitzen“, übe sie keinen Druck aus. Andererseits fällt auf, dass unter den wenigen in den Hospitationen beobachteten oder von Gesprächspartner/inne/n geschilderten Fällen, wo von der Grundsicherungsstelle nicht bloß auf eine parallele Aktivierung beider Ehepartner, sondern auf einen Rollentausch hingewirkt wurde, gleich mehrere Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund waren. Auch das maßgebliche Urteil eines Sozialgerichtes, das zu einer solchen Konfliktkonstellation gefällt wurde, bezieht sich auf eine Familie mit türkischem Migrationshintergrund.¹⁴⁷

Insgesamt wurden solche offenen oder latenten Konflikte um die Frage, ob Mütter (mit oder ohne Migrationshintergrund) zusätzlich oder sogar anstelle des Partners eine Erwerbstätigkeit aufnehmen sollen, vor allem in den westdeutschen Grundsicherungsstellen als relativ regelmäßig auftretende Konfliktkonstellation beschrieben. Daher nahmen dort in den Gesprächen auch Reflektionen einen größeren Raum ein, wie man mit dieser in der Praxis der Arbeitsförderung eher neuen Form von Konflikten umgehen kann. Relativ einmütig wurde dabei die Auffassung vertreten, dass die bloße Androhung von Sanktionen wenige effektiv oder sogar kontraproduktiv sei.

Gleichzeitig fehlt es nach Auffassung der Fachkräfte noch an anderen geeigneten Mitteln und Wegen, Erwerbsmotivationen zu stärken. So sprach eine Teamleiterin in einer westdeutschen Grundsicherungsstelle die Problematik an, dass die weitgehend aus dem SGB III übernommenen Angebote der Arbeitsförderung für die Hilfebeziehenden im Rechtskreis SGB II nur bedingt passen:

„Beim SGB III kamen die Frauen von sich aus der Familienphase, sie waren hoch motiviert und wollten sich orientieren. Wir arbeiten jetzt mit einem Personenkreis, der sich gezwungenermaßen in der Beratung befindet. Die Motivation dieser Frauen, die gesagt bekommen, ihr Kind ist

¹⁴⁷ Mit der Entscheidung wurde eine schwangere Frau mit einem Kleinkind zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Mann auf die Übernahme von Betreuungsarbeit als eine Form des Unterhalts verpflichtet (vgl. Entscheidung des Hessischen Landessozialgerichts vom 29.9.2006 (AZ L 9 AS 179/06 ER).

drei Jahre und älter, jetzt müssen Sie arbeiten – das drängen viele Frauen zurück. (...) Da ist der Anspruch an Beratung viel höher, weil Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Beim SGB III ist das vom Kundenstamm her anders, die dort vorherrschende Motivation haben wir hier nicht. Die Angebote sind aber die gleichen.“ (21_LT)

Zum Teil wird bei der Maßnahmegestaltung für die Gruppe der Migrantinnen eine Kombination mit Sprachkursen erprobt, da sich gegen solche Sprachkurse weniger Widerstände richten. Fallweise werden Frauen mit Migrationshintergrund Maßnahmen in bestimmten Berufsfeldern (Pflege), die im türkischen Kulturkreis für Frauen sozial akzeptierter seien, oder Maßnahmen mit ausschließlich weiblichen Teilnehmerinnen angeboten.

Neben der Maßnahmegestaltung setzt aber insbesondere die Gesprächsführung besondere Kompetenzen seitens der Fachkräfte voraus. Einfühlungsvermögen, eine ‚Politik der kleinen Schritte‘, praktisches Wissen um Unterstützungsangebote und ‚sanfter Druck‘ oder ‚ein kleiner Schubs‘, diese anzunehmen – all dies sind Mittel und Taktiken, mit denen Fachkräfte ihre Vorgehensweise dabei beschrieben und dabei zum Teil nach eigenen Angaben auch Erfolge zielen – wenngleich oftmals nur mit langem zeitlichen Vorlauf und erheblichem zeitlichen Aufwand.

Dass die knappen zeitlichen Ressourcen dem im Wege stehen und auch die geschäftspolitischen Zielvorgaben diesen Aufwand nicht honorieren, wurde immer wieder angeführt. Zugleich verdeutlicht ein in einer qualitativen Studie dokumentiertes Beispiel, „dass auch eine Fallbearbeitung, die sich als sehr sensibel für Lebensumstände und Geschlechterrollen zeigt“, im „(Zwangs-)kontext“ des SGB II als bevormundend erlebt werden kann (vgl. Bartelheimer/Henke 2007: 42) und dadurch erfolglos bleibt, zumindest bei eingelebten, verfestigten traditionellen Erwerbsorientierungen. Gleichwohl sehen die Gesprächspartner/innen zum Teil bei sich selbst, bei Kolleg/inn/en und Mitarbeiter/inne/n zum Teil noch Defizite in den entsprechenden Kompetenzen einer gendersensiblen Vorgehensweise. Als hilfreich wurde in diesem Kontext von einigen der Austausch mit Kolleg/innen anhand eines konkreten Falls bezeichnet, also eine ‚Intervision‘, die auch in mehreren Grundsicherungsstellen institutionalisiert war, wobei es hier eben in hohem Maße von der grundlegenden Sensibilisierung der Fachkräfte oder der Teamleiter/innen abhängt, ob und mit welchem Ergebnis hier Fallkonstellationen mit genderspezifischen Bezügen thematisiert werden (vgl. Abschnitt 5.4.2).

Neben den Überlegungen zu einer angemessenen Vorgehensweise, die die Widerstände gegen eine Erwerbsintegration auf ermutigende und befähigende Weise überwindet, äußern die Fachkräfte gelegentlich aber auch Verständnis für gewachsene Erwerbsorientierungen, insbesondere im Falle von älteren Frauen mit oder ohne Migrationshintergrund, und akzeptieren deren Weigerung zur Mitwirkung in höherem Maße, nehmen also eine Art ‚Nachsegmentierung‘ (vgl. Baethge-Kinsky

u. a. 2007b: 46) jenseits der offiziellen Schemata zur Kundensegmentierung vor. Ähnlich beschreibt auch der Bericht des Migrationsprojektes, dass Gesprächspartner/innen eine gewisse Ratlosigkeit in Bezug auf den Umgang mit älteren Kundinnen mit Migrationshintergrund bekunden, und die Legitimität des Grundsatzes des ‚Forderns‘ bei dieser Personengruppe anzweifeln (vgl. IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid 2008: 47).

9.2.3 Alleinerziehende

Wenn in den vorangegangenen Abschnitten die Situation der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern analysiert wurde, bezogen sich diese Analysen oftmals implizit oder explizit auch auf Alleinerziehende. Mehr als die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 18 Jahren sind Bedarfsgemeinschaften von Alleinerziehenden (54 %) (vgl. Lietzmann 2009: 2). Die individuellen und strukturellen Voraussetzungen Alleinerziehender zur Erwerbsintegration unterscheiden sich zum Teil jedoch von Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern. Im Folgenden wird daher zunächst näher auf diese unterschiedlichen Voraussetzungen eingegangen und anschließend untersucht, inwieweit die Grundsicherungsstellen darauf abgestimmte Vorgehensweisen und Strategien entwickeln.

Mit der Einführung des SGB II haben sich gerade für die Gruppe der Alleinerziehenden die Zugangsmöglichkeiten zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geändert. Bis zur Einführung des SGB II wurde ein großer Teil der alleinerziehenden Hilfebedürftigen von den kommunalen Sozialverwaltungen im Rahmen der Sozialhilfe betreut.¹⁴⁸ Ende 2004 war mehr als jeder vierte Haushalt (25,5 %), in dem Sozialhilfe bezogen wurde, ein Haushalt von Alleinerziehenden, weit überwiegend von weiblichen Alleinerziehenden (96,6 %) (vgl. Statistisches Bundesamt 2006a: 10). Auch wenn sich mit der kommunalen ‚Hilfe zur Arbeit‘ nach und nach ein zweiter Pfeiler der arbeitsmarktpolitischen Förderung herausgebildet hatte (vgl. Kaps 2006), waren die Fördermöglichkeiten weit geringer als im jetzigen Rechtssystem des SGB II. Zumindest die große Gruppe der alleinerziehenden Sozialhilfe-Beziehenden hatten bei den Arbeitsagenturen als Nicht-Leistungsbeziehende nur einen eingeschränkten Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung, auch wenn mit dem Job-AQTIV-Gesetz z. B. die Förderquote von Nicht-Leistungsbeziehenden durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) von 5 % auf 10 % erhöht worden war.

Auch im SGB II stellen Alleinerziehende einen hohen und steigenden Anteil aller Hilfebedürftigen; sie stellten im Dezember 2008 18,7 % aller Bedarfsgemeinschaften (vgl. Lietzmann 2009: 2). Alleinerziehende im SGB II sind weit überwiegend weiblich

¹⁴⁸ Über Umfang und Zahl der alleinerziehenden Arbeitslosenhilfe-Beziehenden liegen keine Daten vor.

(95,2 %). Im Dezember 2008 befanden sich 41,4 % aller Alleinerziehenden in Deutschland im System der Grundsicherung; damit liegt die Hilfequote für Alleinerziehende ungefähr viermal höher als die Quote für Paarhaushalte mit Kindern. Mit der Zahl der Kinder steigt die relative Hilfebedürftigkeit: 71,8 % aller Alleinerziehenden mit drei und mehr minderjährigen Kindern sind hilfebedürftig, unter den Alleinerziehenden mit nur einem minderjährigen Kind sind es hingegen mit 37,2 % deutlich weniger (vgl. Lietzmann 2009: 2), wobei fast zwei Drittel (62 %) der Alleinerziehenden im Rechtskreis SGB II nur mit einem minderjährigen Kind zusammenleben (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008a: 20). Etwa ein Viertel der Alleinerziehenden im SGB II hat ein (jüngstes) Kind im Alter von unter drei Jahren, knapp ein Drittel lebt mit mindestens einem Kind im Alter zwischen drei und sechs Jahren zusammen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008a: 18). Regional ist die Hilfequote Alleinerziehender in Ostdeutschland (52,5 %) höher als in Westdeutschland (39,9 %) (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008a: 27ff.). Auffällig ist auch, dass die Hilfequote Alleinerziehender mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes kontinuierlich sinkt. Drei Viertel aller Alleinerziehenden mit jüngstem Kind unter drei Jahren erhalten Leistungen nach dem SGB II; ist das jüngste Kind 16 oder 17 Jahre alt, sinkt die Quote auf weniger als ein Viertel (vgl. Heimer u. a. 2009: 26f.). Diese kurze Zusammenstellung verschafft bereits einen kleinen Einblick über die Vielfalt der Alleinerziehenden im SGB II und gibt erste Hinweise auf relevante Einflussgrößen, die die Überwindung der Hilfebedürftigkeit für Alleinerziehende prägen: die Zahl der Kinder und das Alter des jüngsten Kindes.

Im Folgenden werden zwei Leitfragen verfolgt: Inwieweit unterscheiden sich die individuellen und strukturellen Voraussetzungen Alleinerziehender von der anderer Personengruppen im SGB II? Und wie wird auf diese spezifischen Hilfebedarfe reagiert? Letzteres wird hier einerseits aus dem Blickwinkel betrachtet, welche Bedeutung Alleinerziehenden im SGB II im Zusammenhang mit geschäftspolitischen Zielen zukommt. Andererseits wird untersucht, inwieweit die lebenslagenspezifischen Bedarfe dieser Personengruppe in die Organisation und den Ablauf des Beratungsprozesses eingehen.

9.2.3.1 Individuelle und strukturelle Vermittlungshemmnisse Alleinerziehender

Welche individuellen Voraussetzungen bringen Alleinerziehende mit und inwieweit unterscheiden sie sich dabei von anderen Personengruppen oder dem Durchschnitt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II? Erkenntnisse zu dieser Frage lassen sich aus der Wirkungsforschung SGB II, Analysen mit PASS und auch aus den Fallstudien gewinnen.

In einer Studie wurde auf Basis der PASS-Daten eine Typologie Alleinerziehender erstellt (vgl. Heimer u. a. 2009: 36f.). Unterscheidungskriterien sind neben dem Be-

zug von ALG II auch die Art der Erwerbstätigkeit. Die wichtigsten Schlüsse aus dieser Analyse sind: Alleinerziehende ALG II-Beziehende in regulären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten häufig nur in Teilzeit, was im Wesentlichen auf die Kinderbetreuungssituation zurückzuführen sein dürfte.¹⁴⁹ Insbesondere jüngere Alleinerziehende sind häufig nicht erwerbstätig, haben oft (noch) keine Berufsausbildung und sind häufig mit jungen Kindern noch intensiver mit Betreuungsaufgaben konfrontiert.

Insgesamt haben nach Ergebnissen des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren aber nur geringfügig häufiger (noch) keinen Berufsabschluss (30,5 %) als alle ALG II-Beziehenden (28,7 %) (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 105). Im Rahmen der Kundenbefragung wurde zudem Beschäftigungsfähigkeit anhand einer Reihe von Indikatoren wie beispielsweise Qualifikation, Gesundheit, Suchverhalten und Konzessionsbereitschaft operationalisiert. Bezogen auf alle alleinerziehenden ALG II-Beziehenden zeigen sich mit Ausnahme der Konzessionsbereitschaft kaum Unterschiede zum Durchschnitt der übrigen Hilfebedürftigen. Alleinerziehende weisen also keine stärkeren Vermittlungshemmnisse auf (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007: 154f.).

Analysen des IAB mit PASS zu Aufstocker/inne/n zeichnen für erwerbstätige Alleinerziehende¹⁵⁰ diesbezüglich sogar ein positives Bild: Die gesundheitliche Situation und die Qualifikation alleinerziehender Aufstocker/innen ist demnach deutlich besser als beispielsweise von aufstockenden Singles oder auch im Vergleich zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.¹⁵¹ Aufstockende Alleinerziehende bringen zudem eine hohe Erwerbsmotivation mit: Nach den PASS-Auswertungen des IAB geben 62,2 % an, dass sie auch dann gern arbeiten würden, wenn sie nicht auf den Lohn angewiesen wären – im Vergleich zu allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (49 %) oder zur Gesamtbevölkerung (40 %) ist dieser Wert als Maß für die intrinsische Arbeitsmotivation bei aufstockenden Alleinerziehenden demnach also sehr hoch (vgl. Dietz u. a. 2009: 5).

Werden die Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung für den Indikator Konzessionsbereitschaft als Synonym für Erwerbsorientierung und -motivation

¹⁴⁹ Als weiterer Einflussfaktor für die Arbeitsmarktpartizipation Alleinerziehender allgemein dürften Vorbehalte der Arbeitgeber gegenüber Alleinerziehenden wirken (vgl. Abschnitt 8.2.1 bezugnehmend auf Frauen mit Kindern unter 12 Jahren; (Engelbrech/Jungkunst 2001:3).

¹⁵⁰ In die Analyse wurden nur erwerbstätige ALG II-Beziehende einbezogen, die nicht in Vollzeit beschäftigt sind, d. h. weniger als 35 Stunden in der Woche arbeiten.

¹⁵¹ So sind sie seltener (23 %) gesundheitlich eingeschränkt als allein stehende erwerbstätige ALG II-Beziehende (33,2 %). Nur 3,4 % der alleinerziehenden Aufstocker/innen haben keinen Schulabschluss (Single-Aufstocker: 8,7 %). Während fast ein Drittel der Single-Aufstocker/innen keinen Berufsabschluss hat (31,2 %), sind es unter den Alleinerziehenden nur 22,7 %.

betrachtet, wird deutlich, dass individuelle, d. h. in der Person liegende Vermittlungshemmnisse und strukturelle, also nicht in der Person liegende Vermittlungshemmnisse nicht ohne Weiteres trennscharf unterschieden werden können. So haben Alleinerziehende nach einzelnen Items wie Bereitschaft zur außerhäuslichen Kinderbetreuung (vgl. Abschnitt 6.1.2) oder Bereitschaft, einen geringen Lohn zu akzeptieren (26,0 % im Vergleich zu 18,9 % aller übrigen Hilfebedürftigen), eine höhere Konzessionsbereitschaft. Gleichzeitig ist ihre Konzessionsbereitschaft in Bezug auf lange Arbeitswege und ungünstige Arbeitszeiten jedoch im Vergleich zu allen anderen Untersuchungsgruppen am geringsten. Beispielsweise kommen für fast die Hälfte (44,2 %) aller alleinerziehenden ALG II-Beziehenden lange Wege zur Arbeit „auf keinen Fall“ in Frage (alle anderen 26,5 %). (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 154).

Alleinerziehende verfügen im Allgemeinen also über gute Voraussetzungen zur Integration in Beschäftigung, haben aber nur geringe Spielräume bei der zeitlichen und räumlichen Flexibilität. Gerade diese eingeschränkte Flexibilität stellt aber auch oder sogar gerade für typische Frauenarbeitsfelder ein hohes Vermittlungshemmnis dar, da zeitliche Flexibilität hier oftmals Einstellungsvoraussetzung ist. In den Fallstudien wurde genau dieses Dilemma wiederholt thematisiert, beispielhaft hier die Ausführungen einer ostdeutschen und einer westdeutschen Fachkraft:

„Die [Alleinerziehenden] haben teilweise schon mehr Motivation, in Arbeit zu kommen, können aber nicht, weil sie nicht Schicht arbeiten können, weil sie am Wochenende nicht arbeiten können. [...] Die Vermittlung ist teilweise schwer. Es gäbe vielleicht Arbeit, aber das geht nicht wegen der Kinderbetreuung. Ich versuche dann schon, Wege zu finden, wenn ich merke, die will.“ (335_FK)

„Typische Frauenberufe, Verkäuferinnen, die müssen eben halt von 10 bis 21 Uhr zur Stelle stehen mit flexiblen Arbeitszeiten. Und das ist mit einem Kind nicht machbar, vor allem nicht als Alleinerziehende. [...] Im Bürobereich, da kann man das ein oder andere noch machen, wenn die [Kundinnen] ganz qualifiziert sind.“ (110_FK)

Wie die Zitate belegen, versuchen die Fachkräfte zum Teil trotz der Problematik geringer zeitlicher Flexibilität ‚Wege zu finden‘. Für die Gruppe der jüngeren Alleinerziehenden verweisen die in diesem Abschnitt wiedergegebenen Befunde dabei auf besondere Schwierigkeiten. Sie haben häufig (noch) keine abgeschlossene Berufsausbildung und ihr/e Kinder sind häufiger unter drei Jahre alt. Um gerade sie bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen zu können, sind frühzeitige berufliche Beratung und nachhaltige Qualifizierungsmaßnahmen genauso wichtig wie ggf. benötigte Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung. Auf welche Weise die Unterstützung Alleinerziehender im Aktivierungsprozess konkret erfolgt, wird im folgenden Abschnitt näher untersucht.

9.2.3.2 Umgang mit Alleinerziehenden in den Grundsicherungsstellen

Dass Alleinerziehende im SGB II einerseits grundsätzlich keine schlechten Voraussetzungen zur Integration mitbringen, aber andererseits auch einer besonderen Unterstützung im Beratungs- und Aktivierungsprozess bedürfen, ist in jüngerer Zeit stärker in den Blick gerückt. Durch eine abgestimmte Netzwerkarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und BMAS sollen die komplexen Lebenslagen dieser Gruppe mehr Berücksichtigung finden.¹⁵² Dabei wurden eine Reihe von Aktivitäten angestoßen: So wurden zwei Fachtagungen¹⁵³ durchgeführt und auch eine Sonderauswertung für die Gruppe der Alleinerziehenden im SGB II erstellt (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008d). Zudem sollen in Kooperation mit dem Bundesministerien für Arbeit und Soziales und für Familien, Senioren, Frauen und Jugend durch die einjährige Förderung von Modellprojekten die kooperativen Strukturen für Alleinerziehende im SGB II gestärkt werden. Ergänzend wurde im Frühjahr 2009 ein Ideenwettbewerb zur Aktivierung und Arbeitsmarktintegration Alleinerziehender initiiert. Im September 2008 veröffentlichte die BA Arbeitshilfen für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II, die sich zum einen an die Geschäftsführungen der Grundsicherungsstellen und zum anderen an die Vermittlungsfachkräfte richten (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008b und 2008c). Die Leitfäden greifen Optimierungsmöglichkeiten in der Umsetzung der Beratungs- und Aktivierungsaktivität für diese Zielgruppe auf. Damit wird seitens der Bundesagentur für Arbeit versucht, einen einheitlichen Informationsstand in den Grundsicherungsstellen zu den strukturellen Problemlagen dieser Gruppe zu schaffen. Die Leitfäden können als Hinweis darauf gedeutet werden, dass hier eine neue Balance zwischen individuellem Ansatz in der arbeitsmarktpolitischen Förderung und der klassischen Zielgruppenorientierung gesucht wird.

Im Folgenden interessiert zunächst, inwieweit Alleinerziehende in der bisherigen Umsetzungspraxis berücksichtigt werden. Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Forschung zeigen im Hinblick auf alleinerziehende Frauen mit Kindern unter drei Jahren, dass vor allem in den ARGEn die gesetzliche Regelung zur eingeschränkten Zumutbarkeit von rund 50 % so interpretiert wurden, dass für diese Zielgruppe auch keine Ziele formuliert wurden. Hingegen formulierten nur ein Drittel der zkt keine Ziele für diese Personengruppe (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008:

¹⁵² Anfang 2009 wurde eine ‚strategische Partnerschaft‘ dieser Akteure begründet, die in verschiedenen Handlungsfeldern zu einer verbesserten Förderung Alleinerziehender (auch) im SGB II beitragen soll.

¹⁵³ Die Ergebnisse der ersten Fachtagung im Juli 2008 sind bereits veröffentlicht (Bundesagentur für Arbeit 2008n). Die zweite bundesweite Experten-Fachtagung fand im Mai 2009 unter Beteiligung von Grundsicherungsstellen, lokalen Bündnissen für Familien und Wohlfahrtsverbänden statt.

144f.) In den Fallstudien wurde an zwei Orten berichtet, dass Alleinerziehende wiederholt Thema im monatlichen Zielnachhaltedialog zwischen Geschäftsführung und Regionaldirektion waren. Ein konkretes Ergebnis dieses Dialogs in der einen Grundsicherungsstelle war, dass man sich stärker um die Gruppe der Alleinerziehenden bemühen will. In der anderen Grundsicherungsstelle wurde berichtet, dass Alleinerziehende einmal als Fragestellung in den Zielnachhaltedialog thematisiert wurden. Hier wurde kein Ziel vorgegeben, sondern die Beschäftigung mit dieser Fragestellung soll Prozesse in Gang bringen.

In einer anderen westdeutschen Grundsicherungsstelle hingegen waren Alleinerziehende im Zielnachhaltedialog noch nicht Thema. Gleichwohl schilderte der Geschäftsführer, dass sich die Grundsicherungsstelle eigenaktiv verstärkt um diese Zielgruppe bemüht, beklagt jedoch, dass das in der Außendarstellung nicht sichtbar werden kann.

„Gender ist kein Thema. [...] Die Arbeit mit alleinerziehenden Frauen, die wir (...) als besonders wichtig empfinden – die einzige Gruppe, die im Volumen gestiegen ist im letzten Jahr, das sind die alleinerziehenden Frauen [im Fallstudienort]. Da haben wir eine Steigerung von 2,3 % gegenüber dem Jahr 2006. Alle anderen Gruppen sind deutlich gesunken. So, und aufgrund dieser Zahl haben wir gesagt, wir brauchen spezielle Angebote für alleinerziehende Frauen [...]. Aber irgendwo in Zielvereinbarungsprozessen mit der BA oder in der Außendarstellung 'Erfolg von Arbeit usw.' taucht das nirgendwo auf.“ (139_LT)

Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 2 der § 6c-Forschung zeigen, dass die stärkere funktionale Spezialisierung in ARGE n (im Vergleich zu zKT) dazu führt, dass mehr Vermittlungsfachkräfte ausschließlich für bestimmte Personengruppen wie z. B. Alleinerziehende zuständig sind (vgl. WZB/infas/FH Frankfurt a.M. 2008: 202). In den Grundsicherungsstellen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, wurde die Gruppe der alleinerziehenden Hilfebedürftigen vereinzelt durch spezialisierte Teams betreut. Es zeigt sich in zwei Fällen, dass den besonderen familienspezifischen Lebensbedingungen zum Teil durch organisatorische Maßnahmen, also speziellen Ansprechpartner/innen für Alleinerziehende oder die Gruppe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Kindern allgemein, Rechnung getragen wird. Auslöser für die Einrichtung dieser Stelle war die Erkenntnis, dass (allein) Erziehende mit Kindern häufig dieselben Problemlagen haben: Schwierigkeiten in der Partnerschaft, Überforderung mit der Verantwortung für ein Kind und der Kindererziehung sowie mit der Haushaltsführung und keine Ausbildung wegen früher Mutterschaft.

Darüber hinaus konnte in den Fallstudien festgestellt werden, dass Alleinerziehende in der Wahrnehmung der Leitungskräfte und Mitarbeiter/innen eine besondere Position einnehmen. Die Lebensform alleinerziehend wird als zentraler geschlechterrelevanter Unterschied im SGB II angesehen. Wenn in den Fallstudien nach Geschlechterunterschieden gefragt wurde, wurde sehr häufig (z. T. auch ausschließlich) auf die

Gruppe der Alleinerziehenden verwiesen, die zum größten Teil weiblich sind. Die strukturelle Benachteiligung dieses BG-Typs wird weit überwiegend erkannt. Zum Teil zeigte sich bei den Gesprächspartner/inne/n eine deutliche Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen Alleinerziehender im Hilfebezug, was exemplarisch mit der Ausführung einer Vermittlungsfachkraft, der in der Gruppendiskussion alle anderen Teilnehmer/innen durch Kopfnicken etc. zustimmten, veranschaulicht werden kann:

„Ich denk' halt auch, dass die Alleinerziehenden, die haben schon Nachteile, weil die Erziehungslast ist ja immer noch bei den Alleinerziehenden, bei den Frauen meistens, und wir haben ganz viele, wo die Männer sich überhaupt nicht kümmern und jetzt sollen gleichzeitig die Frauen, wenn das Kind 3 ist, einen Job suchen. Das ist ein Nachteil für die Frauen. Die Männer sind oft total draußen, die zahlen oft noch nicht einmal Unterhalt und die Frauen sind an der Stelle ziemlich allein gelassen.“ (264_FK)

Inwieweit diese Sensibilisierung für die besondere Problemlage auch zu einer besonderen Berücksichtigung im Beratungs- und Aktivierungsprozess führt, wurde zum Teil in den Analysen zum Aktivierungsprozess und seine konkreten Folgen und Wirkungen für die Integration in Erwerbstätigkeit (vgl. Abschnitt D) einbezogen und war auch Thema in der Auseinandersetzung um die Bedeutung der Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung (vgl. Kap. 6).

Insgesamt werden dabei teilweise ambivalente Tendenzen sichtbar: Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 3 der § 6c-Forschung zeigen, dass Alleinerziehende im letzten halben Jahr vor der Befragung sehr selten ein Beratungsgespräch hatten (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 106).¹⁵⁴ Dieses Ergebnis kann als Hinweis auf eine eher resignierte Haltung oder zumindest geringe Aktivität von Fachkräften interpretiert werden, die auch in einer anderen qualitativen Studie deutlich wurden. Hier äußerte eine Fachkraft: „Die [Alleinerziehenden] brauchen nicht so viel Zeit, da kann man schlicht und einfach nicht so viel machen.“ (zit. nach Ames 2008a: 26). Wie in Kapitel 6 ausführlich dargestellt, zeigen Analysen des Untersuchungsfeldes 3 jedoch auch, dass in den Beratungsgesprächen mit Alleinerziehenden mehr sozialintegrative Themen wie z. B. die Kinderbetreuung angesprochen werden. Dieses Ergebnis deutet eher darauf hin, dass den besonderen Lebenslagen von Alleinerziehenden im Beratungsgespräch entsprechende Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Allerdings wird den Alleinerziehenden im Allgemeinen und auch vor allem den jüngeren Alleinerziehenden nicht häufiger Unterstützung zur Sicherstellung der Kinderbe-

¹⁵⁴ Dabei zeigte sich, dass ein Beratungsgespräch im Hinblick auf das Ziel Abgang aus Hilfebedürftigkeit für Alleinerziehende positiv wirkt, während mehrere Beratungsgespräche für diese Zielgruppe keine weiteren Effekte auf den Abgang aus Hilfebedürftigkeit haben (ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 177).

treuung angeboten (vgl. Abschnitt 6.2.1). In Bezug auf die aktive arbeitsmarktpolitische Förderung zeigt sich, dass die Förderintensität im Falle von Alleinerziehenden geringer ist bei anderen Gruppen (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008a: 35f.). Gleichzeitig ist gerade diese Zielgruppe bei der Maßnahmekonzeption häufig besonders im Blick. So gibt es gerade in westdeutschen Grundsicherungsstellen ein breites Angebot an Maßnahmen in Teilzeit, die explizit auch darauf ausgerichtet sind, (allein) Erziehenden mit langen Anfahrtswegen und/oder beschränkten Betreuungsmöglichkeiten eine Teilnahme zu ermöglichen (vgl. Abschnitt 7.2.4). Zudem wurde das Angebot von Teilzeitausbildungen für junge Mütter mit sozialpädagogischer Begleitung vor allem mit Blick auf junge Alleinerziehende eingerichtet, wenngleich der Teilnehmerkreis auch junge Frauen aus Paar-Bedarfsgemeinschaften einschließt (vgl. Abschnitt 7.2.3.3).

Wie oben gezeigt, sind es unter den Alleinerziehenden nur die unter 25-Jährigen, die im Vergleich zu anderen Personengruppen im SGB II ein überdurchschnittliches Bildungsdefizit haben. Der überdurchschnittliche Anteil jüngerer Alleinerziehender, die den Leistungsbezug verlassen, um eine Ausbildung aufzunehmen (vgl. Abschnitt 8.1), deutet darauf hin, dass die fehlende Berufsqualifizierung der jüngeren Alleinerziehenden jedoch durchaus im Aktivierungsprozess verstärkt Berücksichtigung findet.¹⁵⁵ Inwieweit der Anteil jüngerer Alleinerziehender, die eine Berufsausbildung beginnen, gesteigert werden kann, muss auch vor dem Hintergrund der rechtlichen Schnittstellen zwischen SGB II, Berufsausbildungsbeihilfen nach SGB III und BAföG (vgl. Abschnitt 7.2.4.1) betrachtet werden. Die Hürden für die Aufnahme einer Berufsausbildung kann gerade für Alleinerziehende sehr hoch sein, da die Förderhöhe durch Berufsausbildungsbeihilfe oder auch BAföG deutlich unter dem errechneten Bedarf nach dem SGB II liegen. Da viele jüngere Alleinerziehende auch ein Kind bzw. Kinder unter drei Jahren haben, gilt für sie ebenso wie auch für Erziehende in Paar-Bedarfsgemeinschaften, dass Beratung und Unterstützung auf freiwilliger Basis frühzeitig und nicht erst mit Ablauf der drei Jahre angeboten werden sollten.

9.3 Fazit

Der Aktivierungsprozess ist der Kern der SGB II-Umsetzung, bei dem eine Interaktion zwischen Fachkräften auf der einen Seite und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf der anderen Seite stattfindet. Die Analysen zeigen, dass bei der Umsetzung des SGB II die familienspezifischen Verhältnisse tendenziell berücksichtigt werden, ein Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile findet hingegen nur selten statt.

¹⁵⁵ Dies kann jedoch nur als Hinweis gedeutet werden, da die Abgangsrate keine Aussagen darüber zulässt, ob die Alleinerziehenden aus eigener Initiative eine Ausbildung begonnen haben oder ob dies Resultat des Beratungsprozesses in den Grundsicherungsstellen ist.

Hinsichtlich der *Geschlechterrollenbilder der Hilfebedürftigen* lässt sich auf Basis quantitativer Daten eine im Vergleich zur übrigen Bevölkerung leicht stärkere traditionelle Tendenz ausmachen. Gleichwohl befürwortet die Mehrheit moderne oder zumindest modernisierte Rollenvorstellungen, die in Westdeutschland zumeist eine Teilzeittätigkeit für die Frauen beinhalten. Die *Deutungsmuster und Handlungsorientierungen* der Fachkräfte zeigen, dass sie das Merkmal Geschlecht nur selten als wichtigen Faktor im Aktivierungsprozess wahrnehmen und das eigene Handeln häufig als geschlechtsneutral begreifen. Vorrangig wird das Vorhandensein von (Klein-) Kindern als zentraler Unterschied zwischen Frauen und Männern definiert. Betreuungslast wird mit Bezug auf die so gedeuteten Wünsche der ALG II-Beziehenden überwiegend als Frauenaufgabe begriffen.

Bei *Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern* bedeutet dies, dass Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern seltener und weniger intensiv in den Prozess des Forderns und Förderns einbezogen werden als Männer mit und Frauen ohne Kleinkinder. Bei Frauen mit Kleinkindern wird durch Rückgriff auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II das ‚Recht auf Sorgearbeit‘ faktisch zugestanden, es wird ihnen häufig jedoch auch nahegelegt oder gar ohne Rücksprache mit ihnen darüber entschieden. Mit dem Entzug des Forderns geht jedoch auch häufig der Entzug des Förderns einher. Insofern wird diese Freistellungsmöglichkeit in der Praxis nicht selten zu einer Art unausgesprochener Erwartung und der Ausschluss aus Eingliederungsleistungen zu einem Automatismus. Spiegelbildlich wird den Vätern das Recht auf Teilhabe an der Betreuungslast eher abgesprochen; auf sie wird vielmehr ein erhöhter Aktivierungsdruck ausgeübt, da sie die Familie ernähren sollen. Selbst der Wunsch, regelmäßig am Abend die eigenen Kinder zu sehen, wurde von einigen Fachkräften als inakzeptable Einschränkung der zeitlichen Konzessionsbereitschaft von Vätern bewertet.

Der zumutbare Arbeitsumfang bei *Paar-Bedarfsgemeinschaften mit älteren Kindern* wird in der Praxis seitens der Fachkräfte von unterschiedlichen Referenzpunkten abhängig gemacht: Verfügbarkeit externer Kinderbetreuung, Erwerbsorientierung der eHb, eigene Biographie und der Arbeitsmarktnachfrage. Bei den Grundsicherungsstellen gibt es dazu kaum organisationsweite Verständigungen zur Frage der zumutbaren Arbeitszeit bei Eltern mit Kindern ab drei Jahren. Fachkräfte regeln ihren diesbezüglichen Ermessensspielraum vielfach eigenhändig – u. a. unter Rückgriff auf Regeln aus anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems (SGB III und frühere Sozialhilfe), insbesondere in Westdeutschland. Dort scheint die Auslegung auch weit verbreitet, dass die eingeforderte Verfügbarkeit von Müttern auf den Vormittag einzuschränken ist. Vor allem in den westdeutschen Grundsicherungsstellen, aber teilweise auch in Ostdeutschland wählen Fachkräfte zudem anstelle einer parallelen Einbeziehung beider Elternteile (mit ggf. unterschiedlichen Arbeitszeitwünschen) nicht selten eine Integrationsstrategie, die zunächst auf eine einzige Person (meist

den Mann) ohne Sorgeverantwortung fokussiert und nur bei Misslingen dieser Strategie oder nur im zweiten Schritt auch die Sorgeverantwortung tragende Person einbezieht. Eine Intervention in die private Arbeitsteilung wird insgesamt nur in Ausnahmefällen vorgenommen, wenn sich die Fokussierung auf den männlichen Ernährer nicht als tragfähige Integrationsstrategie erweist.

Alleinerziehende stellen einen hohen und steigenden Teil der Hilfebedürftigen und liegen in ihrer Hilfequote über dem Bevölkerungsschnitt, insbesondere in Ostdeutschland. Sie bringen insgesamt gute Voraussetzungen zur Integration in Beschäftigung mit, wenngleich junge Alleinerziehende unter 25 Jahren vergleichsweise häufig (noch) nicht qualifiziert sind. Die familienspezifischen Bedarfe Alleinerziehender sind sowohl auf politischer Ebene als auch auf Leitungsebene in den Grundsicherungsstellen immer mehr in den Blick geraten – nicht zuletzt, da ihr Anteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen steigt und deutlich wird, dass gerade diese Personengruppe besondere Schwierigkeiten hat, den Hilfebezug zu überwinden. Auch in den Grundsicherungsstellen ist die Sensibilität für die besonderen Problemlagen Alleinerziehender in weiten Teilen vorhanden. In der Umsetzung hat dies bislang nur teilweise praktische Konsequenzen – einerseits sind sie (z. B. bei der Maßnahmekonzeption) besonders im Fokus, andererseits erhalten sie bislang jedoch wenig Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung. Die Analyse zeigt, dass die Vermittlungshemmnisse Alleinerziehender im Allgemeinen weniger individuell, sondern vor allem strukturell begründet sind. So zeigt diese Gruppe eine geringere zeitliche und räumliche Flexibilität, die die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Da die

Kinderbetreuung eine wichtige Ursache ist, müssten Unterstützungsangebote für allein Erziehende vor allem hier ansetzen. Für junge allein Erziehende, die oft nicht erwerbstätig sind und zudem häufig kleine Kinder haben, sollten von den Grundsicherungsstellen (weitere) besondere Anstrengungen unternommen werden, diese Hilfebeziehenden zu Berufspraxis und -qualifikation zu führen.

Neben den positiv hervorzuhebenden Ansätzen in Bezug auf die Gruppe der Alleinerziehenden verweisen diese Ergebnisse auch auf einige zentrale problematische Tendenzen der Umsetzung des SGB II, die der eigentlich vorgesehenen Orientierung am Einzelfall widersprechen: Fachkräfte unterstellen zum Teil pauschal und ex ante eine recht eindeutige und starke, eher traditionelle (bzw. Zuverdiener-) Haltung von Bedarfsgemeinschaften zu innerfamiliären Arbeitsteilung und weichen von dieser Einschätzung nur selten ab. Mit dieser Haltung geben sie aber auch denjenigen ALG II-Beziehenden Signale in Richtung einer Stärkung des Ernährermodells, die gar nicht so entschieden für das eine oder andere Modell sind. Im Ergebnis hat dies häufig eine Aussteuerung von Müttern aus dem Aktivierungsprozess zur Folge. Väter werden im Umkehrschluss gerade aufgrund ihrer Vaterschaft stärker in die Pflicht

genommen, und es wird dabei vorausgesetzt, dass diese voll für den Arbeitsmarkt verfügbar und frei von Betreuungspflichten sind.

Warum handeln Fachkräfte auf diese Art und Weise? Hier spielen offenbar mehrere Einflussfaktoren eine Rolle: einerseits externe Rahmenbedingungen wie etwa die Zielsteuerungsprozesse und Standardisierung von Abläufen und andererseits auch die zeitlichen und personellen Ressourcen auf der operativen Ebene: Die Integration von Personen mit Betreuungsaufgaben verlangt mehr Zeit und mehr Aufwand; Integrationserfolge werden sich seltener einstellen, wenngleich möglicherweise mit weniger Drehtüreffekt. Jenseits dieser relevanten externen Rahmenbedingungen wurden jedoch an verschiedenen Stellen in diesem wie auch in anderen Kapiteln ein Einfluss subjektiver Deutungen der Fachkräfte deutlich, die in der Literatur auch als ‚Geschlechterwissen‘ bezeichnet werden.

Teil E: Schlussfolgerungen

10 Gesamtfazit und Handlungsempfehlungen

Angesichts bestehender Ungleichheitslagen zielt Gleichstellungspolitik in Deutschland sowohl auf den öffentlichen Bereich – wie z. B. den Arbeitsmarkt – als auch auf den Bereich privater, innerfamiliärer Beziehungen. Denn eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Frauen und Männern und die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens sind in hohem Maße von den Zugangschancen zur Erwerbsarbeit, aber auch von der Verteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit (damit ist z. B. die Verantwortung für Kinder oder die Pflege von Angehörigen gemeint) zwischen Partner/innen abhängig. Dies zeigt sich auch bei der Analyse der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht.

Mit der Einführung des SGB II wurde im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vieles verändert. Ziele, Instrumente und Umsetzung des Aktivierungsprozesses wurden neu ausgerichtet und die Leistungsberechnung und -vergabe wurde in ein neues Regelsystem überführt. Zudem wurden mit den Grundsicherungsstellen neue Organisationen aufgebaut, in denen die Umsetzung des SGB II erfolgt. Die Wirkungsforschung hat zu den Auswirkungen und Veränderungen der SGB II-Umsetzung schon umfangreiche Ergebnisse vorgelegt. In dieser Studie wurde die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht untersucht und bewertet. Diesbezüglich waren vor allem die folgenden Aspekte als Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Gesetzes relevant:

- Im SGB II sind nicht nur explizit arbeitsmarktpolitische Ziele festgelegt, sondern auch Vorgaben zu gleichstellungsrelevanten Aspekten enthalten. In § 1 Satz 3 und 4 SGB II ist die Gleichstellung als durchgängiges Prinzip verankert und als Präzisierung der Abbau geschlechtsspezifischer Nachteile formuliert. § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II verweist zudem auf das in § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III formulierte Ziel der Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und der zu diesem Zweck eingeführten Frauenförderquote, und legt damit auch für den Rechtskreis SGB II eine Mindestförderung von Frauen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten fest. Aus der Perspektive, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein zentraler Bestandteil von Gleichstellung ist, ist darüber hinaus noch die Bestimmung wichtig, dass auch die familienspezifischen Lebensverhältnisse bei der Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitsförderung zu berücksichtigen sind. In § 16a SGB II ist darüber hinaus die Unterstützung bei der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen als kommunale Eingliederungsleistungen im Rahmen der Grundsicherung vorgesehen. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben ist nicht nur die Anforderung formuliert, Gleichstellung in die Umsetzung zu integrieren, sondern es sind teilweise auch klare Ansatzpunkte dafür gegeben.

- Das Arbeitslosengeld II ist keine individuelle Leistung, sondern wird im Kontext der Bedarfsgemeinschaft bewilligt und ausgezahlt. Damit errechnet sich der Bedarf daraus, ob die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft insgesamt (nicht) in der Lage sind, den gemeinsamen Bedarf zu decken. Auch beim „Fördern und Fordern“ wird die Bedarfsgemeinschaft wirksam: Aus der Leistungsbewilligung erwächst die Anforderung an *alle* erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, zum Abbau der Hilfebedürftigkeit beizutragen. Ausnahmen sind u. a. aufgrund von Kinderbetreuungs- oder Pflegeaufgaben (zeitlich begrenzt) möglich, ohne dass dadurch der Anspruch auf materielle Leistungen verloren geht.

Aus den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des SGB II, dem Aktivierungsparadigma und dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft entsteht ein gleichstellungspolitisches Spannungsverhältnis, weil sich mehrere Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Anforderungen überlagern: Dadurch, dass alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in die Aktivierung einbezogen werden, hat sich der Kreis der Adressat/inn/en der arbeitsmarktpolitischen Förderung um die Personen erweitert, die in Bedarfsgemeinschaften leben, aber zuvor selbst nicht arbeitslos gemeldet waren. Hintergrund dafür ist u. a. das Ziel des SGB II, die Hilfebedürftigkeit einer Bedarfsgemeinschaft schnellstmöglich zu beenden. Damit werden nun auch Frauen einbezogen, die entweder noch nie erwerbstätig waren oder sich zumindest zeitweilig etwa wegen Kinderbetreuung vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten. Die Eröffnung einer Perspektive auf dem Arbeitsmarkt und die Einbeziehung in das dem SGB II eigene System des Forderns kann für sie gleichermaßen Chance für Veränderungen und Bedrohung von Lebensmodellen sein.

Gleichzeitig hat das SGB II auch zur *Einschränkung* des Kreises der Leistungsberechtigten beigetragen, da ein Teil der Personen, die nach altem Recht Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten, im neuen System keinen Anspruch mehr auf ALG II haben, wenn durch das Einkommen des Partners oder der Partnerin der Bedarf des gesamten Haushalts gedeckt werden kann. Es hat sich gezeigt, dass hiervon überdurchschnittlich viele Frauen betroffen sind. Als Nicht-Leistungsbeziehende können sie zwar Arbeitsförderung im Kontext des SGB III erhalten, ökonomisch sind sie jedoch auf die Unterstützung durch den Partner bzw. die Partnerin verwiesen.

Indem grundsätzlich alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Aktivierungsprozess einbezogen werden, impliziert das Gesetz auf der anderen Seite eine Abwendung vom traditionellen Ernährermodell, weil es die Verantwortung für die Existenzsicherung nicht nach Geschlecht festlegt. Gleichzeitig kann die Einschränkung der Zumutbarkeit – aufgrund von Betreuungsverantwortung – zu einer geschlechtsspezifischen Benachteiligung von Frauen im Aktivierungsprozess führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt unter den Maßgaben des Gesetzes gefördert werden kann. Dabei ist einschränkend zu beachten, dass einige der gleichstellungspolitisch relevanten Rahmenbedingungen (Strukturen des Arbeitsmarktes, arbeitsmarktpolitische Akteure etc.) zwar auf die Umsetzung des Gesetzes einwirken (können), jedoch nicht (in jedem Fall) durch das Gesetz bzw. seine Umsetzung unmittelbar beeinflussbar sind. Gleichwohl existiert der klar formulierte Auftrag des Nachteilsausgleichs im SGB II. Daraus resultieren die Fragen, denen im Rahmen der Untersuchung nachgegangen wurde:

- Gibt es unterschiedliche Ergebnisse und Wirkungen für Frauen und Männer bei der SGB II-Umsetzung?
- Wie lassen sich diese erklären?
- Wird das Ziel der Gleichstellung verfolgt und umgesetzt und damit ein Prozess der Gleichstellung in Gang gesetzt?
- Und welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Gesamtergebnissen ableiten?

Die Untersuchungsergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst und aus gleichstellungspolitischer Sicht bewertet. In Abschnitt 10.1 wird zunächst ein kurzer empirischer Überblick gegeben, in welcher Hinsicht bei der SGB II-Umsetzung unterschiedliche Wirkungen für Männer und Frauen festzustellen sind. Dieser Überblick über die Geschlechterdifferenzen stellt dann den Ausgangspunkt für Thesen zu möglichen Hintergründen und Ursachen dar, die in 10.2 näher beleuchtet werden. In Abschnitt 10.3 werden darauf aufbauend einige grundlegende Zielkonflikte und Herausforderungen für die bisherige und künftige Umsetzung des SGB II dargestellt. Schließlich werden in Abschnitt 10.4 die Handlungsempfehlungen für mehr Gleichstellungsorientierung und Gleichstellungspolitik im Rahmen (der Umsetzung) des SGB II entwickelt.

10.1 Geschlechterdifferente Ergebnisse und Wirkungen der SGB II-Umsetzung

Im Rechtskreis SGB II ist der Anteil von Frauen kontinuierlich angestiegen und im Januar 2009 stellten sie mit 51,5 % die Mehrheit aller Leistungsbeziehenden. Dabei unterscheidet sich die Lebenssituation männlicher und weiblicher Hilfebeziehender dadurch, dass Frauen deutlich häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Dies wirkt sich auch auf die materielle Lebenssituation aus, die, wie die Analysen hierzu gezeigt haben, vor allem von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern als schwierig erlebt wird. Gleichwohl empfinden Frauen im ALG II-Bezug ihre Lebens-

situation als etwas positiver als Männer, aber beide schlechter als Menschen ohne ALG II-Bezug.

Durch die Einbeziehung aller (erwerbsfähigen) Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft nicht nur in den Leistungsbezug, sondern auch in den Aktivierungsprozess, erweitern sich auch die Anforderungen an jede einzelne Person, zum Abbau oder zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit beizutragen: In der Aktivierungspraxis muss viel stärker als vorher auch die Beschäftigung mit Personengruppen erfolgen, die Kinderbetreuungsaufgaben wahrnehmen – dies sind de facto überwiegend Frauen. Der Bedarfsgemeinschaftskontext wie auch der Umstand, dass Frauen in geringerem Umfang dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, weil sie Kinder betreuen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II), wirkt sich dabei sowohl auf ihre Integration auf dem Arbeitsmarkt als auch auf die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus.

Bei der Teilnahme an Maßnahmen wurde deutlich, dass die Frauenförderquote, die sich laut Gesetz auf die Beteiligung von Frauen an Maßnahmen und Instrumenten bezieht, im Untersuchungszeitraum durchgängig unterschritten wurde; die Differenz zwischen Förderquote und tatsächlicher Teilnahme hat dabei im Verlauf zugenommen und lag im Jahresdurchschnitt 2007 auf Bundesebene bei 5,4 Prozentpunkten. Hier ist beachtenswert, dass es deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gibt. So ist die Unterschreitung der Frauenförderquote insgesamt ausschließlich auf die geringere Maßnahmeteilnahme von Frauen in Westdeutschland zurückzuführen. Allerdings gibt es einzelne Maßnahmen (Eingliederungszuschuss und Einstiegsgeld), bei denen die Frauenförderquote auch in Ostdeutschland unterschritten wird, obwohl sich gerade diese Maßnahmentearten für Frauen als relativ erfolgreich erwiesen haben. Insgesamt differenziert sich die Maßnahmeteilnahme nach Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung), Schul- und Berufsausbildung und Alter mit dem Ergebnis, dass gerade in Westdeutschland eher arbeitsmarktferne Frauen in Maßnahmen gelangen und in Ostdeutschland eher arbeitsmarktnähere.

Hinsichtlich der Vermittlungsbemühungen der Grundsicherungsstellen ist zunächst festzuhalten, dass bereits bei der Eingrenzung der Personengruppe, die im Mittelpunkt der Vermittlungsbemühungen steht, nämlich die arbeitslos gemeldeten Hilfebeziehenden, Geschlechterdifferenzen zu Tage treten. Obwohl Frauen im SGB II in der Mehrheit sind, stellen sie weniger als die Hälfte der der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II: Insgesamt macht der Anteil von Arbeitslosen an den Hilfebeziehenden weniger als die Hälfte aus (knapp 45 %); bei Frauen liegt er nur bei gut 40 %. Welchen Anteil die Vermittlungstätigkeit der Grundsicherungsstellen, die Arbeitsmarktnachfrage und die Hilfebeziehenden selbst an Umfang und Art der Integrationen aus dem Hilfebezug haben, lässt sich nur schwer beziffern. Nach Angaben der BA gehen

jedoch weniger als 10 % aller Integrationen von arbeitslosen ALG II-Beziehenden auf Vermittlungen ‚durch Auswahl und Vorschlag‘ zurück.

Gleichwohl lässt sich aber eine unterschiedliche Einbeziehung in den Vermittlungsprozess von Frauen und Männern ebenso feststellen wie auch unterschiedliche Ergebnisse bei der Integration. Demnach nehmen arbeitslose Frauen deutlich seltener eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf als Männer und sie verbleiben auch mit einer Erwerbstätigkeit länger im Hilfebezug als Männer. Darüber hinaus gibt es auch Abgänge aus dem Hilfebezug, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde; auch dies trifft häufiger auf Frauen zu. Teilweise macht sich hier deutlich der Bedarfsgemeinschaftskontext bemerkbar: Der Hilfebezug kann auch dadurch beendet werden, dass sich die Einkommenssituation innerhalb der Bedarfsgemeinschaft ändert. So wird der Hilfebezug von Männern in drei von vier Fällen mit der Aufnahme einer eigenen Erwerbstätigkeit beendet, während dies bei Frauen nur zur Hälfte der Fall ist.

Darüber hinaus zeigen sich auch Unterschiede bei der Art bzw. dem Umfang der Erwerbstätigkeit, in die Frauen und Männer abgehen. Während Frauen häufiger einen Minijob aufnehmen (jede zweite Erwerbsaufnahme von Frauen aus dem ALG II-Bezug erfolgt im Rahmen eines Minijobs), dominieren bei Männern Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (wenngleich häufig in Form von Zeitarbeit). Auch bei der Entlohnung, die bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus dem ALG II-Bezug erzielt wird, bestehen deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die nicht (allein) für Minijobs oder Teilzeitarbeit gelten: Vielmehr erzielen Frauen im Durchschnitt einen deutlich niedrigeren Stundenlohn als Männer. Solche Befunde sind auch gekoppelt an die geschlechtsspezifischen Strukturen des Arbeitsmarktes, die im Rahmen von Vermittlung und Integration oftmals wirksam werden und den Prozess bestimmen: Die so genannten Frauenberufe sind nicht nur häufig mit niedrigeren Stundenlöhnen verbunden, sondern zugleich oft auch mit kurzen Arbeitszeiten. Zeitarbeit wird demgegenüber meistens in Vollzeit angeboten.

10.2 Hintergründe und Ursachen

Die Befunde zur Arbeitsförderung und zur Erwerbsintegration belegen mithin eine weniger intensive Einbeziehung von Frauen in das ‚Fordern und Fördern‘ und ihre seltenere Integration in Arbeitsverhältnisse, die vom Stundenlohn und Arbeitszeitumfang eine individuelle Existenzsicherung ermöglichen. Frauen verbleiben dadurch auch deutlich länger im Leistungsbezug als Männer. Für eine Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht reichen diese Befunde zu Geschlechterdifferenzen jedoch als Grundlage nicht aus. Vielmehr müssen dafür zwei Fragen beantwortet werden: Inwiefern sind diese *Geschlechterdifferenzen* gleichbedeutend

mit einer *Benachteiligung* von Frauen, und welchen Anteil hat hieran die SGB II-Umsetzung bzw. in welchem Maße wirkt die SGB II-Umsetzung dieser Benachteiligung entgegen? Dies ist lediglich auf der Grundlage einer eingehenderen Interpretation der Befunde und der Analyse der Hintergründe und Ursachen möglich.

Ein wichtiger Hintergrund für diese Befunde sind *lebenslagenspezifische Strukturen und Muster der innerfamiliären Arbeitsteilung* und der Umgang mit ihnen in den Grundsicherungsstellen.

Dass Frauen insbesondere in Westdeutschland – und zwar vor allem dann, wenn sie kleine Kinder haben – seltener an Maßnahmen teilnehmen, hängt z. B. in hohem Maße mit der Regelung in § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II zusammen, dass eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist, wenn dadurch das Kindeswohl gefährdet würde. In der Umsetzungspraxis hat sich gezeigt, dass hiervon überwiegend Mütter Gebrauch machen oder aber auch von den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen dazu motiviert werden. Es gibt sogar Hinweise aus einzelnen Fallstudien, dass teilweise auch gegen die Präferenzen der Betroffenen davon ausgegangen wird, dass diese sich dem Arbeitsmarkt wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stellen möchten.

Aus der Perspektive der Grundsicherungsstellen lässt sich zumindest die Freistellung auf Wunsch der Betroffenen selbst auch mit der Vorgabe in § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 SGB II in Verbindung bringen, dass „die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu berücksichtigen“ sind. Allerdings wird hierbei der im selben Satz enthaltene Auftrag weniger berücksichtigt, nämlich „den geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken“ (§ 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3), weil Erwerbsunterbrechungen nach vorliegenden Untersuchungsergebnissen eine der zentralen Ursachen für Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt sind. Gleichgewichtiger eingelöst werden könnten beide Zielrichtungen, wenn die Fachkräfte nicht pauschal eine Freistellung der Mütter von Arbeitssuche und Maßnahmeteilnahme bis zum dritten Geburtstag des Kindes vorsehen, sondern mit den betroffenen Hilfebedürftigen zumindest besprechen würden, ob sie die gesamten drei Jahre ausschöpfen wollen, ob von ihnen eine Förderung bereits zu einem früheren Zeitpunkt gewünscht ist oder sie z. B. Unterstützung bei der Organisation externer Kinderbetreuung benötigen. Dies scheint nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien in der Praxis aber nicht die Regel zu sein – und wenn, dann häufiger in Ost- als in Westdeutschland, wobei dies auch in Ostdeutschland vor allem dadurch zustande kommt, dass Mütter mit Kleinkindern eine Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration selbst stärker einfordern.

Zudem nehmen, wie Statistiken und Befragungsdaten zeigen, Frauen mit Kleinkindern auch dann seltener an Maßnahmen teil, wenn sie sich bei den Grundsicherungsstellen bereits vor Ablauf der drei Jahre arbeitslos melden und bereits über eine Betreuungsmöglichkeit verfügen. Als eine Erklärung hierfür kommt in Frage, dass bei ihnen seltener Maßnahmen zum Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden, weil sie ohnehin als motiviert gelten. Dies verdeutlicht, dass gerade im Kontext einer Arbeitsförderung, zu der auch das ‚Fordern‘ gehört, eine niedrigere Teilnahmequote nicht zwangsläufig auf eine Benachteiligung hinweisen muss.

Frauen stehen auch bei Kindern über drei Jahren deutlich häufiger als Männer dem Arbeitsmarkt nicht oder nur beschränkt zur Verfügung, wobei dies wiederum in Westdeutschland deutlich häufiger ist als in Ostdeutschland. In den Fallstudien ist deutlich geworden, dass die Fachkräfte in westdeutschen Grundsicherungsstellen mit solchen Einschränkungen unterschiedlich umgehen, sie aber zumindest recht häufig zum Anlass nehmen, diese bei der Maßnahmezuweisung zu berücksichtigen, indem etwa eine Maßnahme in Teilzeit angeboten wird. Bei der Integration wird in diesen Fällen häufig ein Minijob als ‚der persönlichen Situation angemessen‘ angesehen, wobei allerdings offen ist, inwieweit sich dies mit der Einschätzung der Betroffenen deckt. Die alternative Herangehensweise, die zeitliche Verfügbarkeit von Frauen durch die Unterstützung bei der Organisation einer (längeren) Kinderbetreuung gezielt zu fördern bzw. auszuweiten, war demgegenüber in der Praxis eher selten vorzufinden. Befragungsergebnissen zufolge wird konkrete Unterstützung in diesem Bereich insgesamt nur selten angeboten – und damit in deutlich geringerem Umfang, als dies von den Hilfebedürftigen selbst gewünscht wird.

Die Nichtbefassung mit Kinderbetreuungsproblemen hat aber noch weitere Ursachen: Zum einen wird dieses Thema von den Betroffenen selbst teilweise gar nicht angesprochen, weil sie dies für ihre Privatsache halten. Dass Fachkräfte das Thema meiden, hat mehrere Hintergründe: So besteht ein grundsätzliches Hemmnis darin, dass der Einfluss der Grundsicherungsstellen auf diesen kommunalen Zuständigkeitsbereich relativ gering ist. Fachkräfte verweisen aber auch darauf, dass ihnen die Zeit für diese komplexe Aufgabe fehlt oder dass dies entsprechend ihrem Selbstverständnis nicht zu ihren Aufgaben gehört. Teilweise wird auch die Auffassung vertreten, dass dies Aufgabe der ALG II-Beziehenden selbst sei und die selbständige Bewältigung dieses Problems als Indikator für die Erwerbsmotivation angesehen. Dass diese Auffassung selbst von Fachkräften vertreten wurde, die gleichzeitig das vorhandene Kinderbetreuungsangebot als unzureichend bezeichneten, verweist darauf, dass hier ein strukturelles Problem individualisiert, also in die ‚Eigenverantwortung‘ von Hilfebeziehenden verlagert wird, anstatt die im begrenzten Rahmen durchaus mögliche Unterstützung zu gewähren. In Ostdeutschland sind die Erwartungen der Fachkräfte an die Verfügbarkeit von Frauen auch angesichts der besseren Kinderbe-

treuungsinfrastruktur oft deutlich höher und gehen auch nach Einschätzung der Fachkräfte teilweise über das hinaus, was die ALG II-Beziehenden selbst für ihre Lebenssituation als angemessen und möglich erachten.

Letzteres scheint auch oder sogar gerade für Männer zu gelten: Befragungsergebnisse und Fallstudien deuten darauf hin, dass Männern insgesamt offenbar kaum zugestanden wird, nur zeitlich eingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, und ihre gewünschte oder tatsächliche Beteiligung an der Betreuung der eigenen Kinder eher als vorgeschobene Gründe interpretiert werden, um sich der Aktivierung zu entziehen. Wenngleich weder bei Männern noch bei Frauen ausgeschlossen werden kann, dass dies tatsächlich vorkommt, erscheint dieser Befund gleichwohl aus gleichstellungspolitischer Sicht problematisch. Denn damit wird eine stärker partnerschaftliche Arbeitsteilung in der Familie nicht unterstützt bzw. – ggf. sogar entgegen der bislang praktizierten partnerschaftlichen Arbeitsteilung – aktiv verhindert. Dies ist einer stärkeren Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt nicht förderlich, weil diese auch mit einer stärkeren Beteiligung von Männern an der Sorgearbeit einhergehen müsste. Die Nicht-Akzeptanz von familienbedingten Einschränkungen bei Männern befördert nicht die Chancen ihrer Partnerinnen, ihre berufliche Situation zu verbessern, sondern verringert diese.

Die teilweise begrenzte Verfügbarkeit aufgrund familienspezifischer Lebensverhältnisse dürfte auch dazu beitragen, dass Frauen seltener als Männer aus dem Hilfebezug in Erwerbstätigkeit abgehen – zumal Minijobs bei der Erwerbsintegration von Frauen aus dem ALG II-Bezug eine große Bedeutung haben. Letzteres führt dann häufig dazu, dass das individuelle Erwerbseinkommen (insbesondere bei Alleinerziehenden) nicht bedarfsdeckend ist, was eine der Ursachen dafür sein könnte, dass weibliche Hilfebedürftige insgesamt häufiger als Männer erwerbstätig sind und länger im Leistungsbezug bleiben. Allerdings führt selbst sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung kaum zum Abgang aus dem ALG II-Bezug. In Paar-Bedarfsgemeinschaften kann die Aufnahme eines Minijobs hingegen u. U. dazu führen, dass zusammen mit anderen Einkünften der Hilfebezug überwunden werden kann, was in einigen Grundsicherungsstellen auch als gezielte Strategie beschrieben wurde. Bei dieser Strategie steht allerdings das Ziel der Senkung passiver Leistungen im Vordergrund, weniger die individuelle Erwerbsintegration.

Neben lebenslagen-spezifischen Geschlechterdifferenzen gibt es aber auch andere Hintergründe für die geschilderten Befunde, insbesondere die Nachfragestruktur des Arbeitsmarktes und der Umgang der Grundsicherungsstellen mit ihnen.

So hat sich gezeigt, dass die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen dahin tendieren, Frauen und Männer entsprechend der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes in Erwerbstätigkeit bzw. auch in Maßnahmen zu vermitteln, sei

es entlang so genannter Männer- und Frauenberufe oder auch entlang der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit/Vollzeit; Minijob/Zeitarbeit). Auch dass arbeitsmarktferne Frauen (und zum Teil auch Männer) weniger gefördert werden, hat beispielsweise etwas mit der stark strukturierenden Wirkung der Arbeitsmarktnachfrage zu tun, die ihre Wirkung allerdings erst in Verbindung mit den geschäftspolitischen Vorgaben zur Senkung passiver Leistungen und zur Anzahl von Integrationen sowie den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des Vorrangs von Vermittlung vor Qualifizierung voll entfaltet. Bislang werden Qualifizierungen vor allem dann gefördert, wenn die Chance auf eine kurzfristige Integration hoch erscheint, möglicherweise sogar eine Einstellungszusage von einem Arbeitgeber vorliegt, und wenn sie als *notwendig* für eine Integration eingeschätzt werden, seltener hingegen, wenn sie nur als *sinnvoll* für eine *qualitativ bessere* Integration erscheinen. Von solchen Investitionen, die sich möglicherweise erst nach einem längeren Zeitraum finanziell ‚rechnen‘, oder auch nur die Qualität und Nachhaltigkeit von Integrationen verbessern, könnten auch und insbesondere Frauen nach langer familienbedingter Erwerbspause profitieren. Denn für die Aufnahme eines Minijobs in weiblich dominierten Niedriglohntätigkeiten ist eine Förderung in der Tat bei den meisten von ihnen nicht erforderlich. Unterstützung der Grundsicherungsstellen benötigen sie hingegen für eine Integration in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsverhältnisse, die an ihren Neigungen und Fähigkeiten ansetzen.

Auch die hohe Bedeutung von Zeitarbeit im Vermittlungsgeschäft und die z. T. sehr enge Kooperation der Grundsicherungsstellen mit Zeitarbeitsfirmen erscheint aus Gleichstellungssicht durchaus problematisch: Zwar mag dies arbeitsmarktfernen Personen Einstiegschancen eröffnen, stabilisiert aber zugleich eine Beschäftigungsform, die nicht nur für die mehrheitlich männlichen Beschäftigten nur sehr begrenzt nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, sondern angesichts der oftmals nur kurzen Einsätze auch Konsequenzen für die mit ihnen zusammenlebenden Personen hat: Denn wenn betreuungsbedürftige Kinder im Haushalt leben, müssen diese umfassenden Flexibilitätsanforderungen im Zweifelsfall durch eine ähnlich umfassende Freistellung der Sorgeverantwortung tragenden Person von der Arbeitsuche gestützt werden. Bei Haushalten, die im ALG II-Bezug stehen, kommt hinzu, dass die zum Teil nur kurzen Abgänge aus dem Hilfebezug bei Zeitarbeit für die nicht-erwerbstätigen Partner aufgrund der getrennten Rechtskreise auch damit einhergehen, dass dann ihre Betreuung durch die Grundsicherungsstellen und ggf. auch eine Maßnahmeteilnahme unterbrochen werden.

Gleichwohl finden sich auch im Aktivierungsprozess schon jetzt Ansätze gendersensibler Vorgehensweisen, insbesondere bei der Maßnahmeplanung und -gestaltung, allerdings vorwiegend hinsichtlich der Ausrichtung an familiären Lebenslagen. Die Bemühungen gehen dahin, zumindest einen Teil der Maßnahmen so zu gestalten,

dass sie auch auf Frauen und Männer mit Unterstützungsbedarfen, die über die Vermittlung beruflicher Kenntnisse hinausgehen, zugeschnitten sind (z. B. Arbeitsgelegenheiten oder Qualifizierungen in Verbindung mit Sprachkursen für Migrantinnen) oder dass sie den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Personen in besonderen Lebenslagen gerecht werden (Teilzeitausbildung für junge Eltern oder für allein Erziehende). Die Entwicklung geht oftmals auf die Erkenntnis zurück, dass sich im ALG II-Bezug Gruppen mit ähnlichen Problemlagen finden, die von zielgruppenspezifischen Unterstützungsleistungen besonders profitieren können.

Schließlich ist als weiterer Hintergrund für die Befunde auch ein *Defizit an gleichstellungspolitischer Steuerung* zu benennen, das seinerseits seine Wurzeln auch im ‚Geschlechterwissen‘ der umsetzenden Organisationen und Fachkräfte hat.

Da es im SGB II (anders als im SGB III mit den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt – BCA) keine verbindlichen Vorgaben zur personellen Verankerung des Gleichstellungsthemas gibt, ist es den Grundsicherungsstellen überlassen, ob und in welcher Form sie dies umsetzen. Tatsächlich ist die Umsetzung in der Praxis sehr unterschiedlich: Bei einem beachtlichen Anteil der Grundsicherungsstellen gibt es bislang keinerlei personelle Verankerung oder Zuständigkeit. Bei den anderen werden die Aufgaben vielfach an Beauftragte delegiert, die entweder nicht Teil der Organisation sind (BCA oder kommunale Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte) oder denen ausreichende Ressourcen fehlen (oder beides). Doch auch für die Grundsicherungsstellen, die in der einen oder anderen Form eine personelle Zuständigkeit verankert haben, gilt, dass die Gleichstellungspolitik darüber hinaus i. d. R. nicht weiter abgesichert bzw. verankert ist: Gleichstellungskonzepte für die Arbeitsmarktpolitik, Prozesse des Gender Controlling oder eines Gender Budgeting sind nur in sehr wenigen Fällen vorhanden. Für die Umsetzung des SGB II besonders relevant ist aber, dass es keine Gleichstellungsansätze für den Aktivierungsprozess gibt. Somit sind die Fachkräfte darauf angewiesen, hier eigene Handlungsweisen zu entwickeln, die dann aber in der Praxis recht unterschiedlich ausfallen können.

Auf diese Weise kann auch das individuelle „Geschlechterwissen“ von Fachkräften eine relativ starke Wirkung entfalten. Als Geschlechterwissen wird in der Literatur eine Art Praxiswissen bezeichnet, eine Ansammlung von Deutungen und von Handlungsweisen, auf die zurückgegriffen wird, um bestimmte Umgangsweisen mit ‚den‘ Frauen und mit ‚den‘ Männern zu legitimieren (vgl. Dölling/Andresen 2008). Es ist zu einem Teil durch die eigenen privaten und beruflichen Erfahrungen mit Geschlechtszuschreibungen und mit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Betreuungszuständigkeit geprägt. So hat sich auch in den Fallstudien an mehreren Stellen gezeigt, dass die Fachkräfte einen Rückgriff auf eigene, subjektive Erfahrungen mit privater Arbeitsteilung, mit Erwerbsorientierung und mit außerhäuslicher Kinderbetreuung

vornehmen. Dies kann im Einzelfall eine Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Problemlagen befördern, jedoch auch im Gegenteil dazu führen, dass strukturelle Problemlagen wie ein Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten als Mangel individueller Eigenbemühungen interpretiert werden.

Hier fehlt es auch an entsprechender Hilfestellung seitens der mit der Umsetzung des SGB II beauftragten Organisationen, also den Grundsicherungsstellen. Denn das Geschlechterwissen besteht noch aus einer weiteren Komponente, und zwar aus dem so genannten feldspezifischen Geschlechterwissen (vgl. Dölling 2005), das durch das gesellschaftliche Umfeld und die berufliche Organisation geprägt ist. Insbesondere beim Umgang der Grundsicherungsstellen mit Geschlecht und mit geschlechtlichen Problemlagen bieten sich Ansatzpunkte für Verbesserungen aus gleichstellungspolitischer Sicht. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich des Umgangs mit eingeschränkter zeitlicher Verfügbarkeit von Personen mit Betreuungsaufgaben. Sowohl an west- als auch an ostdeutschen Standorten hat sich hier auch mangels klarer organisationsweiter oder sogar gesetzlicher oder untergesetzlicher Bestimmungen die Wirkungsmächtigkeit und eine gewisse Pfadabhängigkeit von Vorgängersystemen gezeigt. Diesbezüglich könnten die Grundsicherungsstellen auch durch Thematisierung von Geschlechterrollen an den gängigen Annahmen und Vorgehensweisen der Fachkräfte ansetzen, um die Aufmerksamkeit für ggf. auch unbewusste Handlungsrountinen und Rollenzuschreibungen zu schärfen.

Ähnliches gilt für das implizite Leitbild der „Geschlechtsneutralität“, das häufig in Bezug auf das Handeln der operativen Ebene im Aktivierungsprozess angeführt wird. Diese vermeintliche Neutralität kann dazu führen, dass strukturelle geschlechtsspezifische Problemlagen, die nicht ausschließlich mit mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu tun haben (z. B. niedrige Entlohnung und Arbeitszeitumfang der angebotenen Stellen in weiblich dominierten Tätigkeiten, Qualifikationsdefizite infolge langer Erwerbsunterbrechungen) häufig als unveränderbare Problemlagen angesehen und in geschlechterdifferente Aktivierungsstrategien übersetzt werden, anstatt ihnen gezielt mit Nachteilsausgleich zu begegnen. Auch diesbezüglich besteht Aufklärungsbedarf und das Aufzeigen von Handlungsalternativen durch die umsetzenden Organisationen.

Insgesamt zeigt sich eine erhebliche Unsicherheit und Widersprüchlichkeit in den Handlungsweisen der Fachkräfte: Viele Fachkräfte scheinen eher ratlos oder unentschieden zu sein, wie sie angesichts der oben beschriebenen Rahmenbedingungen, angesichts der (antizipierten) Erwerbsorientierungen der ALG II-Beziehenden und angesichts subjektiv geprägter Erfahrungen mit Erwerbsmustern dem Einzelfall gerecht werden sollen. Gleichzeitig hat sich jedoch an einigen Beispielen in den Fallstudien gezeigt, was im Hinblick auf diese Unsicherheiten als hilfreich erlebt wird.

Dazu zählen etwa Fallkonferenzen bzw. Fallbesprechungen im Team und der Wunsch nach Supervision. Die Thematisierung von geschlechtsspezifischen Problemlagen auch jenseits von fehlender Kinderbetreuung dient also nicht dazu, Entscheidungsspielräume auf operativer Ebene einzuschränken, sondern zielt darauf ab, die Fachkräfte dabei zu unterstützen, sie angemessen zu nutzen.

Dass das Gleichstellungsziel in den Grundsicherungsstellen bislang eher einen geringen Stellenwert besitzt oder „Kür“ ist, wie es von einem Geschäftsführer einer Grundsicherungsstelle formuliert wurde, hat aber auch mit den gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen zu tun. In den Zielformulierungen des SGB II und in den (für ARGE n und gAw geltenden) Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS werden Prioritätensetzungen vorgenommen, die durch die Umsetzung des SGB II erreicht werden sollen. Gleichstellung hat hier – trotz ihrer gesetzlichen Verankerung – nur eine untergeordnete Position und so wird häufig die Haltung vertreten, dass der Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile erst dann zum Bestandteil der Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen werden muss, wenn die wirklich relevanten Aspekte in Angriff genommen und bis zu einem gewissen Grad bewältigt worden sind. Eine solche Positionierung führt dazu, dass an Gleichstellung Interessierte oft Einzelkämpferinnen sind, die aus eigener Betroffenheit oder aus frauenpolitischem Engagement gleichstellungspolitische Aufgaben übernehmen. Es liegt nahe, dass dies zu eher unsystematischem Gleichstellungshandeln in der Praxis führt.

In diesem Kontext ist es auch wenig überraschend, dass die Einhaltung der Frauenförderquote, wie sie in Anlehnung an das SGB III im SGB II verankert ist, in der Praxis der Grundsicherungsstellen bislang nur einen geringen (oder keinen) Stellenwert hat. Zwar werden Quoten immer wieder kontrovers diskutiert und es ist auch zu berücksichtigen, dass eine Unterschreitung der Frauenförderquote andere Ursachen und Hintergründe haben kann, die in Teilen auch gerechtfertigt erscheinen (z.B. wenn Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft seltener eingesetzt werden). Gleichwohl kann dies nicht die in der Praxis festzustellende marginale Bedeutung der Frauenförderquote erklären oder legitimieren. Selbst dort, wo der tatsächlich realisierte Anteil von Frauen in Maßnahmen in regionalen Zielnachhaltedialogen abgefragt wird, führt dies nicht unbedingt dazu, dass sie auch intern in den Grundsicherungsstellen kommuniziert und als Controlling- und Steuerungsinstrument eingesetzt wird.

10.3 Dilemmata, Zielkonflikte und Herausforderungen

Aus der Darstellung der Ergebnisse und den Interpretationen und Bewertungen wird deutlich, dass Gleichstellung kein simpler Prozess mit klaren Zielvorgaben und

Kennzahlen ist. Vielmehr werden in dem oben beschriebenen Spannungsverhältnis immer wieder grundlegende Dilemmata und Zielkonflikte deutlich, die einen Gleichstellungsprozess vor besondere Herausforderungen stellt. Sie werden im Folgenden kurz skizziert.

Gleichstellung vs. Berücksichtigung familienspezifischer Lebenslagen

In gewisser Weise stellen sich die Anforderungen, gleichermaßen familienspezifische Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu berücksichtigen und den geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken, für die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen als tendenziell widersprüchlich dar. Bei der Umsetzung dieser Anforderungen in der Praxis haben sie vergleichsweise große Gestaltungsspielräume. Dies führt offenbar, wie vor allem die Fallstudien gezeigt haben, zu unterschiedlichen Handlungspraktiken zwischen Ost- und Westdeutschland, aber auch von Grundsicherungsstelle zu Grundsicherungsstelle und teilweise sogar innerhalb des Personals einer Grundsicherungsstelle. Die Bundesagentur für Arbeit hat für ihren Zuständigkeitsbereich zwar einige Handlungshilfen hierzu vorgelegt, die aber weiterhin große Entscheidungsspielräume lassen. Um die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen zu können, erscheint dies zwar einerseits sinnvoll, führt jedoch andererseits in der Praxis dazu, dass selbst bei vergleichbaren Fällen unterschiedliche Anforderungen gestellt werden können. Insofern ist für die Hilfebedürftigen nicht transparent, was von ihnen gefordert werden kann oder nicht.

Dahinter steht die grundsätzliche Frage, welche Balance zwischen einer Gleichstellungsorientierung, die bei Frauen eher in Richtung einer Erwerbstätigkeit, die zur eigenständigen Existenzsicherung beiträgt, zielen müsste, und einer ‚Wahlfreiheit‘, die z. B. auch eher traditionelle Orientierungen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berücksichtigen könnte, angemessen wäre. Denn die Integration in Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Stundenumfang kann sich durchaus mit den Vorstellungen der Hilfebeziehenden decken und von ihnen einer Integration in vollzeitnahe Beschäftigungsverhältnisse vorgezogen werden, weil es der aktuellen Lebenssituation oder lange praktizierten Mustern der innerfamiliären Arbeitsteilung am ehesten entspricht. Solche subjektiven Bewertungen der Hilfebeziehenden sind sowohl für die Erklärung der Befunde als auch für ihre Bewertung von Bedeutung. Zwar wird aus gleichstellungspolitischer Sicht auf diese Weise die Rolle von Frauen als ‚Zuverdienerinnen‘ (zu Transferleistungen oder zum Einkommen des Partners) stabilisiert. Diese problematische Wirkung bedeutet gleichwohl nicht, dass die subjektiven Bewertungen in der Umsetzungspraxis von den Grundsicherungsstellen ignoriert werden sollten. Denn dahinter verbergen sich oftmals auch ‚objektive‘ Grenzen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die mit mangelnden Betreuungsmöglichkeiten

und wenig familienfreundlichen Flexibilitätsanforderungen von Betrieben zu tun haben. So lange dies so ist, ist eine Vorgehensweise erforderlich, die diese Grenzen jeweils bezogen auf den Einzelfall auslotet und vorhandene Bedenken von Hilfebeziehenden ernst nimmt, ohne sie durch eine pauschale ‚Minijob‘-Strategie vermeintlich zu entlasten. Im Sinne des Gleichstellungsziels kontraproduktiv werden solche Ansätze allerdings dann, wenn sie sich nur auf Frauen beziehen und nicht auch auf Männer. Beiden Geschlechtern sind jedoch auch die Folgen von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit zu verdeutlichen, weil sie die beruflichen Chancen auch langfristig beeinträchtigen können.

Strukturen des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes – Möglichkeiten und Grenzen der gleichstellungspolitischen Gegensteuerung

Die Arbeitsmarktstrukturen und die Arbeitskräftenachfrage von Unternehmen stellen wichtige Rahmenbedingungen der SGB II-Umsetzung dar. Gleichzeitig wird den Grundsicherungsstellen im Gesetz die Aufgabe auferlegt, zur Überwindung des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes beizutragen. Diese anspruchsvolle Anforderung ist allerdings bislang nicht oder nicht ausreichend mit entsprechenden Ressourcen, Zuständigkeiten und Konzepten, wie dies in der Praxis umgesetzt werden könnte, unterlegt. Außerdem kann das Gleichstellungsziel in diesem Kontext in einen Konflikt mit den Hauptzielen des SGB II, die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Erwerbstätigkeit zu erreichen, treten. Dies gilt allerdings nur bei einer kurzfristigen Betrachtungsweise, mittel- oder langfristig sind diese Ziele hingegen durch eine stärkere Berücksichtigung des Gleichstellungsziels besser zu erreichen.

In der Umsetzung konnten nur wenige Ansätze der Grundsicherungsstellen identifiziert werden, die zumindest grundsätzlich geeignet erscheinen, auf die Arbeitsmarktnachfrage und -strukturen Einfluss zu nehmen. Dies liegt auch daran, dass qualitative Ziele in der Grundlogik des SGB II eher nachrangig sind. Verbreiteter ist die Haltung, dass es kaum Möglichkeiten gibt, auf die Art und Qualität von Arbeitsangeboten Einfluss zu nehmen, sofern diese nicht als sittenwidrig anzusehen sind. Eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird oftmals hingenommen und entsprechend bedient, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass dies den geringsten Aufwand verursacht. Darüber hinaus gilt der Ausbau des Niedriglohnsektors derzeit für viele als Voraussetzung für bzw. Folge der Aktivierung und wird eher forciert – was sich aber als gleichstellungspolitisch problematisch erweist, wenn Frauen zunehmend nur noch Chancen in eben diesem Sektor zugebilligt werden. Zudem kann eine allgemeine Absenkung der Qualität von Arbeit nicht Ziel oder Mittel von Geschlechtergerechtigkeit sein.

In einigen Fällen wurden aber auch positive Ansätze erkennbar, etwa wenn versucht wird, auf die Anforderungen der Arbeitgeber bei der Stellenbesetzung einzuwirken. Voraussetzung hierfür ist eine kontinuierliche Vermittlungstätigkeit, die sich z. B. durch enge Kontakte zu Arbeitgebern auszeichnet und die über eine bloße Annahme von Stellenanzeigen hinausgeht. Potenziale für eine stärkere Beeinflussung der Stellenbesetzung bietet auch die bewerberorientierte Vermittlung, die stärker an den vorhandenen Qualifikationen, Erfahrungen und Kompetenzen der Hilfebeziehenden anknüpft und so die individuelle Passgenauigkeit anstrebt. Allerdings ist diese Herangehensweise gleichstellungspolitisch nur dann gewinnbringend, wenn sie auch ‚arbeitsmarktfernere‘ Bewerber/innen mit aufnimmt – und auch hier muss die Entscheidung für ein bewusstes Gegensteuern von den Fachkräften getroffen werden.

Bei manchen Grundsicherungsstellen wurde darüber hinaus versucht, durch eine eigene Operationalisierung der gesetzlichen Vorgaben, welche Arbeit zumutbar ist, Lohnuntergrenzen zu definieren, was angesichts der höheren Betroffenheit von Frauen bei Niedriglöhnen aus gleichstellungspolitischer Sicht förderlich sein kann. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Definition von Sittenwidrigkeit auf branchenbezogen unterschiedliche tarifliche bzw. ortsübliche Löhne Bezug nimmt. Aufgrund der Tatsache, dass in Branchen, in denen viele Frauen arbeiten, das Lohnniveau oft geringer ist als in stärker männerdominierten Bereichen, heißt dies in der Konsequenz allerdings, dass für Frauen faktisch geringere Lohnuntergrenzen gelten als für Männer.

Grenzen und Handlungsoptionen gleichstellungspolitischer Steuerung in den Grundsicherungsstellen

Die Frauenförderquote ist als ein Steuerungsinstrument angelegt, welches die angemessene Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gewährleisten soll. Damit stellt sie ein wichtiges Instrument von Gleichstellungspolitik dar, weil sie klare Vorgaben für die Beteiligung gibt und deren Umsetzung auch überprüfbar macht. Gleichstellung gewinnt dadurch an Eindeutigkeit.

Wie sich gezeigt hat, stößt dieses Instrument allerdings sowohl konzeptionell als auch in der praktischen Umsetzung an Grenzen. Konzeptionell liegen die Grenzen der Frauenförderquote zum einen darin, dass sie sich lediglich auf einen eingeschränkten Adressatenkreis bezieht, nämlich auf diejenigen Frauen, die als arbeitslos bzw. arbeitsuchend registriert sind. Im Rechtskreis SGB III, in dessen Kontext die Frauenförderquote eingeführt worden ist, wird dadurch nach wie vor die weit überwiegende Mehrheit aller Leistungsbeziehenden erfasst, sowie darüber hinaus auch die Gruppe der arbeitslos gemeldeten Nicht-Leistungsbeziehenden. Unter den erwerbsfähigen Hilfebeziehenden im Rechtskreis SGB II hingegen ist die Grundgesamtheit der Arbeitslosen wesentlich kleiner, da Frauen, die keine SGB II-Leistungen

erhalten, nicht enthalten sind. Vor allem aber sind auch innerhalb der Gruppe der Leistungsbezieherinnen nur etwa 40 % als arbeitslos erfasst, während dies bei Männern knapp die Hälfte sind. Dies ist nach Erkenntnissen der Fallstudien vornehmlich darauf zurückzuführen, dass eine Einschränkung der Zumutbarkeit bei Eltern von Kindern unter drei Jahren nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II nahezu ausschließlich im Falle von Frauen erfolgt. Auswahlmechanismen entlang geschlechterstereotyper Annahmen bereits auf dieser Stufe, wie sie im Rahmen der Fallstudien teilweise sichtbar wurden, werden mit der Frauenförderquote nicht erfasst und beeinflusst.

Als praktisches Umsetzungshindernis wird insbesondere die (vermeintliche) Inflexibilität der Quote angesehen, weil sie ausschließlich auf den quantitativen Aspekt der Maßnahmeteilnahme ausgerichtet ist, die nur einen Teilbereich der gesamten Unterstützungsleistungen im SGB II ausmacht. Eine pauschale Handhabung, so die Bedenken einiger Fachkräfte, kann zu einer Besetzung von Maßnahmen führen, die nicht den Bedarfen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder des Arbeitsmarkts entspricht, weil die Maßnahmen gar nicht an tatsächlich vorhandenen Vermittlungshemmnissen oder Qualifikationsdefiziten ansetzen. Aber nicht nur dieser Aspekt führt dazu, dass die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen die Frauenförderquote oft nicht beachten: Vielmehr stellen die mangelnde Kenntnis der Frauenförderquote auf Seiten der Fachkräfte oder die Ausrichtung der Maßnahmeplanung an den Bedarfen der Arbeitgeber entscheidende Hindernisse für die Erfüllung der Quote dar. Maßgeblich wird das auch dadurch begünstigt, dass die Nicht-Einhaltung der Quote bislang weder für die einzelnen Fachkräfte noch die Teams oder die Grundsicherungsstelle als Ganzes Konsequenzen nach sich zieht. Dies korrespondiert mit Ergebnissen zur Forschung über Frauenförderung allgemein: Aktive Frauenförderung und Gleichstellungspolitik bedarf des Controlling und der Sanktionierung (negativ und/oder positiv), sonst werden solche Ansätze überwiegend marginalisiert (vgl. Rudolph/Schirmer 2004). So könnte z. B. im konkreten Fall die Überwachung der Frauenförderquote zentral in den Zielnachhaltedialog mit der BA integriert werden und als Konsequenz aus einer dauerhaften Unterschreitung die Vorlage eines umfassenden Gleichstellungskonzepts für die jeweilige Grundsicherungsstelle gefordert werden.

Die Ursachen für die Nichtbeachtung der Frauenförderquote sind teilweise bei der Analyse der Rollenverständnisse und Handlungsorientierungen der Fachkräfte deutlich geworden, die oftmals keinen Bedarf für eine aktive Gleichstellungspolitik sehen, da die Gleichberechtigung mittlerweile erreicht sei bzw. die Ursachen für Ungleichheiten außerhalb des SGB II lägen. Gezielte Strategien der Frauenförderung müssen mithin von den Fachkräften durchgesetzt werden und stoßen gleichzeitig auf deren Widerstand – ein Problem, das nur dann aufzuheben wäre, wenn die Entscheidungsfreiheit der Fachkräfte diesbezüglich vollständig eingeschränkt wäre, was wiederum

dem Ansatz individueller Förderung entgegen steht. In diesem Dilemma liegt die Notwendigkeit einer mit Kompetenzen ausgestatteten Gender-Beauftragten begründet, die diesen schwierigen ambivalenten Prozess anstößt, begleitet und fördert, und damit auch den Grundsicherungsstellen und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Handlungsoptionen aufzeigt – um somit insgesamt den Gleichstellungsprozess zu professionalisieren.

Die Frauenförderquote verweist noch auf eine weitere Problematik von Gleichstellungspolitik mithilfe von Quotenregelungen allgemein: als rein quantitativer Indikator für Teilhabechancen abstrahiert sie von der Qualität der Teilhabe, im konkreten Fall der SGB II-Umsetzung von der Qualität der Instrumente und Maßnahmen (einschließlich ihrer Wirkungen). Gleichwohl kann die Frauenförderquote durchaus zur Erreichung beider Ziele – Umfang und Qualität von Teilhabe – nützlich sein: Als Controlling-Instrument für die zahlenmäßige Beteiligung (unterstützt durch erweiterte Controlling-Möglichkeiten der Gender-Beauftragten und durch Sanktionsmöglichkeiten) und als Anstoß zur gleichstellungspolitischen Ausgestaltung von Instrumenten und Maßnahmen. Insbesondere für letzteres bedarf es neben der statistischen Ermittlung der Frauenförderquote auch regelmäßiger Kommunikationsprozesse, in denen auch die Ursachen sowie Auswirkungen einer gestiegenen oder gesunkenen Frauenförderquote in den Blick genommen werden. In diesem Zusammenhang wäre auch hilfreich, wenn der Frauenförderquote weitere quantitative Kennziffern und qualitative Informationen zur Seite gestellt würden, wie z. B. zu Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt und zu Unterstützungsbedarfen und Unterstützungsleistungen bei der Kinderbetreuung. Die Frauenförderquote kann also insbesondere dann Wirkung entfalten, wenn sie nicht das einzige Instrument aktiver Gleichstellungspolitik darstellt, sondern eingebettet ist in einen umfassenden Gleichstellungsprozess.

Überwindung von Hilfebedürftigkeit in der Paar-Bedarfsgemeinschaft

Das SGB II formuliert die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit als ein zentrales Ziel, lässt aber offen, auf welche Weise dies in Paar-Bedarfsgemeinschaften konkret umgesetzt werden soll. Grundsätzlich lässt sich Hilfebedürftigkeit nach geltender Rechtslage folglich auf unterschiedlichen Wegen überwinden – durch Aktivierung und Förderung nur einer Person oder von beiden Partnern gleichgewichtig, ggf. auch mit Einschränkung bei beiden oder eher in Form von Hauptnährer und Minijob.

Dem Gleichstellungs-Ziel entsprechen würde am besten die gleichgewichtige Form, aber sie verursacht tendenziell mehr Aufwand und entspricht nicht unbedingt der vorherrschenden Arbeitsmarktnachfrage, die in männlichen Arbeitsfeldern häufig Vollzeitstellen vorsieht, während in frauendominierten Tätigkeitsfeldern vielfach auch oder z. T. sogar überwiegend Teilzeitarbeit oder Minijobs angeboten werden. In der

Praxis hat sich gezeigt, dass häufig eher eine Konzentration auf eine Person erfolgt – und zwar auf diejenige, die als arbeitsmarktnäher angesehen wird und deren Chancen, durch Arbeitsaufnahme den Hilfebezug zu verringern oder zu überwinden, als größer eingeschätzt werden. Angesichts der gegebenen Arbeitsmarktstrukturen und privaten Arbeitsteilung ist dies faktisch häufiger der Mann.

Unberücksichtigt bleibt hierbei allerdings häufig, dass diese Strategie auch Risiken beinhaltet. Zum einen wird hier ‚alles auf eine Karte gesetzt‘, obwohl oft nicht sicher ist, ob die Integration überhaupt letztlich gelingt. Zum anderen kann selbst eine zunächst erfolgreiche Integration ggf. nur zum kurzfristigen Verlassen des Hilfebezugs führen. Bei erneutem Arbeitsplatzverlust muss der Bedarf dann wieder komplett durch ALG II gedeckt werden. Dieses Risiko ist bei der ‚Doppelstrategie‘ – also Aktivierung beider Partner/innen – geringer: Wenn eine/r der beiden erneut arbeitslos wird, reduziert das andere Arbeitseinkommen weiterhin den ALG II-Betrag.

Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft ist mit einer ganzen Reihe von direkten oder indirekten Wirkungen verbunden, die aus der Gleichstellungsperspektive als problematisch zu bewerten sind. Ein im Einführungsprozess wirksamer Effekt war die bereits angesprochene Ausgrenzung von Personen aus dem SGB II, die vorher in der Arbeitslosenhilfe eigene materielle Leistungen bekommen hatten, nunmehr und jetzt allein vom Partner oder der Partnerin finanziell abhängig sind. Dies hat mehrheitlich Frauen betroffen. Gleichstellung zielt aber auf eine eigenständige Existenzsicherung ab. Eine weitere Wirkung ist bereits bereits ausgeführt worden: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit einer Paar-Bedarfsgemeinschaft durch nur eine Person. Wenn die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung in diesem Fall gelingt, enden der Hilfebezug und damit auch die Förderung der anderen erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft – selbst dann wenn diese gerade eine Maßnahme absolvieren.

Darüber hinaus beinhaltet das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft eine Reihe weiterer rechtssystematischer Probleme (vgl. Rust 2009). So haben die sozialrechtlichen Einstandspflichten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht (Stichwort ‚Stiefkinderproblematik‘). Darüber hinaus erweist sich die Anrechnung des Einkommens der Partnerin oder des Partners nicht nur bei einem bestehenden Paar als problematisch, weil dies u. U. dazu führt, dass kein Anspruch besteht, sondern auch bei Paaren, die neu zueinander finden. Hier kann der Beginn eines gemeinsamen Zusammenlebens ökonomisch negative Konsequenzen haben. In den Fallstudien haben sich Beispiele dafür gefunden, dass getrennt lebende Paare aufgrund dessen auf eine gemeinsame Wohnung verzichten oder ein Zusammenleben nur unter Mühen bewerkstelligen können.

Zielkonflikte

In der Gesamtschau der bisherigen Umsetzung des SGB II hat sich gezeigt, dass gleichstellungsförderliches Handeln in den Grundsicherungsstellen weit überwiegend eher punktuell und unsystematisch erfolgt. Dahinter stehen grundsätzliche Zielkonflikte, die in der Praxis offensichtlich dazu führen, dass Gleichstellungsfragen eher nachrangig behandelt werden, was auch an der unterschiedlichen Verbindlichkeit liegt. Gleichstellung ist im SGB II ein Querschnittsziel mit einigen wenigen Operationalisierungen, die aber wie etwa die Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten teilweise sogar Kann-Leistungen sind. So ist z.B. das Ziel der Reduzierung der Hilfebedürftigkeit (sowie implizit oder explizit auch die Verringerung der Arbeitslosigkeit und Kosteneinsparungen) klarer verankert und in den Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS für einen Großteil der Grundsicherungsstellen (ARGEn und gAw) verbindlich. ZkT sind hiervon zwar nicht direkt erfasst, aber die Ziele dürften in der Tendenz ähnlich sein, wie sich auch den Benchmarking-Prozessen der zkT entnehmen lässt (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2007). Es gibt also eine Zielkonkurrenz mit unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit – und Gleichstellung hat darin eine eher nachrangige Position.

Deutlich wird dies nicht nur in dem bislang noch sehr begrenzten Ausmaß der Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik, sondern auch und vor allem in der Umsetzung im Aktivierungsprozess. Die Grundsicherungsstellen bzw. die dort handelnden Fach- und Führungskräfte verhalten sich aus ihrer Sicht in der Logik des Gesetzes SGB II rational bzw. zielgerecht, wenn sie eher ‚den Weg des geringsten Aufwandes‘ gehen. Angesichts der knappen personellen und zeitlichen Ressourcen und der klaren Zielvorgaben zur Reduzierung des Hilfebedarfes bzw. der Ausgaben insgesamt widmen sich die Fachkräfte eher denjenigen, die am leichtesten vermittelbar erscheinen oder es faktisch sogar sind und deren Integration die größten Einsparungen verspricht.

Angesichts der geringeren Verbindlichkeit des Gleichstellungszieles gibt es wenig Anreize für die Fachkräfte, hier andere Wege zu gehen. Zwar hat sich im Rahmen der Fallstudien gezeigt, dass in der Fallbearbeitung, aber auch in der Ausgestaltung des Aktivierungsprozesses insgesamt durchaus Handlungs- und Gestaltungsspielräume bestehen, um gleichstellungspolitisch relevante Aspekte (stärker) zu berücksichtigen, aber dies geht häufig eher auf die Eigeninitiative einzelner Personen oder Anstöße von außen zurück. Gleichstellungspolitik ist bislang nicht systematisch in die Prozesse und Abläufe integriert. Dies liegt auch daran, dass gendergerechte Arbeitsmarktpolitik und Gleichstellung eine Orientierung auf die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern erfordern, die grundsätzliche Ausrichtung der aktivierenden

Arbeitsmarktpolitik, die dem Gesetz und der Geschäftspolitik zugrunde liegt, aber eher die Effektivität und Effizienz in den Vordergrund stellt.

Die Auflösung dieses Widerspruchs liegt außerhalb der Reichweite dezentraler gegensteuernder Konzepte und Handlungsstrategien, weil dies Veränderungen des Aktivierungsparadigmas und der Ziele auf der *politischen Ebene*, also auf Ebene der gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen erfordern würde. Den hier skizzierten Dilemmata ist nicht allein mit Hilfe gleichstellungspolitischer Instrumentarien im engeren Sinne (wie Frauenförderquote und Gleichstellungsbeauftragte) beizukommen, sondern dies würde ein Überdenken der allgemeinen Rahmenbedingungen der Umsetzung im Sinne eines umfassenden ‚Gender Mainstreaming‘ erfordern. Zur Verbesserung von Teilhabechancen von Frauen und Männern wären nicht nur mehr Ressourcen für die Fachkräfte erforderlich, sondern auch Steuerungsprozesse, die ein stärkeres Gewicht auf die Qualität von Integrationen und Unterstützungsangeboten legen. Dem Ziel der Integration *jeder/s einzelnen Hilfebeziehenden* in zumindest individuell existenzsichernde und nachhaltige Beschäftigung wäre oberste Priorität einräumen anstelle einer gleichrangigen oder sogar vorrangigen Ausrichtung am Ziel der möglichst schnellen Reduzierung von Hilfebedürftigkeit, die auch durch Minijobs oder eine Fokussierung auf einen Alleinverdiener in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft zu erreichen ist. Dazu zählt beispielsweise auch, bei Bedarf eine (teurere) Qualifizierung zu fördern, statt auf einer kurzfristigen Arbeitsaufnahme zu insistieren. Darüber hinaus müsste sich die politische Debatte insgesamt (wieder mehr) um Fragen der Geschlechtergerechtigkeit und der Gleichstellung bemühen, damit solche Zielorientierungen im SGB II auch ihre Entsprechung auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene finden.

10.4 Handlungsempfehlungen

Angesichts der bestehenden Zielkonflikte, die oftmals zulasten einer stärkeren Verfolgung und Beachtung des Gleichstellungszieles wirken, betreffen die im Folgenden formulierten Handlungsempfehlungen teilweise sowohl die Umsetzungs- als auch die Regelungsebene. Wir gehen zunächst auf die zentralen Handlungsempfehlungen ein. Darüber hinaus werden nach Themen geordnet weitere umsetzungsbezogene Handlungsempfehlungen gegeben, die meist an Positivbeispielen aus den Fallstudien anknüpfen. Insofern zeigen diese auf, was unter den gegebenen Bedingungen bereits machbar ist und demnach auch von anderen Grundsicherungsstellen aufgegriffen werden könnte.

Systematische Verankerung des Gleichstellungsthemas

Um dem Thema Gleichstellung in der Umsetzung des SGB II zu einem höheren Stellenwert zu verhelfen, muss dieses konzeptionell stärker und systematischer in

die Strategien und Handlungspraxis der Grundsicherungsstellen verankert werden. Die Benennung von Gender-Beauftragten ist hierfür eine notwendige, wenngleich keineswegs hinreichende Voraussetzung: Gleichstellung ist ein komplexer Prozess, der verschiedener Instrumente und Maßnahmen bedarf. So hat sich gezeigt, dass die Frauenförderquote weitgehend ins Leere läuft, weil ihre Umsetzung nicht überwacht wird und keine Konsequenzen nach sich zieht. Dies ist eine der Aufgaben eines/einer Gender-Beauftragten. Allerdings können solche Beauftragte alleine auch nicht alle Gleichstellungsaspekte abdecken. Entscheidend ist, dass es gelingt, Genderaspekte systematisch in alle *Prozesse und Strategien* zu integrieren, deren Umsetzung von allen Beschäftigten wahrgenommen wird, statt das Thema an eine Person (weg) zu delegieren. Da dies ganz offensichtlich nicht „naturwüchsig“ entsteht, bedarf es verbindlicherer Vorgaben auf der gesetzlichen Ebene einerseits und einer prozeduralen Unterstützung andererseits, wie sie z.B. bezogen auf die Zielgruppe der Alleinerziehenden seit 2008 von BA, BMAS und BMFSFJ geboten wird. Hieraus leiten sich folgende Empfehlungen ab:

- In das SGB II sollte (analog zu den BCA im SGB III) eine verbindliche Vorgabe eingefügt werden, dass in jeder Grundsicherungsstelle die Position eine/r/s Gender-Beauftragten zu besetzen ist, die mit ausreichenden Ressourcen und Einflussmöglichkeiten ausgestattet wird. Zentral für ein solches Gleichstellungsressort wären z.B. folgende Zuständigkeiten: Konzeptionierung und Überwachung eines Gender Mainstreaming-Prozesses in der Grundsicherungsstelle, Gender Controlling und Gender Budgetierung, Möglichkeiten zur Sanktionierung oder für Anreize zur Unterstützung der Zielerreichung.
- Da sich das Aufgabenspektrum nicht präzise auf der gesetzlichen Ebene regeln lässt, wird empfohlen, im Vorfeld einer solchen gesetzlichen Änderung eine bundesweite Konferenz mit den Geschäftsführer/inne/n der Grundsicherungsstellen zur Verankerung von Gleichstellung im SGB II durchzuführen. Daraus könnte dann perspektivisch, wie aus anderen Bereichen bekannt, eine institutionalisierte Konferenz der Gender-Beauftragten des SGB II zum regelmäßigen (Erfahrungs-) Austausch entstehen.
- Da Gender-Beauftragte stärker im konzeptionellen und strategischen und weniger im operativen Bereich tätig wären, sollte der notwendige Prozess einer stärkeren Verankerung gleichstellungspolitischer Ziele und Prozesse auch durch entsprechende Handlungshilfen für Geschäftsführungen und Fachkräfte unterstützt werden.
- Es müssen umfassende Gleichstellungsprozesse implementiert werden, die gemeinsam mit den Fachkräften der einzelnen Grundsicherungsstellen zu entwickeln sind. Dafür empfiehlt sich eine Analyse der Ist-Situation in der Grund-

sicherungsstelle zur Identifikation von Problemlagen, die Formulierung von Zielen und die Entwicklung von konkreten Handlungsoptionen im operativen Geschäft. Hierbei ist auch die Einbeziehung von Externen wie z.B. Beschäftigungs- und Weiterbildungsträgern und Arbeitgebern der Region anzustreben.

- Flankiert und befördert werden sollte die stärkere Verankerung gleichstellungspolitischer Aspekte durch eine Reihe ausgewählter Kennziffern (z. B. Über- oder Unterschreitung der Frauenförderquote; Anzahl der Vermittlungen von Frauen und Männern in den Arbeitsmarkt – unterschieden nach Form und Umfang der Beschäftigungsverhältnisse), die geeignet erscheinen, Hinweise auf den Umsetzungsstand gleichstellungspolitischer Aktivitäten in der einzelnen Grundsicherungsstellen zu geben. Diese sollten in übergeordneten Controlling-Prozessen und Zielvereinbarungen mit den Grundsicherungsstellen thematisiert und gleichrangig zu anderen Zielen behandelt werden – d. h. sie bilden den Ausgangspunkt für konkrete Zielvereinbarungen, deren Einhaltung regelmäßig überprüft wird.
- Gender-Aspekte und die Vermittlung von Gender-Kompetenz müssen in die Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte integriert werden. In einer Übergangszeit könnten darüber hinaus bundesweit Gender-Fortbildungen für Fachkräfte aus den Grundsicherungsstellen angeboten werden und die Teilnahme an diesen als eine der o. g. Kennziffern gelten.

Andere Umgangsweise mit § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II

In der Analyse und Bewertung der Umsetzung des SGB II ist deutlich geworden, dass die geringeren Anteile von Frauen bei Maßnahmen und Integrationen u. a. daran liegen, dass Mütter von Kindern unter drei Jahren häufig nach § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II nicht verpflichtet sind, eine Arbeit anzunehmen, aber damit faktisch auch weitgehend aus der Förderung ausgeschlossen werden. Diese Möglichkeit nimmt auf familienspezifische Rahmenbedingungen sowie auf den Wunsch, sich selbst um Kleinkinder zu kümmern, Rücksicht. Außerdem ist die Regelung auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass externe Betreuungsmöglichkeiten für unter 3-Jährige vor allem in Westdeutschland nach wie vor eher knapp sind. Allerdings hat sich in der Umsetzung gezeigt, dass die Möglichkeit der Freistellung oft zu pauschal gehandhabt wird und von den Fachkräften zum Teil auch entgegen der Präferenzen von Müttern davon ausgegangen wird, dass diese sich dem Arbeitsmarkt wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stellen möchten. Die diesbezüglichen Empfehlungen erfordern keine gesetzlichen Änderungen, sondern vor allem eine gendersensiblere Umsetzung in den Grundsicherungsstellen:

- Im Fall von Paar-Bedarfsgemeinschaften bedeutet dies, dass das Gespräch über eine evtl. zeitweilige Freistellung einer Person von der Arbeitsuche und Maßnahmeteilnahme zur Betreuung eines Kleinkindes mit beiden Partner/innen zu führen ist und dabei auch betont wird, dass die Mutter oder der Vater dies in Anspruch nehmen können.
- Unabhängig von der Art der Bedarfsgemeinschaft (also auch im Fall von Alleinerziehenden) erscheint es wichtig, deutlicher heraus zu stellen, dass die zeitweilige Freistellung eine *Möglichkeit*, aber keine *Verpflichtung* ist und auch nicht bis zum dritten Geburtstag des Kindes andauern muss. Vielmehr wäre explizit darauf hinzuweisen, dass eine dreijährige Auszeit die beruflichen Chancen häufig verschlechtert (insbesondere bei den unter 25-Jährigen, weil in diesem Alter die Weichen für den weiteren Erwerbsverlauf gestellt werden).
- Auch während der Phase, in der eine Arbeitsaufnahme als nicht zumutbar gilt, sollten regelmäßig Beratungsgespräche stattfinden, um zu klären, ob und wann eine Förderung bzw. Unterstützung einsetzen soll, um eine Integration zu unterstützen bzw. ggf. Hilfestellung bei der Organisation einer Kinderbetreuung anzubieten.

Allen Betroffenen sollte die Möglichkeit angeboten werden, an begleitenden Maßnahmen teilzunehmen, ohne sich damit zugleich zur Arbeitsuche und –aufnahme zu verpflichten. Bei der Konzeption solcher Maßnahmen wären sowohl unterschiedliche inhaltliche Bedarfe als auch eine mehr oder weniger begrenzte zeitliche Verfügbarkeit zu berücksichtigen. Die unterschiedliche Praxis, ob und in welchem Umfang erwerbsfähige Hilfebedürftige mit älteren Kindern (über drei Jahre) noch zeitliche Einschränkungen ihrer Verfügbarkeit geltend machen können, wirft die Frage auf, ob es hier einer gewissen Angleichung bedarf. Eine flexible Handhabung ermöglicht zwar einerseits, auf Besonderheiten des Einzelfalls Rücksicht zu nehmen, führt andererseits aber auch dazu, dass die Betroffenen keine Anhaltspunkte haben, was von ihnen gefordert werden kann oder nicht. Ob und wie hier mehr Transparenz (und Gerechtigkeit) geschaffen werden kann, ist eine Frage, die einen breiteren Diskussionsprozess erfordert. Dies gilt umso mehr, als sich die Frage nicht nur bezogen auf das SGB II stellt, sondern auch bezogen auf einige andere Regelwerke (z. B. das Unterhaltsrecht).

Bedarfsgemeinschaft

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft ist mit einer ganzen Reihe von direkten oder indirekten Wirkungen verbunden, die aus der Gleichstellungsperspektive als problematisch zu bewerten sind. Gleichzeitig ist es aber eng mit der Grundlogik und den Kernzielen des SGB II verknüpft, so dass evtl. Veränderungen vor allem die Geset-

zesebene betreffen. Hierzu liegen von juristischer Seite einige erste Überlegungen vor; ein einschlägiges ausführlicheres Gutachten im Auftrag des BMFSFJ war zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichtes noch nicht veröffentlicht.

Vor diesem Hintergrund werden hier nur einige Hinweise gegeben, an welchen Stellen gleichstellungspolitisch problematische Wirkungen des Konstruktes der Bedarfsgemeinschaft im Rahmen der Untersuchung der Umsetzung des SGB II erkennbar geworden sind:

- Im SGB II ist vorgesehen, dass einerseits alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in das Prinzip des Förderns und Forderns einzubeziehen sind, andererseits endet aber der Hilfebezug (und damit auch die Förderung), sobald eine Bedarfsdeckung erreicht wird. Dies kann auch dadurch bewirkt werden, dass *ein* Mitglied der Bedarfsgemeinschaft eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Die anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Bedarfsgemeinschaft können zwar weiterhin arbeitsuchend sein, haben aber keinen Anspruch auf weitere individuelle Förderung im Rechtskreis des SGB II. Besonders problematisch erscheint dies, wenn sie sich zu diesem Zeitpunkt in einer laufenden Maßnahme befinden, die für ihre individuellen Erwerbschancen wichtig erscheint. Hier bestehen zwar im Einzelfall Möglichkeiten, die Maßnahme (ggf. auf Darlehensbasis) abzuschließen. Es wäre jedoch zu prüfen, wie solche Maßnahmen *grundsätzlich* übergangsweise im SGB II weiter gefördert werden und die vormals Hilfebeziehenden zumindest auf freiwilliger Basis auch eine weitergehende Unterstützung und Beratung durch die Grundsicherungsstellen erhalten können. Dies gilt umso mehr, als bei Ausscheiden aus dem Leistungsbezug häufig nicht absehbar ist, ob die Erwerbstätigkeit nachhaltig ist oder möglicher Weise (wie z. B. in der Zeitarbeit häufig) nur für einen kurzen Zeitraum besteht.
- Ein weiteres Problem, das in der Praxis wiederholt angesprochen wurde, bezieht sich auf die sozialrechtlichen Einstandspflichten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft, die nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht haben. Dies betrifft insbesondere Alleinerziehende im Fall einer neuen Partnerschaft. Möchten sie mit ihrem neuen Partner zusammen ziehen, wodurch sich ggf. ihre zeitliche Verfügbarkeit ausdehnen könnte, weil die Kinderbetreuung durch zwei Personen leichter geregelt werden kann, wird das Einkommen des neuen Partners bei der Berechnung des Hilfeanspruchs einbezogen und der Unterstützungsbetrag verringert sich entsprechend (oder entfällt sogar). In der Praxis wurde berichtet, dass aufgrund dessen auf das Zusammenziehen häufig verzichtet wird. Die betroffenen Frauen verweisen auch teilweise explizit darauf, dass noch nicht sicher ist, ob eine neue Partnerschaft hält, und sie unter diesen

Bedingungen eine finanzielle Abhängigkeit vom Partner besonders scheuen. Auch aus der Sicht der Partner erscheint es nachvollziehbar, dass sie davor zurück schrecken, für Stiefkinder finanziell einstehen sollen. Hier erscheint eine Harmonisierung der SGB II-Bestimmungen mit dem Unterhaltsrecht empfehlenswert.

- Aufgrund der Art der Ermittlung der Hilfebedürftigkeit (horizontale Methode) beziehen derzeit auch solche Personen ALG II, die ihren Lebensunterhalt selbst decken können. Sie geraten als ‚fiktiv Hilfebedürftige‘ allein deshalb in den Leistungsbezug, weil ihr Einkommen nicht zur Deckung des Bedarfs ihrer Bedarfsgemeinschaft ausreicht. Von ihnen wird aufgrund der gesetzlich geregelten Mitwirkungspflichten erwartet, ggf. eine andere (besser bezahlte) Beschäftigung aufzunehmen, um die Hilfebedürftigkeit der gesamten Bedarfsgemeinschaft zu überwinden. Lehnen sie ein entsprechendes Angebot zum Arbeitsplatzwechsel ab, können sie sanktioniert werden. Diese Logik knüpft an das Ernährermodell an und ist deshalb aus gleichstellungspolitischer Perspektive sehr problematisch. Anstelle dessen sollte zur früher im BSHG und heute in der Sozialhilfe (SGB XII) angewendeten vertikalen Berechnungsmethode zurückgekehrt werden, die eine ‚fiktive Hilfebedürftigkeit‘ nicht kennt. Eine geschlechtergerechte Grundsicherung würde Einzelansprüche von Personen definieren, allerdings bei Anrechnung von Partnereinkommen. Im Prozess der Aktivierung könnte so auf eine individuelle Existenzsicherung orientiert werden, da dies zur Überwindung der individuellen Hilfebedürftigkeit ausreichend ist.

Weitere Empfehlungen

Wie eingangs bereits angesprochen, werden im Folgenden zu einigen weiteren zentralen Themen zusätzliche Empfehlungen formuliert, die sich überwiegend auf konkrete Handlungsmöglichkeiten bzw. Beispiele guter Praxis auf der Umsetzungsebene beziehen. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen vor allem Anregungen geben, welche Aspekte bei einer gendergerechten Gestaltung des Aktivierungsprozesses bzw. der Umsetzung des SGB II, wie sie gemäß der ersten Empfehlung unterstützt und gefördert werden sollten, zu beachten wären.

Arbeitsförderung/Maßnahmen

- Die Frauenförderquote ist eines der wenigen bereits existierenden Instrumente zur gleichstellungsgerechten Steuerung. Dieses wäre stärker zu nutzen, um Defizite zu identifizieren oder – positiv ausgedrückt – Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, an welchen Stellen auf der Ebene der einzelnen Grundsicherungsstelle Potenziale für eine gezieltere Förderung von Frauen (im Sinne des Nachteils-

ausgleichs) bestehen. Dabei ist sie nicht schematisch zu handhaben, sondern eher prozessbezogen – z. B. als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Handlungskonzepten.

- Eine Orientierung von Maßnahmen alleine auf die zu erwartenden Vermittlungschancen im Anschluss kann dazu verleiten, diese eher geschlechtsspezifisch zu konzipieren – also z. B. Frauen und Männer in unterschiedliche Richtungen zu qualifizieren, in denen jeweils günstige Vermittlungschancen erwartet werden. In der Praxis gibt es aber auch zahlreiche Versuche, genau dieser Geschlechtersegregation entgegen zu wirken, und auch Beispiele dafür, dass dies in manchen Fällen zu einer höheren Nachhaltigkeit von Integrationen führen kann oder zu besseren Chancen, mit einer Integration auch die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dies spricht dafür, Qualitätskriterien einen höheren Stellenwert einzuräumen als kurzfristigen Vermittlungen.
- In der Praxis ist ein Trend zu mehr spezifischen Maßnahmeangeboten erkennbar, die auf unterschiedliche Zielgruppen zielen sowie besondere Unterstützung beinhaltet wie etwa eine Stärkung der Kompetenzen zur Bewältigung von Konflikten in der Familie oder im Umgang mit Betreuungsproblemen. Solche Maßnahmen sollten ausgebaut und weiter entwickelt werden.

Integration/Vermittlung

- Um offene Stellen möglichst rasch zu besetzen, werden bei der Vermittlung spezielle Anforderungen der Arbeitgeber oftmals erfüllt. Dies führt tendenziell jedoch dazu, dass bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt fortgeschrieben oder bestimmte Gruppen wie Frauen mit kleineren Kindern ausgegrenzt werden. Beispiele aus der Praxis verweisen jedoch darauf, dass durchaus Einflussmöglichkeiten auf die Anforderungen der Arbeitgeber und ihre Besetzungswünsche existieren. In einem Fall ist es z. B. gelungen, einen Arbeitgeber davon zu überzeugen, statt der gesuchten Männer für den Schichtbetrieb weibliche Arbeitskräfte einzustellen.
- Auch die bewerberorientierte Vermittlung, die an den Fähigkeiten der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ansetzt, bietet Chancen für eine solche Einflussnahme – auch zugunsten von Hilfebedürftigen mit zeitlichen Restriktionen wegen Kinderbetreuungsaufgaben. Insofern wäre die Beschränkung dieser Vermittlungsform auf Arbeitsuchende, die prinzipiell in Vollzeit arbeiten können, wie manche Grundsicherungsstellen sie bislang praktizieren, zu überdenken.
- Wenn Frauen in Erwerbstätigkeit übergehen, handelt es sich hierbei häufig um Minijobs. Sofern dies nicht von den Frauen selbst als ihrer Lebenssituation angemessen angesehen wird, sollte die Suche nach einer umfangreicheren Er-

werbstätigkeit weiter unterstützt werden. In einigen Grundsicherungsstellen wird in diesem Kontext versucht, die Arbeitgeber zur Umwandlung des Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bewegen – teilweise auch unterstützt durch entsprechende Qualifizierung oder finanzielle Förderung.

- In einigen Grundsicherungsstellen wurde berichtet, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Sittenwidrigkeit von Stellenangeboten bezogen auf den lokalen Arbeitsmarkt operationalisiert worden sind. Allerdings führt ein alleiniger Bezug auf branchenbezogene tarifliche oder ortsübliche Entgelte angesichts der im Durchschnitt geringeren Frauenlöhne im Ergebnis dazu, dass geschlechtsspezifisch unterschiedliche Lohnuntergrenzen für zumutbare Arbeit zur Anwendung kommen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht erscheint dies problematisch, weil bestehende Ungleichheiten am Arbeitsmarkt reproduziert und sogar weiter verschärft werden. Aus der Genderperspektive wäre es angemessener, eine einheitliche Untergrenze für zumutbare Arbeit festzulegen (oder eine verbindliche Lohnuntergrenze für den Arbeitsmarkt insgesamt einzuführen).

Kinderbetreuung

- Die Unterstützung bei der Organisation von externer Kinderbetreuung ist nach § 16a Satz 1 Nr. 1 SGB II eine Kann-Leistung, die zudem aufgrund der Zuständigkeit anderer Stellen in der Praxis eher schwierig umsetzbar ist. Gleichzeitig haben Grundsicherungsstellen, die sich hier besonders engagieren, jedoch höhere Vermittlungserfolge bei Frauen. Dies verweist darauf, dass sich verstärkte Bemühungen in diesem Bereich (z. B. durch eine enge Kooperation mit der zuständigen kommunalen Stelle) durchaus lohnen können.
- Dieser Befund spricht auch dafür, dass die Fachkräfte das Thema in Beratungsgesprächen mit Personen (Frauen und Männern), in deren Bedarfsgemeinschaften Kinder leben, grundsätzlich ansprechen, um zu erfahren, ob es einen (ggf. zusätzlichen) Bedarf an Kinderbetreuung gibt und ob hierbei Unterstützung gewünscht wird. Dies bietet zusätzlich den Vorteil, dass damit der tatsächliche Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen ermittelt und die zuständige kommunale Stelle bei einer systematischen Bedarfsermittlung unterstützt werden kann.
- Wenn im Beratungsgespräch von Seiten der ALG II-Beziehenden umfangreicherer Unterstützungsbedarf bei der Kinderbetreuung geäußert wird, kann diese Aufgabe Dritten (z. B. Maßnahmeträgern oder Beratungsstellen) übertragen werden. Dies bietet auch den Vorteil, dass hier besser als in der hierarchisch ungleichen Situation in der Interaktion zwischen Vermittlungsfachkraft und Kund/inn/en eher ein Vertrauensverhältnis aufgebaut und die Vor- und Nach-

teile verschiedener Möglichkeiten der Kinderbetreuung unbefangener thematisiert und gegeneinander abgewogen werden können.

Wir hoffen, mit unseren Befunden und Handlungsempfehlungen aufgezeigt zu haben, wo in der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht noch Verbesserungsmöglichkeiten in Richtung einer Stärkung des Gleichstellungsziel bestehen und wie dies gezielt gefördert und unterstützt werden könnte.

Literatur

- Ames, Anne** (2007): „Ich hab's mir nicht ausgesucht...“. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Eine Studie im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau/Mainz. Frankfurt a.M.
- Ames, Anne** (2008a): Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II. Abschlussbericht. Berlin. Hans-Böckler-Stiftung.
- Ames, Anne** (2008b): Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Hans-Böckler-Stiftung. In: [http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2008-113-4-1.pdf, gesichtet am 27.04.09].
- Andresen, Sünne/Dölling, Irene** (2008): Umbau des Geschlechter-Wissens von ReformakteurInnen durch Gender Mainstreaming? In: Wetterer, Angelika (Hg.): Geschlechterwissen und soziale Praxis. Königstein Ts. Helmer: 204-223.
- Andresen, Sünne** (2006): Die Analyse feldspezifischen Geschlechter-Wissens als Voraussetzung der Implementierung einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik. In: Aulenbacher, Brigitte/Bereswill, Mechthild/Löw, Martina/Meuser, Michael/Mordt, Gabriele/Schäfer, Reinhild/Scholz, Sylka (Hg.): FrauenMännerGeschlechterforschung: State of the Art. Münster. Westfälisches Dampfboot: 300-310.
- Andresen, Sünne/Dölling, Irene/Kimmerle, Christoph** (2003): Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis: Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren. Opladen. Leske und Budrich.
- Andresen, Sünne/Koreuber, Mechthild/Lüdke, Dorothea** (2009): Gender und Diversity: Albtraum oder Traumpaar? Interdisziplinärer Dialog zur „Modernisierung“ von Geschlechter- und Gleichstellungspolitik. Wiesbaden. VS.
- Antoni, Manfred/Jahn, Elke** (2006): Arbeitnehmerüberlassung: Boomende Branche mit hoher Fluktuation. IAB Kurzbericht 14. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2006/kb1406.pdf>, gesichtet am 25.06.09].
- Bach, Hans-Uwe/Spitznagel, Eugen** (1998): Was kostet die Arbeitslosigkeit wirklich? Eine Schätzung der gesamtwirtschaftlichen und gesamtfiskalischen Verluste durch Unterbeschäftigung von 1991 bis 1997 — Arbeitsmarktpolitische Aspekte. IAB Kurzbericht 17. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/1998/kb1798.pdf>, gesichtet am 25.06.09].
- Bäcker, Gerhard** (2008): SGB II: Grundlagen und Bestandsaufnahme. In: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreform: Bestandsaufnahme — Analysen — Perspektiven. Göttingen. Universitätsverlag: 20-42.
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta** (2007a): Fallbearbeitung nach SGB II — Beobachtungen aus dem Inneren der „black box“. In: WSI-Mitteilungen Jg. 60, H. 2: 70-77.
- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Wolf, Andreas/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Kupka, Peter** (2007b): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB Forschungsbericht 15. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb1507.pdf>, gesichtet am 11.12.08].

- Bareis, Ellen/Mertens, Mechthild/Reis, Claus** (2005): Berücksichtigung der Bedarfslage alleinerziehender Frauen und anderer weiblicher Zielgruppen im Leistungsprozess der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Frankfurt a.M. Fachhochschule Frankfurt am Main, Institut für Stadt- und Regionalentwicklung. In: [http://www.frauen nrw.de/docs/30414776_Begleitforschung.pdf, gesichtet am 15.12.08].
- Bareis, Ellen/Mertens, Mechthild/Reis, Claus** (2007): Frauen und Hartz IV. Die organisationale Umsetzung des SGB II. Frankfurt a.M. Fachhochschulverlag.
- Bartelheimer, Peter** (2006): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 33: 55-79. In: [http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Peter_Bartelheimer/Literatur/SM33_Bartelheimer_Dienstleistungen.pdf, gesichtet am 15.12.08].
- Bartelheimer, Peter** (2008): Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag. In: Zeitschrift für Sozialreform Jg. 54, H. 1: 11-36.
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta** (2007): Eher ein Randbereich. Sicherlich auch ganz wichtig. Gender-Fragen in der Fallbearbeitung nach dem SGB II. Bielefeld/Göttingen.
- Bartelheimer, Peter/Wagner, Alexandra** (2005): Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor. Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz I bis IV). Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung.
- Becker, Irene** (2008a): Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung: Ist eine Instrumentalisierung des gesetzlichen Einkommensminimums sonnvoll? In: Aust, Judith/Volker, Baethge-Kinsky/Müller-Schoell, Till/Wagner, Alexandra (Hg.): Über Hartz hinaus. Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik? Düsseldorf. Hans-Böckler-Stiftung: 83-97.
- Becker, Irene** (2008b): Gutachten laut Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008 zu den Beweisfragen 14 bis 17 im Rahmen der Beweiserhebung über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II sowie weitere Wirkungen des SGB II. Riedstadt. In: [http://www.boeckler.de/pdf/fof_gutachten_becker_2009.pdf, gesichtet am 03.05.09].
- Becker, Irene** (2008c): Von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum ALG II: Verteilungswirkungen des Systemwechsels. Referat auf dem Workshop „Wer wird aktiviert – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II“ am 29./30. September 2008 in Loccum.
- Becker, Irene/Hauser, Richard** (2006): Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reformen. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 69. Berlin.
- Beckmann, Petra** (2003): Neue Frauenförderquote: Gute Absichten führen nicht immer zum gewünschten Ziel. IAB Kurzbericht 22. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2003/kb2203.pdf>, gesichtet am 11.12.08].
- Behrend, Olaf/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang** (2008): Sisyphos motivieren oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform Jg. 54, H. 1: 37-55.
- Bender, Stefan/Koch, Susanne/Meßmann, Susanne/Walwei, Ulrich** (2007): Was muten sich Arbeitslose zu? Lohnkonzessionen von ALG-II-Empfängern. IAB

- Discussion Paper 23. Nürnberg. In:
[<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2307.pdf>, gesichtet am 25.11.08].
- Berghahn, Sabine** (2008): Die „Bedarfsgemeinschaft“ gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells? In: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme — Analysen — Perspektiven. Göttingen. Universitätsverlag: 143-168.
- Berlit, Uwe-Dietmar** (2007): § 14. In: Münder, Johannes (Hg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden. Nomos: 177-182.
- Bernhard, Sarah/Hohmeyer, Katrin/Jozwiak, Eva** (2006): Zweiter Arbeitsmarkt. Im Westen noch nichts Neues. IAB Kurzbericht 24. Nürnberg. In:
[<http://doku.iab.de/kurzber/2006/kb2406.pdf>, gesichtet am 11.12.08].
- Bernhard, Sarah/Hohmeyer, Katrin/Jozwiak, Eva/Koch, Susanne/Kruppe, Thomas/Stephan, Gesine/Wolff, Joachim** (2008): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. IAB Forschungsbericht 2. Nürnberg. In:
[<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>, gesichtet am 11.12.08].
- Bernhard, Sarah/Wolff, Joachim** (2008): Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? IAB Discussion Paper 5. Nürnberg. In:
[<http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp0508.pdf>, gesichtet am 11.12.08].
- Bescherer, Peter/Dörre, Klaus/Röbenack, Silke/Schierhorn, Karen** (2008): Eigensinnige „Kunden“. Auswirkungen strenger Zumutbarkeitsregeln auf Langzeitarbeitslose und prekär Beschäftigte. In: Dörre, Klaus (Hg.): Eigensinnige „Kunden“. Der Einfluss strenger Zumutbarkeit auf die Erwerbsorientierung Arbeitsloser und prekär Beschäftigter. Jena. 10-44.
- Betzelt, Sigrid** (2007): Hartz VI aus Gender-Sicht: Einige Befunde und viele offene Fragen. In: WSI-Mitteilungen Jg. 60, H. 6: 298-304.
- Blickhäuser, Angelika/Bargen, Henning von** (2006): Mehr Qualität durch Gender-Kompetenz. Ein Wegweiser für Training und Beratung im Gender Mainstreaming. Königstein Ts. Heinrich-Böll-Stiftung.
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut** (2005): Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher. IAB Forschungsbericht 14. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2005/fb1405.pdf>, gesichtet am 11.12.08].
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia** (2007): Arbeiten für wenig Geld — Zusammenfassung und politischer Handlungsbedarf. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hg.): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt a.M. Campus: 286-312.
- Bothfeld, Silke/Klammer, Ute/Klenner, Christina/Leiber, Simone/Thiel, Anke/Ziegler, Astrid** (2005): WSI-FrauenDatenReport. Ein Handbuch zur ökonomischen und sozialen Situation der Frauen in Deutschland. Berlin. Edition Sigma.
- Bremer Institut für deutsches, europäisches und internationales Gender-, Arbeits- und Sozialrecht/Zentrum für Sozialpolitik** (2009): Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltspflichtungen. Abschlussbericht des vom Bundesministerium für Familie, Senio-

- ren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Projekts (unveröffentlicht). Bremen.
- Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2007):** Erwerbstätige Leistungsbezieher im SGB II. Aufstocker — Bedürftige trotz Arbeit. IAB Kurzbericht 22. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb2207.pdf>, gesichtet am 16.12.08].
- Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut (2008):** Working poor: Arm oder Bedürftig? Eine Analyse zur Erwerbstätigkeit in der SGB II Grundsicherung mit Verwaltungsdaten. IAB Discussion Paper 34. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp3408.pdf>, gesichtet am 25.11.08].
- Bruckmeier, Kerstin/Schnitzlein, Daniel (2007):** Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB Discussion Paper 24. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2407.pdf>, gesichtet am 16.12.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2003):** Bestand an Teilnehmern an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III und sonstiger Programme, die vor Eintritt Arbeitslosenhilfe bezogen haben. Stand: 15.6.2003. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail_2004/a.html, gesichtet am 15.07.07].
- Bundesagentur für Arbeit (2006a):** Arbeitshilfe SGB II zur Eingliederungsvereinbarung (EinV) gem. § 15 SGB, Stand März 2006. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-zur-EinV-15.pdf>, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2006b):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2005. Region: Bundesrepublik Deutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200512/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_d.pdf, gesichtet am 30.06.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2006c):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2005. Region: Ostdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_o.pdf, gesichtet am 30.06.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2006d):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2005. Region: Westdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_w.pdf, gesichtet am 30.06.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2006e):** Geschäftsanweisung 28/2006. Anweisungen zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Publikation/pdf/GA-Anforderung-Eingliederungsvereinbarung.pdf>, gesichtet am 04.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007a):** Arbeitslosenhilfe-Beziehende-Statistik. Stand 31.12.2004. Sonderauswertung: Informationsangebot der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. September 2007. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007b):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2006. Region: Bundesrepublik Deutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_d.pdf, gesichtet am 30.03.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007c):** Geschäftsanweisungen EGZ. Eingliederungszuschuss für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen (EGZ-SB). Ein-

- gliederungszuschluss für Ältere. Qualifizierungszuschluss für jüngere Arbeitnehmer (EGS-Quali). Eingliederungszuschluss für jüngere Arbeitnehmer (EGS-Jug). Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Publikation/HEGA-12-2007-VA-EGZ-an-Zeitarbeit-Anlage-2.pdf>, gesichtet am 18.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007d):** Glossar für die Daten zur Eingliederungsbilanz 2006 nach § 54 SGB II. Nürnberg. In: [http://www.leipzig.de/imperia/md/content/80_wirtschaftsfoerderung/3-teil-eingliederungsbilanz2006-glossar.pdf, gesichtet am 01.04.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007e):** Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Nürnberg. In: [<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Sanktionenbericht.pdf>, gesichtet am 24.02.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007f):** Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit. August. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Report_GruSi_AnrechenbareEK_aus_ET_2007.pdf, gesichtet am 24.02.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007g):** Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 02/2007, Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsunternehmen. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2007h):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2006. Region: Westdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_w.pdf, gesichtet am 30.03.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2007i):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II- Berichtsjahr 2006. Region: Ostdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200612/eb/sgbii/dwo/eb_sgbii_o.pdf, gesichtet am 30.03.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008a):** Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende. Oktober. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200810/ama/alleinerziehende_d.pdf, gesichtet am 06.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008b):** Arbeitshilfe für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II. Anregungen für Geschäftsführungen. September. Nürnberg. In: [http://www.harald-thome.de/media/files/Leitfaden_foerderung_von_Alleinerziehenden_.pdf, gesichtet am 18.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008c):** Arbeitshilfe für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II. Anregungen für Integrationsfachkräfte (Kurzversion). September. Nürnberg. In: [http://www.harald-thome.de/media/files/Arbeitshilfe_Alleinerziehende.pdf, gesichtet am 18.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008d):** Arbeitsmarktberichterstattung. Alleinerziehende im SGB II. Oktober 2008. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/bericht_grundsicherung_alleinerziehende.pdf, gesichtet am 18.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008e):** Bundesergebnisse und ausgewählte Kennzahlen nach Regionen. SGB II, Berichtsjahr 2007. Region: Deutschland. Nürnberg. In: [<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/e.html>, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008f):** Durchführungsanweisung ALG - § 120 – Sonderfälle der Verfügbarkeit, Stand 12/2008. Nürnberg. In:

- [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Publikation/pdf/da-alg-p120.pdf>, gesichtet am 26.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008g):** Eingliederungsbilanz für das Jahr 2007 (ohne Daten zkt), Region: Bundesrepublik Deutschland. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2008h):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Berichtsjahr 2007. Region: Deutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/eb/sgbii/dwo/zkt/eb_sgbii_d.pdf, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008i):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Berichtsjahr 2007. Region: Ostdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/eb/sgbii/dwo/zkt/eb_sgbii_o.pdf, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008j):** Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II. Berichtsjahr 2007. Region: Westdeutschland. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/eb/sgbii/dwo/zkt/eb_sgbii_w.pdf, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008k):** Fachlicher Hinweis zu § 10 SGB II. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-10-SGB-II-Zumutbarkeit.pdf>, gesichtet am 06.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008l):** Grundsicherung in Deutschland - Übergänge aus Grundsicherung in Beschäftigung Juni 2008. Arbeitsmarktberichterstattung. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/uebergangsraten_broschuere_2008.pdf, gesichtet am 15.07.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2008m):** Prüfkriterien für statistische Auswertungen nach § 51 b SGB II. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/pruefkriterien_51b_sgbii_2-0.pdf, gesichtet am 07.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008n):** Ressourcen nutzen - Alleinerziehende im SGB II. Fachtagung SGB II. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Publikation/pdf/Fachtagung-Alleinerziehende-im-SGB-2.pdf>, gesichtet am 11.05.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2008o):** SGB II-Jahresbericht 2007. Zahlen, Daten, Fakten April. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGB-II-Jahresbericht-2007.pdf>, gesichtet am 28.07.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2008p):** SGB II Sozialgesetzbuch zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitslose. Jahresbericht 2007. Zahlen, Daten, Fakten. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGB-II-Jahresbericht-2007.pdf>, gesichtet am 29.07.08].
- Bundesagentur für Arbeit (2008q):** Grundsicherung für Arbeitsuchende: Bedarfe, Leistungen und Haushaltsbudget. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/Report_Bedarfe.pdf, gesichtet am 12.5.2009].
- Bundesagentur für Arbeit (2009a):** Analytikreport Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Mai 2009. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009b):** Analytikreport der Statistik. Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer. März 2009. In:

- [http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/analytik/gender-analytikreport_2009-03.pdf, gesichtet am 29.04.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2009c):** Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitarbeit. Entwicklung Juni 1998 - Juni 2008. Arbeitsmarktberichterstattung. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009d):** Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. Mai 2009. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2009e):** Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder. Nürnberg. In: [<http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/l.html>, gesichtet am 13.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2009f):** SGB II. Jahresbericht 2008. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGB-II-Jahresbericht-2008.pdf>, gesichtet am 05.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2009g):** SGB II. Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende. Jahresbericht 2008. Zahlen. Daten. Fakten. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/SGB-II/SGB-II-Jahresbericht-2008.pdf>, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesagentur für Arbeit (2009h):** Chancen des Marktes professionell nutzen. Geschäftsbericht 2008. Nürnberg. In: [<http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2008.pdf> - gesichtet am 10.6.2009].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008):** Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009):** Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II: Fragen und Antworten. Berlin. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/1760/property=pdf/a430__grundsicherung__fuer__arbeitsuchende__sgb__ii.pdf, gesichtet am 16.06.09].
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesagentur für Arbeit (2008):** Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2008 (SGB II-ZielVbg 2008). Berlin und Nürnberg. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/32816/property=pdf/2009__03__06__sgb__ii__zielvereinbarung__2008.pdf - gesichtet am 2.6.2009].
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2004):** Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelungsverordnung - RSV) vom 3. Juni 2004 (BGBl. I S. 1067). Berlin. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/3370/property=pdf/verordnung__zur__durchfuehrung__des__paragraphen__28__des__12ten__sgb__gueltig__bis__31__12__2004.pdf, gesichtet am 12.05.09].
- Bundessozialgericht (2006):** Urteil vom 7.11.2006, B 7b AS 14/06 R. Kassel. In: [<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&sid=f896d93c0cf0d099909ad381170e18ef&nr=9749&pos=0&anz=1>, gesichtet am 08.06.08].
- Bundessozialgericht (2009a):** Entscheidung vom 27.1.2009, B 14 AS 5/08 R. Kassel. In: [<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&Datum=2009&nr=10886&pos=28&anz=39> - gesichtet am 16.05.09].
- Bundessozialgericht (2009b):** Vorschrift über die abgesenkte Regelleistung für Kinder unter 14 Jahren ist verfassungswidrig. Medieninformation Nr. 3. Kassel.

In:[<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=ps&Datum=2009&nr=10753&pos=0&anz=3>,
gesichtet am 19.05.09].

Bundesverfassungsgericht (2009): Pressemitteilung Nr. 96 vom 19. August 2009,
In: [<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-096>]

Christoph, Bernhard (2009): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard bei
SGB -II-Beziehern/-Bezieherinnen. Präsentation auf der Tagung der Arbeitneh-
merkammer Bremen am 12.3.2009. In:
[http://www.arbeitnehmerkammer.de/cms/upload/Veranstaltungen/Was_fehlt_bei_Hartz4_Christoph.pdf,
gesichtet am 11.06.09].

Christoph, Bernhard/Müller, Gerrit/Gebhardt, Daniel/Wenzig, Claudia/Trappmann, Mark/Achatz, Juliane/Tisch, Anita/Gayer, Christine (2008):
Codebuch und Dokumentation des ‚Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung‘
(PASS) Welle 1 (2006/2007). FDZ-Datenreport 5. Nürnberg. IAB Forschungsda-
tenzentrum. In: [http://doku.iab.de/fdz/reporte/2008/DR_05-08.pdf,
gesichtet am 16.06.09].

**Daseking, Claudia/Freier, Jürgen/Koitz, Solveig/Stein, Anja vom/Wernick, Ange-
lika** (2008): Wer nicht spurt, kriegt kein Geld. Sanktionen gegen Hartz-IV-
Beziehende - Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen. Berlin. In:
[http://www.amrande.de/pdfs/broschuere_zu_sanktionen_2008_11_24.pdf,
gesichtet am 08.06.09].

Deutscher Bildungsserver (o. J.): Ausführungsgesetze der Länder zu Tageseinrich-
tungen für Kinder. In: [<http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=1899>,
gesichtet am 10.06.2009].

Deutscher Bundesrat (2008): Entschließung des Bundesrates zur Berücksichtigung
des kinderspezifischen Bedarfs bei der Bemessung der Regelleistungen nach
dem SGB II und der Regelsätze nach dem SGB XII. BT Drs. 329/208.

Deutscher Bundestag (2007): Entwicklungstendenzen in der beruflichen Weiterbil-
dung für Erwerbslose – Umfang und Maßnahmedauer. BT Drs. 16/5459.

Deutscher Bundestag (2008a): Arbeitsvermittlung in die Leiharbeit. BT Drs.
16/9657.

Deutscher Bundestag (2008b): Sanktionen im Bereich des Zweiten Buches Sozial-
gesetzbuch und Sperrzeiten im Bereich des Dritten Buches Sozialgesetzbuch.
BT Drs. 16/8284.

Deutscher Bundestag (2009): Besteuerung der Kindertagespflege. BT Drs.
16/12483.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2004): Neuvermessung
des Existenzminimums. Pressemitteilung des Deutschen Vereins vom
19.3.2004. In: [<http://www.deutscher-verein.de/02-presse/2004/maerz2004/existenzminimums/?searchterm=Neuvermessung>,
gesichtet am 24.03.08].

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2007): Erstes Position-
papier des Deutschen Vereins zur Neuausrichtung der Bedarfsgemeinschaft im
SGB II. Berlin.

Deutsches Jugendinstitut/Statistisches Bundesamt (2005): Gender-Datenreport.
1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepub-
lik Deutschland. München. In: [<http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/root.html>,
gesichtet am 08.01.09].

- Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark** (2009): Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB Kurzbericht 2. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0209.pdf>, gesichtet am 14.05.09].
- Dingeldey, Irene** (2000): Einkommenssteuersysteme und familiäre Erwerbsmuster im europäischen Vergleich. In: Dingeldey, Irene (Hg.): Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Opladen. Leske und Budrich: 11-47.
- Dölling, Irene** (2005): 'Geschlechter-Wissen' – ein nützlicher Begriff für die „verstehende“ Analyse von Vergeschlechtlichungsprozessen? In: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien Jg. 23, Nr. 1/2: 44-62.
- Droßard, Ralf** (2008): Verdienstabstand zwischen Frauen und Männern. STATmagazin. Wiesbaden In: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/VerdiensteArbeitskosten/2008__8/PDF2008__10,property=file.pdf, gesichtet am 06.05.09].
- Engelbrech, Gerhard/Jungkunst, Maria** (2001): Alleinerziehende Frauen haben besondere Beschäftigungsprobleme. IAB Kurzbericht 2. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2001/kb0201.pdf>, gesichtet am 14.01.09].
- Engler, Steffani** (2004): Habitus und sozialer Raum: Zur Nutzung der Konzepte Pierre Bourdieus in der Frauen- und Geschlechterforschung. In: Becker, Ruth/Kortendieck, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie. Wiesbaden. VS: 222-233.
- Euler, Manfred** (1983): Genauigkeit der Einkommensangaben in Abhängigkeit der Art der statistischen Erfassung. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 10: 813 – 818.
- Falk, Susanne** (2005): Geschlechtsspezifische Ungleichheit im Erwerbsverlauf. Analysen für den deutschen Arbeitsmarkt. Wiesbaden. VS.
- Fendrich, Sandra/Pothmann, Jens** (2007): Zu wenig und zu unflexibel. Zum Stand öffentlicher Kinderbetreuung bei In-Kraft-Treten des TAG. In: Bien, Walter/Rauschenbach, Thomas/Riedel, Birgit (Hg.): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie. Berlin/Düsseldorf/Mannheim. Cornelsen Skriptor: 25-42.
- Fergen, Bernd/Stubig, Hans-Jürgen** (2004): Sozialhilfe. In: BMGS (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht, Nürnberg: 711-735.
- Fraser, Nancy** (1994): Was ist kritisch an der Kritischen Theorie, Habermas und die Geschlechterfrage. In: Fraser, Nancy (Hg.): Widerspenstige Praktiken, Macht, Geschlecht, Diskurs. Frankfurt a.M. Suhrkamp: 173-221.
- Frey, Michael** (2007): Wandel betrieblicher Geschlechterpolitik durch Vermarktlichung und Subjektivierung von Arbeit – „Riskante Chancen“ für Frauen. In: Aulenbacher, Brigitte/Funder, Maria/Jacobsen, Heike/Völker, Susanne (Hg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Forschung im Dialog. Wiesbaden. VS: 165-182.
- Frey, Regina** (2003): Gender im Mainstreaming. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs. Königstein Ts. Ulrich Helmer.
- Fuchs-Rechlin, Kirsten** (2007): Kindertagesbetreuung im Spiegel des Sozioökonomischen Panels. In: Deutsches Jugendinstitut (Hg.): Zahlenspiegel 2007 - Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München.

- Funder, Maria/Dörhöfer, Steffen/Rauch, Christian** (2005): Jenseits der Geschlechterdifferenz? Geschlechterverhältnisse in der Informations- und Wissensgesellschaft. München/Mering. Rainer Hampp.
- Geis, Marco** (2008): Der Einfluss der Bundesagentur für Arbeit auf die Geschlechterverhältnisse am Arbeitsmarkt. Diplomarbeit. Marburg. Hochschulschrift.
- Grimm, Nathalie** (2009): Geschlechtsspezifische Verteilungswirkungen des SGB II beim Zugang zu Leistungen. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird 'aktiviert' - und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Locomer Protokolle 79/08. Locom. Evangelische Akademie: 99-108.
- Graf, Tobias** (2007): Bedarfsgemeinschaften 2005 und 2006. Die Hälfte war zwei Jahre lang durchgehend bedürftig. IAB Kurzbericht 17. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb1707.pdf>, gesichtet am 29.06.09].
- Graf, Tobias** (2009): Dauer des Grundsicherungsbezugs. Kein Gleichstand zwischen den Geschlechtern. IAB-Forum, Nr. 1: 76-77.
- Grote, Hugo/Sell, Stefan** (2006): Vater oder Staat? In: [http://www.rheinahrcampus.de/fileadmin/dokumente/ibus/Unterhalt_von_Vater_Staat.pdf, gesichtet am 14.01.09].
- Hartmann, Michael** (2008): Übergänge von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Methodenbericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg. In: [http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/uebergaenge/methodenbericht_uebergaenge.pdf, gesichtet am 16.03.09].
- Hartz-Kommission** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. In: [<http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Redaktion/PDF/Publikationen/hartzbericht-teil1-hartz1,property=pdf,bereich=arbeitsmarktreform,sprache=de,rwb=true.pdf>, gesichtet am 28.06.09].
- Haug, Frigga** (2004): Gender – Karriere eines Begriffs und was dahinter steckt. In: Hertzfeld, Hella/Schäffgen, Karin/Veth, Silke (Hg.): GeschlechterVerhältnisse: Analysen aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Berlin. Karl Dietz Verlag: 15-32.
- Heimer, Andreas/Knittel, Tilmann/Steidle, Hanna** (2009): Dossier Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende. Materialien aus dem Kompetenzzentrum familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Basel/Berlin.
- Hessisches Landessozialgericht** (2008): Hessisches Landessozialgericht L 6 AS 336/07 Darmstadt. In: [[http://web1.justiz.hessen.de/migration/rechtsp.nsf/7043343409F69560C125754A0032F73E/\\$file/2008-10-29-L-6-AS-0336-07...pdf](http://web1.justiz.hessen.de/migration/rechtsp.nsf/7043343409F69560C125754A0032F73E/$file/2008-10-29-L-6-AS-0336-07...pdf), gesichtet am 16.05.09].
- Hielscher, Volker/Ochs, Peter** (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin. Edition Sigma.
- Hohendanner, Christian** (2007): Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB Discussion Paper 8. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp0807.pdf>, gesichtet am 15.01.09].
- Hohmeyer, Katrin/Jozwiak, Eva** (2008): Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selectivity analysis. IAB Discussion Paper 8. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp0808.pdf>, gesichtet am 16.03.09].

- Hohmeyer, Katrin/Wolff, Joachim** (2007): A fistful of Euros. Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt? IAB Discussion Paper 32. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp3207.pdf>, gesichtet am 15.01.09].
- Holst, Elke/Maier, Friederike** (1998): Normalarbeitsverhältnis und Geschlechterordnung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 31, Nr. 3: 506-518.
- IAQ/FIA/GendA** (2007): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Jahresbericht 2007 des Gender-Projekts. Kurzfassung. Gelsenkirchen/Berlin/Marburg.
- IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid** (2007): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht 2007 (unveröffentlicht).
- IAQ/ZEW/ZfT/Team Kaltenborn/TNS Emnid** (2008): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht 2008 (unveröffentlicht).
- IAW** (2007a): Jahresbericht 2007 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“. Tübingen. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/18638/property=pdf/f358__evaluation__der__experimentierklausel__2007.pdf, gesichtet am 09.03.09].
- IAW** (2007b): Registrierte Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung im Bereich des SGB II. Konzeption und exemplarische empirische Umsetzung. Quartalsbericht April 2007. Tübingen. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/17542/property=pdf/f357__quartalsbericht__april__2007__iaw__357.pdf, gesichtet am 09.03.09].
- IAW/ZEW** (2008): Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“. Mannheim/Tübingen. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/30132/property=pdf/f385__forschungsbericht.pdf, gesichtet am 11.03.09].
- ifo/IAW** (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Feld 4. Makroanalyse und regionale Vergleiche. Endbericht. In: [http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/about/aboutifo/DEPARTMENTS/IFO_SAM/PROJECTS_SAM/SAM_Endbericht_UF4_Kurzfassung_2008.pdf, gesichtet am 30.03.09].
- Jantz, Bastian** (2004): Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. In: Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin. Edition Sigma: 38-50.
- Jozwiak, Eva/Wolff, Joachim** (2007): Wirkungsanalyse. Kurz und bündig - Trainingsmaßnahmen im SGB II. IAB Kurzbericht 24. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2007/kb2407.pdf>, gesichtet am 19.01.09].
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia** (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen. IAQ-Report 1. Gelsenkirchen. In: [<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2008/report2008-01.pdf>, gesichtet am 19.01.09].

- Kaltenborn, Bruno/Schiwarov, Juliana** (2006): Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen. Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5. Berlin. In: [<http://www.wipol.de/download/blickpunkt200605.pdf>, gesichtet am 19.01.09].
- Kaps, Petra** (2006): Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung? - Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik. Städte und Regionen in Europa, Band 14. Opladen. Leske und Budrich.
- Kazda, Björn/Vogt, Martin** (2005): Sozialgesetzbuch 2. Buch. Grundsicherung für Arbeitsuchende. In: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung/BW Bildung und Wissen (Hg.): Übersicht über das Sozialrecht. Nürnberg. Bildung und Wissen.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina** (2007): Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive. IAB Forschungsbericht 2. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2007/fb0207.pdf>, gesichtet am 19.01.09].
- Knapp, Ulla** (2004): Die neuen Gesetze am Arbeitsmarkt - was bringen sie für Frauen? Bremerhaven.
- Knuth, Matthias** (2006): „Hartz IV“ - die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In: Sozialer Fortschritt Jg. 55, Nr. 7: 160-168.
- Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß** (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bielefeld. Bertelsmann.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich** (2008): Drei Jahre SGB II. Frischer Wind oder doch nur ein laues Lüftchen für den Arbeitsmarkt. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit Jg. 39, H. 1: 54-68.
- Konle-Seidl, Regina** (2008): Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich. IAB-Forschungsbericht 7. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0708.pdf>, gesichtet am 06.05.09].
- Kramme, Anette** (2008): Rechtsprechungs-Übersicht zum SGB II (Arbeitslosengeld II). Berlin. In: [http://www.harald-thome.de/media/files/Hartz_IVUrteilssammlung_Kramme_05-08.pdf, gesichtet am 30.07.08].
- Kratzer Nick/Fuchs, Tatjana/Wagner, Alexandra/Sauer, Dieter** (2005): Zeitmuster – Zeitverwendung im Kontext von Erwerbsarbeit und Haushalt. In: SOFI/IAB/INIFES (Hg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht. Wiesbaden. 381-402.
- Kümmerling, Angelika/Jansen, Andreas/Lehndorff, Steffen** (2008): Die Veränderung der Beschäftigungs- und Arbeitszeitstrukturen in Deutschland 2001 bis 2006. Datenbericht an die Hans-Böckler-Stiftung. „Arbeitszeit-Monitor“. Gelsenkirchen.
- Kurz-Scherf, Ingrid** (2007): Soziabilität – auf der Suche nach neuen Leitbildern der Arbeits- und Geschlechterpolitik. In: Aulenbacher, Brigitte/Funder, Maria/Jacobsen, Heike/Völker, Susanne (Hg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Forschung im Dialog. Wiesbaden. VS: 269-284.
- Lamnek, Siegfried** (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken. Weinheim. Psychologie Verlags Union.

- Lange, Jens** (2007): Schulkinder in Kindertagesbetreuung. Zahlenspiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. In: [http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Publikationen/zahlenspiegel2007/01-Redaktion/PDFAnlagen/Kapitel-02,property=pdf,bereich=zahlenspiegel2007,sprache=de,rwb=true.pdf, gesichtet am 09.6.08].
- Leitner, Andrea/Wroblenski, Angela** (2002): Zwischen Wissenschaftlichkeitsstandards und Effizienzansprüchen. ExpertInneninterviews in der Praxis der Arbeitsmarktevaluation. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen. Leske und Budrich: 241-256.
- Lenhart, Karin** (2009): Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen. Wiesbaden. VS.
- Lenze, Anne** (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Hans-Böckler-Stiftung - Arbeitspapier 151. Düsseldorf. In: [http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_151.pdf, gesichtet am 02.06.09].
- Lepperhoff, Julia** (2005): Gleichberechtigt ungleich - ungleich gleichberechtigt. Geschlechterwissen und berufliche Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.): In Arbeit: Zukunft. Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel. Münster. Westfälisches Dampfboot: 241-257.
- Letablier, Marie-Thérèse/Jönsson, Ingrid** (2003): Kinderbetreuung und politische Handlungslogik. In: Gerhard, Ute/Knijin, Trudie/Weckwert, Anja (Hg.): Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich. München. C. H. Beck: 85-109.
- Lewis, Jane** (2003): Erwerbstätigkeit versus Betreuungsarbeit. In: Gerhard, Ute/Knijin, Trudie/Weckwert, Anja (Hg.): Erwerbstätige Mütter. Ein europäischer Vergleich. München. C. H. Beck: 29-52.
- Lietzmann, Torsten** (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. IAB-Kurzbericht 12. Nürnberg.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne** (2007): Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten. Opladen. B. Budrich.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne** (2008): Organisationsreform der Arbeitsämter und neue Maßnahmen für Arbeitsuchende: Soziale Ungleichheit und Partizipationschancen Betroffener. Abschlussbericht. Siegen. mimeo.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne** (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz. UVK.
- Malik, Corinna** (2008): Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer nach den „Hartz-Reformen“. WZB Discussion Paper 103. Berlin. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. In: [http://skylia.wz-berlin.de/pdf/2008/i08-103.pdf, gesichtet am 16.02.09].
- Mangold, Roland/Rosenbichler, Ursula/Schermann, Norbert/Schörghuber, Karl** (2007): Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming. Publikationsreihe der EQUAL Entwicklungspartnerschaft QE-GM. Wien.
- Martens, Rudolf** (2004): Expertise. Die ab Januar 2005 gültige Regelsatzverordnung (RSV) und der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. In: Paritätischer

- Wohlfahrtsverband – Gesamtverband (Hg.): „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Berlin. 9-50.
- Mika, Tanja** (2006): Informationsdefizite und Schonung Angehöriger Hauptgründe für Verzicht auf Sozialhilfe. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) Nr. 35: 7-10.
- Minijobzentrale** (2009): Arbeitsrecht. In: [http://www.minijobzentrale.de/nn_10782/DE/2__AG/8__arbeitsrecht/InhaltsNav.html?__nnn=true, gesichtet am 16.06.09].
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Land Brandenburg** (2007): Länderübersicht. Kita-Rechtslage. Stand Juli 2007. In: [<http://brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/rechtslage.pdf>, gesichtet am 10.06.08].
- Ministerium für Gesundheit und Soziales Sachsen-Anhalt** (2004): Besondere Förderung von erwerbstätigen Eltern im KiFöG verfassungsgemäß. Pressemitteilung 142. In: [http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/ms/2004/142_2004.htm, gesichtet am 30.6.08].
- Müller, Petra/Kurtz, Beate** (2002): Aktive Arbeitsmarktpolitik und Gender Mainstreaming: Strukturen von Teilnahme und Verbleib bei ausgewählten Instrumenten der Bundesanstalt für Arbeit. In: Engelbrech, Gerhard (Hg.): Arbeitsmarktchancen für Frauen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg. Insitut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit: 207-260.
- Müller, Petra/Kurtz, Beate** (2004): Chancen und Hemmnisse bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming durch die Bundesagentur für Arbeit. Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste 2. Nürnberg. In: [http://doku.iab.de/ibv/2004/ibv0204_1.pdf, gesichtet am 16.02.09].
- Mundt, Volker** (2008): Hartz IV: Rechtsprobleme des SGB II und seiner Anwendung. Expertise im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. Berlin. In: [<http://dokumente.linksfraktion.net/pdfdownloads/7749145104.pdf>, gesichtet am 10.06.09].
- Nickel, Hildegard Maria** (1993): „Mitgestalterinnen des Sozialismus“ – Frauenarbeit in der DDR. In: Helwig, Gisela/Nickel, Hildegard Maria (Hg.): Frauen in Deutschland 1945-1992. Bonn. Bundeszentrale für politische Bildung: 233-256.
- Niewald, Stephan** (2007): § 16. In: Münder, Johannes (Hg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden. Nomos: 251-297.
- Noll, Susanne/Nivorozhkin, Anton/Wolff, Joachim** (2006): Förderung mit dem Einstiegsgeld nach § 29 SGB II. Erste Befunde zur Implementation und Deskription. IAB Forschungsbericht 23. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb2306.pdf>, gesichtet am 16.02.09].
- Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike** (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier, Claudia Bogedan (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – Vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden. VS-Verlag (im Erscheinen).
- Ostendorf, Helga** (2005): Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik in der Berufsberatung. Opladen. B. Budrich.

- Ostendorf, Helga** (2006): Arbeitsmarktreformen – Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung. In: Degener, Ursula (Hg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven. Wiesbaden. VS-Verlag für Sozialwissenschaften: 259-280.
- Pateman, Carole** (1994): Der Geschlechtervertrag. In: Appelt, Erna/Neyer, Gerda (Hg.): Feministische Politikwissenschaft. Wien. Verlag für Gesellschaftskritik.
- Promberger, Markus/Bellmann, Lutz/Dreher, Christoph/Sowa, Frank/Schramm, Simon/Theuer, Stefan** (2006): Leiharbeit im Betrieb. Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Nürnberg. Hans-Böckler-Stiftung.
- Puch, Katharina** (2008): Zeitarbeit. Ergebnisse des Mikrozensus. STATmagazin. In: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/STATmagazin/Arbeitsmarkt/2008__3/Zeitarbeit,templateId=renderPrint.psml, gesichtet am 16.06.09].
- Rostock, Petra/Wersig, Maria/Künzel, Annegret** (2007): Frauen diskriminierend oder geschlechterpolitisch konzeptionslos? Geschlechtsspezifische Auswirkungen von Hartz IV. In: Berghahn, Sabine (Hg.): Unterhalt und Existenzsicherung. Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden. Nomos: 305-322.
- Rudolph, Clarissa/Schirmer, Uta** (2004): Gestalten oder Verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung, Wiesbaden. VS-Verlag.
- Rudolph, Clarissa** (2007): Gleichstellungspolitik als Luxus. Wandel und Persistenz von Geschlechterverhältnissen bei der Hartz IV-Umsetzung. In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV - Zwischenbilanz und Perspektiven. Erfahrungsberichte, Analysen und Bewertungen der bisherigen Umsetzung. Münster. Westfälisches Dampfboot: 110-134.
- Rust, Ursula** (2009): Aktivierende und geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik - den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ist erst noch Rechnung zu tragen. In: Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes Jg. 12, H. 3: 116-120.
- Salomon, Eva** (o. J): Gleichstellung und Chancengleichheit. In: [http://www.goed.at/files/877/Artikel_Gleichbehandlung_versus_Gender-Mainstreaming.pdf, gesichtet am 15.04.09].
- Rudolph, Clarissa/Schirmer, Uta** (2004): Gestalten oder Verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung, Wiesbaden
- Schneider, Hilmar** (2006): Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Jg. 75, H. 1: 85-96.
- Schneider, Ulrich/Martens, Rudolf/Gathen, Marion von zur** (2009): Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes und der Paritätischen Forschungsstelle zum „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II)“ für die Bundestagsausschüsse Arbeit und Soziales sowie Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 9. Februar 2009. Berlin. In: [http://www.bundestag.de/ausschuesse/a13/anhoerungen/anhoerung15/stellungnahmen/423f_16_13_martens.pdf, gesichtet am 12.05.09].
- Sczesny, Cordula/Schmidt, Sophie/Schulte, Helen/Dross, Patrick** (2008): Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Einsatzstrategien, Entgelte. Endbericht. Dortmund. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes

- Nordrhein-Westfalen. In: [http://www.mags.nrw.de/08_PDF/001/zeitarbeitnrw.pdf, gesichtet am 14.05.09].
- Sekretariat der ständigen Kultusministerkonferenz der Länder** (2008): Allgemein bildende Schulen in Ganztagsform in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland - Statistik 2002 bis 2006. In: [http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2008/2008_03_04-Allgem-Schulen-Ganztagsform-02-06.pdf, gesichtet am 05.06.09].
- Sellach, Brigitte/Enders-Drägässer, Uta/Baer, Susanne/Kuhl, Mara/Kreß, Brigitta** (2003): Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung. Frankfurt a.M./Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2008): Kindertagesbetreuung regional 2007. Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland. Wiesbaden. In: [<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?ID=1022072&cmspath=struktur,vollanzeige.csp>, gesichtet am 14.05.09].
- Statistisches Bundesamt** (2006a): Leben und Arbeiten in Deutschland. Sonderheft 2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden. In: [<https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1019709>, gesichtet am 19.03.09].
- Statistisches Bundesamt** (2006b): Statistik der Sozialhilfe. Frauen in der Sozialhilfe. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2007): Neue Daten zur Migration in Deutschland verfügbar. Pressemitteilung vom 04.05.2007. Wiesbaden. In: [http://www.presseportal.de/pm/32102/980441/statistisches_bundesamt/, gesichtet am 06.05.09].
- Statistisches Bundesamt** (2008): Verdienstunterschied zwischen Männern und Frauen im Westen höher als im Osten. Pressemitteilung vom 14.11.2008. Wiesbaden. In: [http://www.presseportal.de/pm/32102/1301442/statistisches_bundesamt, gesichtet am 06.05.09].
- Statistisches Bundesamt** (2009): Haushalte. Wiesbaden In: [<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/Haushalte/Aktuell,templateId=renderPrint.psml>, gesichtet am 20.05.09].
- Stiegler, Barbara** (1998): Frauen im Mainstreaming: politische Strategien und Theorien zur Geschlechterfrage. Bonn. Friedrich-Ebert-Stiftung. In: [<http://www.fes.de/fulltext/asfo/00802toc.htm>, gesichtet am 23.04.09].
- Stiegler, Barbara** (2000): Wie Gender in den Mainstream kommt: Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming. Expertisen zur Frauenforschung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. In: [<http://www.fes.de/fulltext/asfo/00802toc.htm>, gesichtet am 24.02.09].
- Thießen, Friedrich/Fischer, Christian** (2008): Die Höhe der sozialen Mindestsicherung. Eine Neuberechnung „bottom up“. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. Jg. 57, H. 2: 145-173. In: [http://www.harald-thome.de/media/files/Dies%20und%20das/ChemnitzStudie_lang.pdf, gesichtet am 13.04.09].
- Wagner, Alexandra** (2000): Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“? Über eine konfuse Debatte und ihre politische Instrumentalisierung. In: Schäfer, Claus (Hg.): Geringere Löhne - mehr Beschäftigung? Niedriglohn-Politik. Hamburg. VSA: 200-246.

- Wenzel, Ulrich** (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform Jg. 54, H. 1: 57-78.
- Wersig, Maria** (2006): Zwischen Aktivierungsrhetorik und männlichem Ernährermodell. Hartz IV und die Geschlechterverhältnisse. In: Ruberta Nr. 11: 39-42.
- Wetterer, Angelika** (2008a): Geschlechterwissen und soziale Praxis: Theoretische Zugänge - empirische Erträge. Königstein Ts. Helmer.
- Wetterer, Angelika** (2008b): Geschlechterwissen: Zur Geschichte eines neuen Begriffs. In: Wetterer, Angelika (Hg.): Geschlechterwissen und soziale Praxis: Theoretische Zugänge - empirische Erträge. Königstein Ts. Helmer.
- Winkler, Gunnar** (1990): Frauenreport '90. Berlin. Die Wirtschaft.
- Wolff, Joachim/Hohmeyer, Katrin** (2006): Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsgelegenheiten: Bislang wenig zielgruppenorientiert. IAB Forschungsbericht 10. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1006.pdf>, gesichtet am 15.12.08].
- Wolff, Joachim/Hohmeyer, Katrin** (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs. Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 2. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/kurzber/2008/kb0208.pdf>, gesichtet am 05.01.09].
- Wolff, Joachim/Jozwiak, Eva** (2007): Does short-term training activate means-tested unemployment benefit recipients in Germany. IAB Discussion Paper 29. Nürnberg. In: [<http://doku.iab.de/discussionpapers/2007/dp2907.pdf>, gesichtet 25.11.08].
- WZB/infas/FH Frankfurt a.M.** (2008): Abschlussbericht Mai 2008 an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaften". Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Berlin/Bonn/Frankfurt a.M. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/30136/property=pdf/f386__forschungsbbericht.pdf, gesichtet am 10.03.09].
- ZEW/IAQ/TNS Emnid** (2007): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld. In: [http://www.bmas.de/coremedia/generator/22396/property=pdf/f362__forschungsbbericht.pdf, gesichtet am 15.12.08].
- ZEW/IAQ/TNS Emnid** (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II - Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld. In: [<http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2008/brussig01.pdf>, gesichtet am 30.03.09].