

ARBEIT – DEMOKRATIE – GESCHLECHT

herausgegeben von Ingrid Kurz-Scherf

Band 5

Redaktion: Lena Correll, Stefanie Janczyk, Julia Lepperhoff,
Anja Lieb, Clarissa Rudolph und Alexandra Scheele

Clarissa Rudolph/Renate Niekant (Hrsg.)

Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven

Renate Niekant, Politikwissenschaftlerin, Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Philosophie in Mainz und Heidelberg, Promotion am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Gender Studies der JLU, Mitglied im Vorstand der Heinrich Böll-Stiftung Hessen. Arbeitsschwerpunkte: Feministische Theorie, sozialwissenschaftliche Diskursforschung, Bewegungsforschung, deutschsprachige sozialwissenschaftliche Frauen- und Geschlechterforschung.

Clarissa Rudolph, Dr., derzeit Vertretungsprofessur an der JWG-Universität Frankfurt/Main und Durchführung des Projekts „Die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht“ bei *GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit – Demokratie – Geschlecht* am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, feministische Arbeitsforschung, Frauen- und Gleichstellungspolitik, Frauenbewegung, Gender Mainstreaming.

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Die Publikation ist in Kooperation zwischen GendA - *Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht* und der *Heinrich Böll-Stiftung Hessen e.V.* entstanden.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
 Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

1. Auflage Münster 2007
 © 2007 Verlag Westfälisches Dampfboot
 Alle Rechte vorbehalten
 Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD
 Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz
 Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
 ISBN 978-3-89691-663-1

Inhalt

<i>Clarissa Rudolph/Renate Niekant</i> Einleitung - Hartz IV im Jahr 2007	7
Hartz IV - Perspektiven und Analysen	25
<i>Silke Bothfeld</i> Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat	26
<i>Judith Aust/Till Müller-Schoell</i> Vom Missbrauch einer Debatte	46
<i>Matthias Knuth</i> Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“	66
Ambivalenzen der Geschlechterpolitik und der Geschlechterverhältnisse	93
<i>Volker Baethge-Kinsky/Alexandra Wagner</i> Zur Umsetzung des „Gender Mainstreaming“ in der wissenschaftlichen Evaluation der Hartz-Gesetze I bis III	94
<i>Clarissa Rudolph</i> Gleichstellungspolitik als Luxus - Wandel und Persistenz von Geschlechterverhältnissen bei der Hartz IV-Umsetzung	110
<i>Diana Auth/Bettina Langfeldt</i> Re-Familialisierung durch Arbeitslosengeld II?	135
<i>Karin Lenhart</i> Ein „spanisches Fenster“ Erkundungen zu Frauenförderung und Hartz IV in einem großstädtischen Jobcenter	156

Umsetzung von Hartz IV – Theorie und Praxis	177
<i>Claus Reis</i>	
Fallmanagement – ein Mythos? Erfahrungen mit Case Management in unterschiedlichen Feldern kommunaler Sozialpolitik	178
<i>Anne Ames</i>	
Das Erleben der Betroffenen	193
<i>Gerlind Jäckle/Hugo L. Roth</i>	
Erfahrungen aus der Praxis	208
<i>Elke Tießler-Marenda</i>	
Nach der Reform – Aktuelle Erfahrungen mit der Umsetzung von Hartz IV mit Blick auf Menschen mit Migrationshintergrund	219
Autorinnen und Autoren	236

Clarissa Rudolph/Renate Niekant

Einleitung – Hartz IV im Jahr 2007

Als die rot-grüne Bundesregierung 2002 die Ergebnisse der Hartz-Kommission präsentierte, gab sie vollmundige Versprechen zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik ab: So sollten die neuen Aktivierungsstrategien zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit um die Hälfte führen – in Zahlen zum damaligen Zeitpunkt: um 2 Mio. Jenseits dieser eher unwahrscheinlichen Zahl erschien das gesamte Verfahren eher befremdlich: Abseits von dafür vorgesehenen, demokratisch und gesetzlich legitimierten Gremien und Organen wurde die Politikentwicklung in eine kleine ExpertInnenrunde verlagert, die nicht einmal repräsentativ zusammengesetzt war, sondern deren Benennung persönlich erfolgte¹. Eine Zuspitzung dieses demokratiefremden Verfahrens erfolgte nicht nur durch die eigenmächtige Erweiterung des Kommissionsauftrages – die sich ursprünglich lediglich mit dem Umbau der Bundesagentur für Arbeit (damals Bundesamt für Arbeit) beschäftigen sollte –, sondern auch durch die Ankündigung vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, dass die Vorschläge der Hartz-Kommission 1 : 1 umgesetzt würden. Obwohl das nicht geschehen ist (vgl. Jann/Schmid 2004), sind in den Kommissionsvorschlägen Weichenstellungen für die Umgestaltung der Arbeitsmarktpolitik enthalten gewesen; u.a. war dort die Zusammenlegung der Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe vorgesehen.

Die Vorschläge der Hartz-Kommission und die daraus resultierenden vier *Gesetze für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* wurden – im Kontext der Agenda 2010 – als Antwort auf die Krise des Sozialstaats formuliert: Nur der Umbau des Sozialstaates und die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik seien die Garanten für den Erhalt des Sozialsystems. Das zentrale Mittel dafür sei die steigende Verantwortung des Einzelnen:

„Die Bürgerinnen und Bürger sollen in Notlagen mehr Verantwortung für sich und ihre Partner und Familien übernehmen. Dadurch kann der Sozialstaat entlastet werden und sich auf die Hilfe für diejenigen konzentrieren, die es alleine nicht schaffen“ (Agenda 2010, die Ausgangslage).

Die Betonung der Eigenverantwortung findet sich als durchgängiges Prinzip aktueller Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreformen und wird in unterschiedlicher Weise umgesetzt². Im Rahmen der Neuordnung der Sozial- und Arbeitslosenhilfe zeigt sich dieses Prinzip insbesondere darin, dass die hohe Arbeitslosigkeit nicht als ein strukturelles Problem definiert wird, das durch politisches und ökonomisches Handeln zu lösen ist, sondern als Problem der einzelnen Arbeitslosen, die

je spezifische Vermittlungshemmnisse in sich tragen. Deshalb wird die Lösung des Problems von staatlichem Handeln abgespalten und den Arbeitslosen übertragen. Sie sollen, durchaus unterstützt von JobCentern, also Institutionen der Arbeitsverwaltung, die Vermittlungshemmnisse abbauen, die ihre Integration in den 1. Arbeitsmarkt verhindern. Wenn sich die Arbeitssuchenden – im SGB II als erwerbsfähige Hilfebedürftige bezeichnet – nicht angemessen am Abbau der Vermittlungshemmnisse und der Arbeitssuche beteiligen, so drohen ihnen Sanktionen in Form von Kürzungen der Regelleistungen. Als Angebot seitens der Arbeitsverwaltung gilt in diesem Konzept ein intensiver Aktivierungs- und Betreuungsprozess, in den Elemente der Arbeitsvermittlung, des Fallmanagements und der sozialen Dienstleistungen integriert sind. Zur Existenzsicherung erhalten Langzeitarbeitslose (also Arbeitslose, die länger als ein Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen sind) bei Bedürftigkeit Transferleistungen (die Grundsicherung), die auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe angesiedelt sind. Die Prüfung der Bedürftigkeit impliziert die Einbeziehung des Einkommens und des Vermögens aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Zusammengefasst ist diese Politik in dem Slogan *Fördern und Fordern*.

Mit einem solchen Prinzip von Eigenverantwortung, das sich erheblich von Überlegungen zur Stärkung der Autonomie im Sozialstaat unterscheidet (vgl. z.B. Bothfeld u.a. 2005), scheint die Abkehr von einem umfassenden Solidaritätsanspruch, so wie er lange im klassischen Sozialstaat verankert war, eingeleitet. Solidarität wird damit zu einem eingeschränkten gesellschaftlichen Prinzip, das nur noch für wenige gilt, nämlich entweder für die Menschen, die in Familien Unterstützung auch in Form von materiellen Leistungen erhalten oder für Personen, die die staatliche Bedürftigkeitsprüfung *bestehen*. Ihnen werden materielle Leistungen zugestanden, für die sie allerdings Gegenleistungen zu erbringen haben.

Akzeptanz und Kritik von Hartz IV

Die Veränderungen, die das SGB II hervorgebracht hat, findet sowohl Zustimmung als auch Ablehnung in der Gesellschaft. Innerhalb der politischen Parteien herrschte zum Zeitpunkt der Verabschiedung ein breiter Konsens (mit Ausnahme der Linkspartei) über die Notwendigkeit der Umstrukturierungen. Auch von Seiten der Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften wurden die grundlegenden Prinzipien mitgetragen, wenngleich Vertreter der Wirtschaft eine Reihe von Vorschlägen als nicht weitgehend genug charakterisierten³ und Vertreter der Gewerkschaften insbesondere die zu geringe Höhe der materiellen Leistungen

kritisierten⁴. Heftige Kritik kam von Seiten der Erwerbslosenverbände oder von attac, die das gesamte Reformbündel als Ausdruck neoliberaler Umstrukturierungsmaßnahmen ansahen, die sozial ungerecht seien (vgl. z.B. Agenturschluss 2006). Die Lasten sozialstaatlicher Reformen hätten zunehmend sozial Benachteiligte zu tragen. Andere, wie z.B. Frauenverbände, kritisierten einzelne Bestimmungen, insbesondere die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaften, die verstärkte Anrechnung des PartnerInneneinkommens und den Wegfall bestimmter zielgruppenspezifischer Maßnahmen, z.B. für BerufsrückkehrerInnen.

Die heftigen Debatten um Hartz IV sind nicht geringer geworden. Täglich sind in den Medien widersprüchliche neue Meldungen aufgeführt, die Verfehlungen und Entwicklungen aufzeigen, sei es, dass Hartz IV keine Arbeitsplätze schafft, von den Arbeitslosengeld II-BezieherInnen missbraucht wird, die Sanktionen nicht weitreichend genug sind. Gleichzeitig wird das SGB II modifiziert, ohne dass die bisherigen Wirkungen tatsächlich aufgearbeitet und bewertet wurden, so z.B. als Fortentwicklungsgesetz vom Juli 2006.

Mit dem vorliegenden Band wollen wir die Gelegenheit bieten, eine Zwischenbilanz bisheriger Entwicklungen zu ziehen. Dabei lassen wir uns leiten von einer Perspektive, die sich v.a. darum bemüht, genau und differenziert hinzuschauen. Es geht uns darum, sowohl grundsätzliche Analysen zur Bedeutung und den Auswirkungen von Hartz IV zusammenzutragen als auch das Spannungsverhältnis zwischen offiziell formulierten Erwartungen und Leitbildern und der tatsächlichen Umsetzung zu skizzieren.

Fragestellungen

Hartz IV – sein Entstehungskontext, seine politische Bedeutung, seine Konzeption und konkrete Umsetzungserfahrungen – stellt einerseits ein hochkomplexes Thema dar und lässt sich andererseits in viele unterschiedliche Perspektiven ausdifferenzieren. Insofern galt es für diesen Band sich gleichermaßen mit Grundlinien der politischen und wissenschaftlichen Debatten zu beschäftigen als auch hinsichtlich einzelner Aspekte auszuwählen. Die Beiträge, die hierzu versammelt sind, eint zum einen eine durchaus kritische Perspektive, indem das SGB II nicht nur als einzelnes Gesetz betrachtet, sondern in einen Kontext gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen gestellt wird. Zum anderen wird diese Perspektive ergänzt von den konkreten Umsetzungserfahrungen, die bei einigen AutorInnen Eingang in ihre Analysen gefunden haben und bei anderen ihre alltägliche Realität darstellen. In der Zusammenführung dieser Perspektiven entsteht ein Spannungsfeld zwischen grundsätzlicher Kritik und dem individuellen Nutzen, den einige

Regelungen des SGB II auch beinhalten können. Insofern muss das Ziel weiterer Forschung und Bewertung sein, diese verschiedenen Ebenen auszdifferenzieren und daraus Ableitungen zu treffen, wie und in welcher Weise das SGB II zu modifizieren oder weiterzuentwickeln ist, aber auch wo strukturelle Kurskorrekturen, die nicht politikfeldspezifisch isoliert gesehen werden können, unumgänglich sind.

Perspektiven und Analysen

Der erste Teil des Bandes widmet sich in grundlegenden Analysen der Bedeutung von Hartz IV für den Sozialstaat und möglichen Entwicklungslinien. Wie fügt sich eine Arbeitsmarktpolitik in das bestehende System sozialer Sicherung ein bzw. welche Transformationsprozesse sind in der Einführung von Hartz IV (auch im Kontext mit den anderen Hartz-Gesetzen) angelegt? Weiterhin gehen die AutorInnen mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen auf den Fragenkomplex ein, welche Perspektiven sich hinsichtlich der weiteren Konflikte und Problemlagen im sozialen System, im Erwerbssystem und in der Geschlechterordnung abzeichnen.

Der Formwandel des deutschen Wohlfahrtsstaates durch die Arbeitsmarktreformen leitet tief greifende Veränderungen deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit ein, die nicht nur das staatliche Sicherungssystem erfassen, sondern sich auch auf das Selbstverständnis der BürgerInnen als SozialbürgerInnen auswirken. Diese Veränderungen beschreibt *Silke Bothfeld* mit dem Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft als einem analytischen Konzept. So können aus der Perspektive des Individuums die Folgen der Veränderungen „besonders auch im Hinblick auf die soziale und politische Teilhabe sowie die Einstellungen der BürgerInnen – und damit die demokratische Funktion von Sozialpolitik“ thematisiert werden. In Deutschland ist eine inkonsistente Übertragung des Konzepts des aktivierenden Sozialstaates zu beobachten. Die Arbeitsmarktreformen führen zu einem Bruch „mit den bisherigen institutionell verankerten Erwartungsstrukturen der Bevölkerung“. Es sei kein neuer gemeinsamer normativer Bezugspunkt bereitgestellt und kein neuer sozialer Konsens herbeigeführt worden. Die sich daran anschließende Bewertung der Hartz IV-Reformen geht über die bloße Analyse des veränderten Leistungssystems hinaus: erstens sei eine indirekte Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten, die die Erosion der Normalarbeitsverhältnisses vorantreibe; zweitens führe ein Prozess der Re-Kommodifizierung zu einem verstärkten Druck „auf die ErwerbsbürgerInnen zur Verwertung ihrer Arbeitskraft“ und zu einer Spaltung zwischen Kurzzeit- und Langzeitarbeitslo-

sen, was die Verunsicherung und das Gefühl sozialen Abstiegs bei letzteren beträchtlich vertiefe und bei den Beschäftigten die Bereitschaft zu Solidarität vermutlich sinken lassen werde. Drittens änderten sich die Zugangskriterien: anstelle der Statusorientierung trete die Beurteilung von bestimmten Lebenssituationen oder bestimmten individuellen Verhaltenweisen. Die Kontrolle der Einkommens- und Vermögenssituation werde verbunden mit einer zunehmenden Androhung von Sanktionen. Kooperationsbereitschaft werde geprüft, gleichzeitig seien die Möglichkeiten der Mitgestaltung bei z.B. der Eingliederungsvereinbarung beschränkt und damit auch das Selbstbestimmungsrecht der BürgerInnen in einem sich doch demokratisch verstehenden Sozialstaat.

Die Einführung des SGB II war von Beginn an begleitet von einer heftigen, teilweise stark polemisch geführten Missbrauchsdebatte. Diese wurde in erster Linie von staatlicher Seite initiiert und beinhaltet den Vorwurf, dass die Langzeitarbeitslosen Leistungen des Staates in Anspruch nähmen, ohne dazu berechtigt zu sein und/oder die entsprechenden Gegenleistungen zu erbringen. Die Überführung dieses Diskurses in die mediale Öffentlichkeit hat dazu geführt, dass sich die gesellschaftliche Stimmungslage verschärft hat und dass der Stempel „Hartz IV“ ein ausgesprochen negatives Image hat – auch wenn der Großteil der Missbrauchsvorwürfe auf gesetzeskonformem Verhalten beruht. *Judith Aust* und *Till Müller-Schoell* zeigen in ihrem Beitrag, dass sowohl die Missbrauchsdiskussion als auch die in diesem Kontext beschworene Kostenexplosion in dem öffentlich vorgetragenen Umfang nicht haltbar ist, sie aber trotzdem zur Legitimation einer weitreichenden Sparpolitik herangezogen wird. Auch diese Debatte schließt an die o.g. Individualisierungstendenzen an, indem Fehlleistungen der Arbeitsmarktreformen Einzelnen angelastet werden und nicht nach systematischen Brüchen oder Lücken gesucht wird.

Matthias Knuth charakterisiert in seinem Beitrag die Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe im SGB II als eine Überleitung von der Arbeitsmarktpolitik zur Armutspolitik. Daraus ergeben sich für ihn weitreichende Konsequenzen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilbereichen, die er an einzelnen Beispielen darlegt. Darin spiegeln sich eine Reihe von Zukunftsfragen wider, die durch Hartz IV eben nicht gelöst, sondern stellenweise eher verschärft worden sind, sei es die ambivalente Geschlechterordnung, sei es das System der sozialen Sicherung oder das Problem von Ausgrenzungen von nicht Erwerbstätigen. All dies kulminiert, so könnte man zusammenfassen, in einer Ausdifferenzierung sozialer Ungleichheitslagen und in einer Politik, die diesen Herausforderungen nicht gewachsen ist, die sich aber zunehmend vom Prinzip gesellschaftlicher Solidarität verabschiedet. Auch die aktuell diskutierten Kombilohn- oder Mindest-

lohnmodelle lösen diese Probleme nicht, wenngleich zumindest der Mindestlohn, so Knuth, dauerhafte Lohnsenkungsstrategien verhindern würde.

Nimmt man diese drei Beiträge zusammen, dann zeigt sich hier ein grundsätzliches Problem aktueller Politik: Sie scheint dazu zu tendieren gesamtgesellschaftliche Problemlagen in einzelne Politikfelder mit individuellen Zuständigkeiten zu isolieren, die keiner Gesamtstrategie folgen. Dabei ist gerade Arbeitsmarktpolitik im Kontext mit anderen Politikfeldern zu sehen, sei es Wirtschafts-, Steuer-, Sozial- oder Familienpolitik.

Trotzdem weist die Analyse einzelner Politikbereiche Gemeinsamkeiten auf, insbesondere hinsichtlich der skizzierten Individualisierungstendenzen. Wie Silke Bothfeld zeigt, entsprechen solche Entwicklungen gar nicht den bisher angenommenen Entwicklungslinien, die die Wohlfahrtsstaatsforschung als typisch für korporatistisch-konservative Regime erachtet, z.B. eine eher etatistische und weniger individualistische Form der Solidarität und Subsidiarität. So fragt man sich, ob die bisherige Forschung von falschen Voraussetzungen ausgegangen ist, oder welche Grundbedingungen sich so entscheidend verändert haben, dass bisherige Gewissheiten zunehmend hinfällig werden. Daraus folgt, dass nicht nur eine Fortführung der Analyse der Transformationsprozesse wichtig ist, sondern auch die Weiterentwicklung politikwissenschaftlicher Theorien zum (Sozial-)Staat und zwar hinsichtlich seiner Konzeptionen und Leitbilder, seiner Abhängigkeiten und seiner Utopien und Entwicklungspotentiale.

Ambivalenzen der Geschlechterpolitik und der Geschlechterverhältnisse

Im zweiten Teil des Buches tragen wir verschiedene Studien und Analysen der Umsetzung von Hartz IV aus Genderperspektiven zusammen. Diese Perspektiven umfassen zweierlei: Zum einen gehen die AutorInnen davon aus, dass die geschlechtliche Strukturierung der Gesellschaft – und damit auch des Arbeitsmarktes – sich bei den Reformen der Arbeitsmarktpolitik bemerkbar machen. So findet sich in der Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft das Grundprinzip traditioneller Familien wieder, die, so lautet die These, zu einer Verstärkung familiärer Abhängigkeiten führt. Und aufgrund der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung und traditioneller Rollenbilder in der Familie wird dies voraussichtlich in erster Linie bei den Frauen die Abhängigkeiten reproduzieren. Zum Anderen werden im SGB II erstmals *alle* Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft zum Abbau der Hilfebedürftigkeit herangezogen, d.h. es gibt formal keine klare geschlechtsspezifische Zuweisung zur Existenzsicherung. Ob sich ein solches geschlechtsneutrales Leitbild auch in der Umsetzung des SGB II äußert, oder ob es geschlechtsspezifische

Unterschiede bei den Folgen und Auswirkungen gibt, die traditionellen Rollenverteilungen entsprechen, stellt die zweite Leitfrage der Genderperspektiven dar.

Zunächst beschäftigen sich *Volker Baethge-Kinsky* und *Alexandra Wagner* mit der Frage, wie geschlechtsspezifische Folgen der Hartz-Gesetze forschungspraktisch im Sinne einer Gender Analyse zu erfassen sind. Die aktuellen Arbeitsmarktreformen zeichnen sich durch ein umfassendes Evaluationsprojekt aus: Sowohl die Hartz I-III-Gesetze wie auch Hartz IV werden umfassend evaluiert, die Ergebnisse werden dem Deutschen Bundestag zugeleitet und sollen zur Re-Formulierung der Gesetze bzw. der Neuausrichtung der Umsetzung dienen. Gemäß den politischen Vorgaben soll bei allen Evaluationen Gender Mainstreaming integriert werden. Für die abgeschlossene Evaluationsforschung der ersten drei Gesetze für moderne Dienstleistungen untersuchen die beiden AutorInnen nun, inwieweit diese Vorgaben umgesetzt wurden. Das Ergebnis ist vielleicht wenig überraschend, aber dennoch ernüchternd. Das Gender Mainstreaming besteht in weiten Teilen aus der geschlechtsdifferenzierten Auszählung der quantitativen Daten. Was dabei fehlt, ist eine Genderperspektive bzw. -kompetenz, die zu einer differenzierten Analyse und Bewertung hinsichtlich gleichstellungspolitischer Fortschritte führen würde. Lediglich in einem Fall, so Baethge-Kinsky und Wagner haben sich die ForscherInnen darum bemüht, die unterschiedlichen Daten auf unterschiedlichen Ebenen zu interpretieren: Sie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass aus Genderperspektive die Umsetzung durchaus kritisch zu sehen ist. Vor diesem Hintergrund ist zu vermuten, dass auch in den anderen Evaluationsbereichen eine Gender Analyse zu differenzierten Ergebnissen kommen könnte, die für ein Nachsteuern der Hartz-Gesetze aus gleichstellungspolitischer Sicht notwendig wären. Dass es auch bei der Umsetzung des SGB II zu durchaus geschlechtsdifferenzierten Folgen und Auswirkungen kommt, legen die ersten Analysen und Studien aus Genderperspektive nahe.

So zeigt zunächst *Clarissa Rudolph*, dass die aktuelle Arbeitsmarktpolitik noch immer keine überzeugende Verknüpfung zur Gleichstellungspolitik herstellen kann. In alter Manier ist Gleichstellungspolitik im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung ein Luxus, den sie sich nicht leisten will. Dabei zeigen gerade die Erfahrungen der skandinavischen Länder die Bedeutung aktiver Arbeitsmarktpolitik für die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit. In Deutschland dagegen seien Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming weder „integraler Bestandteil der Arbeitsmarktreformen“ noch seien sie „personell oder organisatorisch bei den Grundsicherungsträgern vorgesehen“. Auf der Grundlage eines Forschungsprojektes bei *GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg* analysiert Rudolph die geschlechterpoliti-

schen Folgen der Umsetzung des SGB II. Die Reformen beinhalten eine Individualisierungspolitik, die zu einer Privatisierung gesellschaftlicher Solidarität führe. Ihre Leitbilder und Konzepte ergeben ein ambivalentes Bild. Frauen der bisherigen „stillen Reserve“, werden sichtbarer und ihnen werden Förderinstrumente zugänglich gemacht. Dies treffe aber auf nach wie vor vorhandene Ungleichheiten einer „geschlechtsstrukturierten Realität“, was sich sowohl im Umgang der ALG II-EmpfängerInnen mit der Arbeitslosigkeit zeigt wie auch in der Einschätzung von arbeitsmarktpolitischen ExpertInnen. Die Einschätzung, dass Frauen Arbeitslosigkeit weniger treffe, da sie Ausweichmöglichkeiten in der unbezahlten Haus- und Familienarbeit hätten, werde von den geschlechtsneutral gehaltenen Konzepten des Fallmanagements und des Aktivierungsprozesses nicht nur nicht aufgefangen, sondern sogar mit Argumenten eines falsch verstandenen Gender Mainstreaming u.U. verstärkt. Eine Arbeitsmarktpolitik auf dem Niveau eines tatsächlich anspruchsvollen Gender Mainstreaming dagegen würde aktive Politikgestaltung bedeuten und zu sozialer Gerechtigkeit und Geschlechterdemokratie beitragen können.

Die Hartz IV-Gesetzgebung ist aus der Geschlechterperspektive als eine eher familialisierende Arbeitsmarktpolitik einzuschätzen, die die familialen Abhängigkeitsverhältnisse stärkt und die berufliche Partizipation und ökonomische Unabhängigkeit von Frauen hinten anstellt. *Diana Auth* und *Bettina Langfeldt* arbeiten dieses Argument mit einer feministischen Kritik an Esping-Anderssens Wohlfahrtstypologie aus und gehen den konkreten Phänomenen bei der Umsetzung des SGB II nach, die für das Geschlechterverhältnis bedeutsam sind: dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaften, den verschärften Anrechnungsmodalitäten, den Abdrängungen in prekäre Jobs, den Auswirkungen auf Alleinerziehende und auf BerufsrückkehrerInnen. Es sei ein „expliziter Familialismus in der Arbeitsmarktpolitik“ zu beobachten. Mit dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaften werde familiäre Solidarität erzwungen, die ambivalent zu beurteilen sei. Einerseits werden alle erwerbsfähigen Familienmitglieder gleich behandelt, d.h. kein Unterschied zwischen den Geschlechtern gemacht, andererseits verlieren bei der beruflichen Integration eines Familienmitgliedes die anderen ihre Ansprüche sofort und fallen aus den Fördermaßnahmen wieder heraus. Angesichts eines nach wie vor geschlechtssegregierten Arbeitsmarktes werden letztere wohl mehrheitlich Frauen sein. Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Familie und Rollenbilder haben Auswirkungen auf die Lebensführung: auf Berufswahl und Berufsverlauf (bei Frauen häufig unterbrochen durch eine Familienphase), auf die Verfügbarkeit von z.B. Alleinerziehenden für den Arbeitsmarkt. Für Frauen könnten die Wirkungen der Hartz IV-Gesetze schon positiver ausfallen, wenn Beratung und Trai-

ning der JobCenter geschlechtersensibler werden und geschlechtsspezifische Problemlagen berücksichtigen würden. Abgesehen davon hängen die de- oder (re)familiarisierenden Effekte einer Arbeitsmarktpolitik stark davon ab, „inwieweit es gelingt, genügend sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen“.

Mit *Karin Lenharts* Studie lässt sich ein vertiefter Einblick in das Innenleben eines JobCenters gewinnen. Hier wird deutlich, welche enormen Anforderungen an die MitarbeiterInnen bei der Institutionalisierung des neuen Gesetzes bestanden und in welcher konflikthaften Gemengelage diese Anforderungen formuliert wurden. Aber nicht nur das Spannungsverhältnis zwischen Kommune und Arbeitsagentur, wie es wohl recht typisch für die im SGB II konstruierten ARGen ist, ist verantwortlich für die Nicht-Beachtung gleichstellungspolitischer Anforderungen bei der Umsetzung von Hartz IV. Auch in der kommunalen Politik, die die Rahmenbedingungen der Umsetzung bereithält, sind die gleichstellungspolitischen Ambitionen nicht sehr groß. Es wird deutlich, dass Arbeitsmarktpolitik als geschlechtsneutral konstruiert und konstituiert wird und dass das Versprechen der Gleichstellungsorientierung, wie es im SGB II formuliert ist, erst zum Tragen kommt, wenn die prioritären Probleme bewältigt wurden. Gleichstellung bedeutet in dieser Perspektive immer ein additives Anliegen und keine grundsätzliche strukturelle Politik.

In der Zusammenfassung dieser geschlechterpolitischen Beiträge ergeben sich erste Tendenzen hinsichtlich der Bedeutung von Genderperspektiven beim Prozess der Umsetzung einerseits und geschlechtsspezifischen Wirkungen andererseits. So wird deutlich, dass das vermeintlich geschlechtsneutrale Leitbild in der geschlechtlich strukturierten Realität nicht unmittelbar zur Umsetzung kommt. Dies liegt, so zeigen die Ergebnisse, v.a. auch daran, dass die Beteiligten an den Aktivierungs- und Betreuungsprozessen zu weiten Teilen Geschlechterstereotypen verinnerlicht haben, und zwar gleichermaßen die MitarbeiterInnen in den Jobcentern, die ALG II-EmpfängerInnen wie auch die MitarbeiterInnen der sozialen Dienstleister. Und obwohl das so ist, und obwohl das SGB II vorsieht, dass der Umsetzungsprozess auch zum Abbau von Nachteilen zwischen Männern und Frauen beitragen soll, wird aktive Gleichstellungspolitik bisher gar nicht oder nur ansatzweise in die Aktivierung und Betreuung integriert. Gender Mainstreaming als Organisations- und Steuerungsprinzip erscheint als Fremdkörper der Grundgesetze. Insgesamt erscheint die Situation als durchaus ambivalent, da die gesellschaftlichen Veränderungen im Geschlechterverhältnis und eine vermeintlich geschlechtsneutrale Gesetzesformulierung zu neuen Aushandlungsergebnissen hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung führen könnten – und dies

mitunter auch tun. Gleichzeitig scheinen jedoch gerade Rollenbilder im Rahmen unbezahlter privater Arbeit resistent gegenüber Modernisierungsprozessen, was umso mehr dafür spricht, genderkompetente Arbeitsmarktpolitik nicht als isoliertes Politikfeld zu konzipieren.

Was in den Studien nicht sichtbar wird und was auf weiteren Forschungsbedarf hinweist, ist die Bedeutung der Rahmenbedingungen für solche Beharrungsmechanismen: Also, wie sieht z.B. die Struktur (regionaler) Arbeitsmärkte aus, oder welche Rolle spielen Arbeitgeber⁵? Ebenfalls noch nicht ersichtlich ist, und hier spielt die schwierige Datenlage eine große Rolle, ob und wie sich Unterschiede zwischen Männern und Frauen bzgl. der materiellen Lage und ihren Erfolgsaussichten bei Vermittlungs- und Integrationsprozessen darstellen.

Die Beiträge weisen auch darauf hin, wie vielschichtig kompetente Gender Analysen sein müssen. Eine ausschließlich quantitative Erhebung von Geschlechtsunterschieden bei der Inanspruchnahme von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten oder Vermittlung von geringfügiger Beschäftigung ist wenig hilfreich, wenn nicht das Instrument als solches in seiner Wirkung für den Arbeitsmarkt oder die Struktur des Niedriglohnssektors insgesamt analysiert wird. Genderkompetente Forschung konzentriert sich mithin nicht nur auf geschlechtsspezifische Aspekte, sondern integriert Fragen gesellschaftlicher Strukturen und Transformationen in ihren Forschungsansatz (vgl. Memorandum 2005).

Theorie und Praxis

Auch in den beiden vorangegangenen Teilen wurde die Frage behandelt, inwieweit die Umsetzung des SGB II den Anforderungen aus den Konzepten und Gesetzestexten entspricht. In den Beiträgen des dritten Teils wird diese Frage nochmals von verschiedenen Seiten her beleuchtet: So skizziert Claus Reis ganz konkret das Konzept des Fallmanagements, das von zentraler Bedeutung für den Betreuungsprozess ist und formuliert dabei die notwendigen Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung. Weiterhin schildern und analysieren die anderen AutorInnen konkrete Erfahrungen des Umsetzungsprozesses.

Claus Reis erachtet das Fallmanagement v.a. bei der Lösung konkreter Bedarfslagen von einzelnen Bürgerinnen und Bürgern als hilfreich. Allerdings, so die These von Reis, stellt das Konzept des Fallmanagement eine besonders hohe Anforderung an die Umsetzung in der Praxis dar. Wenn diese nicht erfüllt werden, so wird Fallmanagement zu einem Mythos (oder sogar zu einer Ideologie) der Individualisierung. Bisherige Studien zum Fallmanagement, an denen Reis selbst mitgewirkt hat, zeigen sehr unterschiedliche Erfahrungen in verschiede-

nen Politikfeldern; in der Arbeitsmarktpolitik scheint es, als seien die notwendigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung am Wenigsten gegeben. Wie sich das in der Hartz IV-Umsetzung real darstellt, wie weit Theorie und Praxis hier tatsächlich zusammen oder auseinander gehen, ist Aufgabe weiterer Forschung.

Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen sind eine ausgesprochen heterogene Gruppe und doch haben sie, so *Anne Ames* auf der Grundlage einer von ihr durchgeführten Studie zur Umsetzung von Hartz IV in Frankfurt a.M. 2005, das gemeinsame Erleben gesellschaftlicher Ausgrenzung und Zukunftsangst. Die Regelleistung reiche nicht zum Leben, und viele „ALG-II-Betroffene fühlen sich wie im unbefristeten Hausarrest“. Das Antragsverfahren sei geprägt von Berechnungsfehlern, schwer erreichbaren MitarbeiterInnen der Behörden sowie verspätet oder nur teilweise gewährten Ansprüchen auf Grundsicherung. Die Angst um die Wohnung verstärke die Verunsicherung. All dies belaste die privaten, auch die Liebesbeziehungen. Zunehmende soziale Isolation sei die Folge. Zu Verarmung, Existenzangst und Isolation kommen schließlich die Hoffnungslosigkeit bei der Arbeitssuche und der Eindruck unter den Befragten, dass Trainingsmaßnahmen kaum weiterhelfen.

Eine etwas andere Perspektive ergibt sich, wenn man die Probleme wie auch die Potenziale der Umstellung auf SGB II aus der Sicht einer Beschäftigungsgesellschaft skizziert. Aus den Erfahrungen der Marburger Praxis gGmbH sind, so berichten *Gerlind Jäckle* und *Hugo L. Roth*, verschiedene Veränderungen der geförderten Beschäftigung im Übergang zum SGB II zu beobachten. Eine große Veränderung stellt die Konstruktion der Arbeitsgelegenheiten sowohl für Betroffene wie für die Träger der Beschäftigungsfirmen dar. Grundsätzlich werden die Arbeitsgelegenheiten von den betroffenen langzeitarbeitslosen Menschen begrüßt. Ein großes Problem sei aber für sie die öffentliche Abwertung der sog. „1 €-Jobs“ und die Kürze der Arbeitsgelegenheiten. Zudem sieht man eine Verschiebung der Problemlagen: So habe die Schuldenproblematik unter den Betroffenen zugenommen und führe die Neubewertung von psychischen und physischen Erkrankungen durch das SGB II zu einer neuen Problemkonstellation. In den Förderungsprozess müssen nun Menschen einbezogen werden, deren Arbeitsfähigkeit für den ersten Arbeitsmarkt für Arbeitgeber tatsächlich fragwürdig sei. Festzustellen sei bei den Langzeitarbeitslosen, die die Praxis gGmbH beschäftigt, dass sich „eine große Mehrheit eine Arbeit“ sehr wünscht. Hier will die Beschäftigungsgesellschaft einen Beitrag durch Qualifizierung und Beratung in sowohl fachlicher Hinsicht als auch im Hinblick auf Stärkung sozialer und Handlungskompetenz leisten. Für letztere formulieren Jäckle und Roth Möglichkeiten zur

Herstellung von Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen. So werden Beratungen zur individuellen Auseinandersetzung mit überlieferten Geschlechterrollen angeboten.

Die Gründe für die Arbeitslosigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund, so *Elke Tießler-Marenda*, „sind noch vielfältiger als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund“. Ein Konzept von „Fördern und Fordern“ müsse darum bei den spezifischen Bedarfen von Menschen mit Migrationshintergrund ansetzen, wenn es erfolgreich (nicht nur) in den ersten Arbeitsmarkt integrieren will. Hier sei noch vor der Integration in den Arbeitsmarkt bei der Bildung anzusetzen und gezielte Förderungen von Kindern und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund zu entwickeln, um ihre Benachteiligung im Bildungs- und Ausbildungssektor frühzeitig aufzufangen. Sprachförderung zur Aufhebung von Sprachdefiziten sei von Nöten, insbesondere berufsspezifische Sprachförderung, um den diesbezüglichen größten Vermittlungshemmnissen für Menschen mit Migrationshintergrund vorzubeugen. Abgesehen davon seien aber immer noch Vorurteile gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund abzubauen, denn sie stehen ihrer Anstellung und auch ihrer Ausbildung nach wie vor am meisten im Weg. *Tießler-Marenda* hält fest, dass Gelder bereitgestellt werden müssen für eine stabile Finanzierung von spezifischen Förderungsmaßnahmen für Bildung, Ausbildung und berufliche Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund. Nicht zu vergessen: Die Regelung des Zuwanderungsgesetzes müsse überdacht werden. Kriegsflüchtlinge und Geduldete sind trotz Arbeitserlaubnis von den Leistungen nach SGB II ausgeschlossen.

Sieht man sich die Beiträge von Ames, Jäckle/Roth und *Tießler-Marenda* nebeneinander an, so ist ein Punkt, der gerade für die Umsetzung von Konzepten in die Praxis entscheidend ist, die Heterogenität der AIG II-EmpfängerInnen. Diese Heterogenität zeigt sich nicht nur in der unterschiedlichen Betroffenheit von Menschen mit oder ohne Migrationshintergrund oder von Männern und Frauen, sondern in der gesamten Vielfalt der Langzeitarbeitslosen. Ob sie vor der Einführung des SGB II Sozialhilfe- oder ArbeitslosenhilfeempfängerInnen waren, kann schon entscheidende Hinweise auf bisherige Berufskarrieren geben. Aber auch die Ausgangsbedingung, ob die Anspruchsberechtigung als SchulabbrecherIn oder als HochschulabsolventIn auf Jobsuche beruht, zieht voraussichtlich ganz unterschiedliche Vermittlungsmöglichkeiten in ganz unterschiedliche Arbeitsmärkte nach sich.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das von *Claus Reis* skizzierte Dilemma der Hartz-Gesetzgebung an Bedeutung: Abstrahiert man von grundsätzlichen Einwän-

den gegen das SGB II, so beinhalten einzelne Bestimmungen durchaus anregende und weiterführende Ansätze. Dies gilt gleichermaßen für das geschlechtsneutrale Leitbild, das einen entscheidenden Schritt in der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik darstellen könnte, wie auch für das Fallmanagement, das im Hinblick auf individuelle Bedarfslagen ein hilfreiches Instrument zur Klärung und Lösung sozialer und psycho-sozialer Probleme sein könnte. Das kann das Fallmanagement aber nur bei entsprechender personeller und zeitlicher Ausstattung und Qualifizierung der FallmanagerInnen erreichen, sonst entwirft das Konzept des Fallmanagements eine Vorstellung des Aktivierungs- und Betreuungsprozesses, das die institutionelle Realität verschleiert. Folgt man *Jäckle* und *Roth*, so kann der Prozess des Fallmanagements im Einzelfall tatsächlich diesen Ansprüchen gerecht werden, allerdings ist dies in hohem Maße von den persönlichen Ambitionen einzelner FallmanagerInnen abhängig und nicht systematisch bei den Grundgesicherungssträgern verankert. Darüber hinaus vertreten *Jäckle/Roth* die These, dass sich so viel gar nicht verändert habe durch das SGB II, v.a. nicht im Hinblick auf das Grundproblem, nämlich das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Gemessen an den ursprünglichen Zielen können solche Einschätzungen natürlich nicht befriedigen, andererseits relativieren sie auch das Ausmaß der Befürchtungen, die mit der Einführung des SGB II einher gegangen waren. Auch im Beitrag von *Anne Ames* wird deutlich, dass für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen das größte Problem in den Ausgrenzungs- und Deprivationsmechanismen liegt und zwar unabhängig von der Frage, durch welches Gesetz dies geregelt wird. Insofern ist der Widerspruch zwischen Theorie und Praxis u.U. auch widersprüchlich zu bewerten, abhängig von der Perspektive und von der Kritik- und Handlungsebene.

Hartz IV im Jahr 2007 – und was dann?

Hat mit Hartz IV ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel bei der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen stattgefunden? Und wenn ja, wie wäre dieser zu charakterisieren?

Sicherlich wäre es zu einfach, Hartz IV als den Kristallisationspunkt aller Transformationsprozesse zu bezeichnen. Aber bei der Konzeption und Umsetzung von Hartz IV werden Deutungs- und Lösungsmuster gesellschaftlicher Problemlagen beispielhaft sichtbar.

1) In der Häufigkeit, in der derzeit „soziale Gerechtigkeit“ wissenschaftlich und politisch diskutiert wird, zeigt sich, dass hier ein Prozess der Umdeutung und Neudefinition stattfindet. Mit dem Leitmotiv „Eigenverantwortung stärken“

entlässt sich der Staat aus der Verantwortung für sozialen Ausgleich. Es geht mithin nicht um Gerechtigkeit oder Gleichheit, sondern nur noch um die Schaffung von Chancengleichheit, also um eine imaginäre Bereitstellung gleicher Chancen. Damit ist das Ziel staatlicher Politik nur noch die Bereitstellung einiger weniger Rahmenbedingungen und nicht die Begleitung und der Ausgleich von Verteilungskonflikten. Der Schutz der Schwachen wird auf wenige beschränkt, und wer in den Genuss des Schutzes gelangen will, muss dies mit Gegenleistungen vergelten.

- 2) Auch *gesellschaftliche Solidarität* erfährt zwei neue Schwerpunktsetzungen: eine *negative Abgrenzung* und eine *Privatisierung* von Solidarität. Die negative Abgrenzung wird z.B. in der Missbrauchsdebatte bei Hartz IV deutlich, indem den vermeintlichen „Parasiten“ und „Abzockern“ (vgl. BMWA 2006) vorgeworfen wird, gesellschaftliche Solidarität zu missbrauchen und von anderen erbrachte Leistungen und Ressourcen auszunutzen. Die Privatisierung von Solidarität wird sichtbar durch die zunehmende Inanspruchnahme von familialer oder partnerschaftlicher Verantwortung. Solidarität wird erzwungen und nicht freiwillig hergestellt oder ausgehandelt und führt infolgedessen zur Stärkung von Abhängigkeiten.
- 3) Privatisierung, Individualisierung und Eigenverantwortung einerseits, Rückzug des Staates andererseits – solche Tendenzen zeigen sich deutlich in der Konstruktion von Hartz IV: Arbeitslosigkeit wird nicht mehr als strukturelles Problem definiert, sondern zu einem *Vermittlungsproblem* einzelner Arbeitsloser, das ihn oder sie zu einem/einer Hilfebedürftigen macht. Folgerichtig, weil dies wiederum auf Kosten des Staates geht, ist die Hilfebedürftigkeit zu bekämpfen und zwar eigenverantwortlich bzw. mit Unterstützung der Bedarfsgemeinschaft. Damit schließt das SGB II an den Wechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik an.
- 4) Wie die Hilfebedürftigkeit zu bekämpfen ist, kann hingegen nicht autonom von den Arbeitssuchenden entschieden werden, sondern unterliegt der institutionellen Einflussnahme und Kontrolle. Wer sich dem widersetzt, gerät in Gefahr mithilfe von Sanktionen den Zugang zu materiellen Transferleistungen zu verlieren. Die in dem Begriff „Eingliederungsvereinbarung“ suggerierte Freiwilligkeit wird durch die neuen Zumutbarkeitsregeln und einen Sanktionskatalog konterkariert.
- 5) Wengleich in der öffentlichen Diskussion zumindest vereinzelt besondere Problemlagen hinsichtlich der Geschlechterverhältnisse oder von Menschen mit Migrationshintergrund angesprochen werden, finden diese keinen systematischen Eingang in arbeitsmarktpolitisches Handeln.

Wohl hat der Gesetzgeber im Zuge der Arbeitsmarktreformen ein in dieser Dimension äußerst seltenes umfangreiches Evaluationsvorhaben auf den Weg gebracht, dass der Sozialforschung nicht nur ein umfangreiches Volumen an Geldern und Stellen beschert hat, sondern auch vor besondere Herausforderungen (und Verantwortungen) hinsichtlich ihres Selbstverständnisses als Politikberaterin in einem großangelegten gesellschaftlichen Experiment stellt (vgl. Lutz 2005). Bedauerlicherweise bringt der Gesetzgeber aber nicht die Geduld auf, auf die Ergebnisse dieser Evaluationen zu warten, sondern unterzieht die Hartz-Gesetze permanenten Ergänzungen und Fortentwicklungen. Wenn die Forschung auch nicht die Entscheidungen für die Politik treffen soll, so wäre es doch sicherlich sinnvoll und hilfreich, die Ergebnisse zunächst abzuwarten und dann in einem Gesamtkonzept umzusteuern.

Dieses Gesamtkonzept aber, und damit knüpfen wir an obige Ausführungen an, sollte sich nicht nur auf die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne beziehen, sondern sich das politische Feld der Arbeit (vgl. Scheele 2005) als Ganzes vornehmen. Dies bedeutet auch, die Strukturierung der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes als Ausgangspunkt und als Zielmarke von Veränderungsprozessen zu begreifen. Zukunftsfähige Arbeitspolitik (vgl. Kurz-Scherf u.a. 2006) müsste sich an dem Anspruch auf eigenständige Existenzsicherung für alle, an der Aufhebung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, an der Qualitätssicherung von Arbeit und Arbeitsverhältnissen und an der Demokratisierung von Arbeit orientieren (vgl. Rudolph 2006). Ob dies im Rahmen einer Weiterentwicklung des SGB II zu leisten wäre oder sich in einer grundsätzlichen Neugestaltung arbeitsmarktpolitischer Reformen äußern müsste, müsste sich in den kommenden Jahren in der Forschung und in der Praxis von Hartz IV erweisen.

Danksagungen

Dieses Buch geht auf zwei Projekte zurück: Zum einen auf eine Kooperation zwischen *GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht* am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg und der *Heinrich Böll-Stiftung Hessen e.V.* und zum anderen auf ein vom hessischen Wissenschaftsministerium gefördertes Projekt zur Umsetzung des SGB II im Hinblick auf Geschlechterverhältnisse und Geschlechterdemokratie (vgl. Rudolph in diesem Band). Im Rahmen der Kooperation zwischen der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen e.V. und GendA haben wir schon im November 2005 auf einer Veranstaltung⁶ eine erste Zwischenbilanz gezogen, die zwangsläufig noch

vorläufiger war als die hier vorgelegte. Aus dieser Veranstaltung ist das Vorhaben erwachsen, die Kooperation fortzuführen und die Bilanzierung zu verschriftlichen. Insofern gilt unser erster Dank all denjenigen, die sich auf dieses Projekt eingelassen und sich daran beteiligt haben.

Desweiteren geht unser herzlicher Dank an die VorstandskollegInnen der Heinrich-Böll-Stiftung Hessen e.V. für die intensive Kooperation und insbesondere auch an Margret Krannich, die sich wieder einmal als kompetente Diskussionspartnerin und Organisatorin erwiesen hat.

Ortrun Brand und Julia Graf haben nicht nur ebenfalls unterstützend bei dem Workshop mitgewirkt, sondern sich v.a. bei dem genannten Forschungsprojekt als engagierte und fachkundige Kolleginnen erwiesen. Auch ihnen gilt unser Dank, ebenso wie Tina Jung, Lene Kempe und Rosa Schwenger, die uns beim Korrekturlesen der einzelnen Beiträge unterstützt haben. Abschließend möchten wir Lena Correll und Alexandra Scheele danken, die uns bei Bedarf redaktionell beistanden.

Anmerkungen

- 1 Dass in der 15-köpfigen Kommission nur eine Frau vertreten war, ist sicherlich u.a. diesem seltsamen vordemokratischen Besetzungsverfahren geschuldet.
- 2 Im Rahmen der sog. Gesundheitsreformen besteht die steigende Eigenverantwortung bspw. in der (u.U. vierteljährlich) fälligen Praxisgebühr. Die Rentenpolitik hat das Prinzip in der sog. Riesterrente, also dem Ausbau der privaten Eigenvorsorge für die Alterssicherung, verankert.
- 3 „(...) Daher unterstützt die BDA die mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) verfolgte Grundlinie, setzt sich jedoch zugleich energisch für eine Beseitigung der teilweise noch erheblichen Konstruktionsfehler ein, der Erfolg der Reform bleibt sonst aus.“ (BDA o.J.).
- 4 „Der DGB lehnt die beim so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) vorgesehene materielle Sicherung von Arbeitslosen als völlig unzureichend ab. Die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe darf nicht zu Leistungskürzungen missbraucht werden“ (DGB 2003).
- 5 Sollten die Anforderungen der Arbeitgeber bspw. eine größere Rolle spielen, dann würde dies noch mal Fragen nach einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft aufwerfen.
- 6 Das Fachgespräch und die Podiumsdiskussion fanden im November 2005 in Marburg im TTZ unter dem Titel *Fördern und Fordern? Hartz IV – Bilanz und Perspektiven* statt.

Literatur

- Agenda 2010, die Ausgangslage: (<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/41/710041/multi.htm>, letzter Zugriff 28.02.2007)
- Agenturschluss (Hg.) 2006: Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand - Eine Zwischenbilanz, Berlin/Hamburg.
- BDA Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände o.J: Die neue Fürsorgeleistung „Arbeitslosengeld II“ (<http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/DD03603179BD9A77C125704B004330CA?Open&ccm=200010030&L=DE&markedcolor=%23003399>, letzter Zugriff 05.03.2007).
- Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Seibel, Kai 2005: Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: Zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, in WSI-Mitteilungen 9/2005, S. 507-513.
- BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2006: Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch, 'Abzocke' und Selbstbedienung im Sozialstaat, Berlin.
- DGB 2003: Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Entwurf der Bundesregierung sowie der Koalitionsfraktionen eines „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Berlin.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.) 2004: Eins zu eins? Ein Zwischenbericht der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra 2006: Arbeit und Geschlecht im Wandel: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Berlin (http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/kurz_scherf_lepperhoff_scheele/kurz_scherf_lepperhoff_scheele.pdf, letzter Zugriff 05.03.2007).
- Lutz, Burkhard 2005: Wirkungsforschung und Politikberatung. Vortrag auf der Fachtagung „Wirkungsforschung und Politikberatung - eine Gratwanderung? Am 24./25.02.2005 in der FES in Bonn.
- Rudolph, Clarissa 2006: Ambivalenzen und Umdeutungen - Feministische Perspektiven auf die aktuelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden, S. 239-258.
- Scheele, Alexandra 2005: Arbeit als politisches Feld. Überlegungen für die politikwissenschaftliche Bearbeitung des Zusammenhangs von Arbeit und Politik, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.): In Arbeit: Zukunft - Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel. Münster 2005, S. 189-204.

Hartz IV – Perspektiven und Analysen

Silke Bothfeld

Die Entwicklung der sozialen Staatsbürgerschaft als Reformweg für den deutschen Sozialstaat

Einleitung

Der deutsche Wohlfahrtsstaat zeichnete sich hinsichtlich seiner Reichweite und seines Leistungsniveaus bis Mitte der neunziger Jahre durch ein hohes Maß an sozialer Sicherheit aus. Durch die Veränderungen in der Rentenversicherung und neuerdings auch der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsmarktpolitik scheinen sich seine klassischen statuserhaltenden Strukturierungswirkungen jedoch grundlegend zu wandeln. Bei aller Kontroverse scheinen zwei Beobachtungen unbestritten. *Erstens* zeigen die aktuellen Prozesse eine ambivalente Entwicklung, bei denen kein klarer Modellwechsel, dennoch aber tiefgreifende Veränderungen der Interpretationsmuster arbeitsmarktpolitischer Probleme zu beobachten sind. In der Arbeitsmarktpolitik wird zunehmend auf ein neues wohlfahrtsstaatliches Leitbild Bezug genommen, bei dem nicht nur Form und Umfang der sozialen Sicherheit, sondern ganz grundsätzlich Steuerungsfunktion und -potenzial des Sozialstaates hinterfragt und damit der bisherige Grundkonsens über die Rollenverteilung zwischen Staat und BürgerInnen in Frage gestellt wird. Aufgrund der ihm zugeschriebenen höheren Problemlösungsfähigkeit gilt dabei das Modell des aktivierenden Sozialstaats zwar dem „alten“ Modell des „fürsorgenden“ Sozialstaats als überlegen, eine klare „Deklinaton“ der Konsequenzen für das bestehende Arbeitsmarktregime sowie der Anschluss an normative – meist implizite – Strukturen wurde bisher jedoch nicht geleistet (für eine fundierte Darstellung der beiden Leitbilder vgl. Dingeldey 2005). *Zweitens* sind offensichtlich inkrementelle, in ihrer Reichweite jedoch unterschätzte institutionelle Veränderungen zu beobachten. Wolfgang Streeck und Kathleen Thelen haben diese Form des Wandels als „transformation without disruption“ (Streeck/Thelen 2005: 4) beschrieben, bei dem sich institutioneller Wandel inkrementell gleichsam unterhalb der Schwelle allgemeiner politischer Grundkonflikte vollzieht. So werden die aktuellen arbeits- und sozialrechtlichen Veränderungen eine Hebelwirkung entfalten und Druck auf die Standards regulärer Arbeitsverhältnisse verstärken. Gleichzeitig führen leistungsrechtliche Veränderungen zu ebenso folgenreichen Verschiebungen im Selbstverständnis der BürgerInnen als SozialbürgerInnen. Im Bereich der Sicherheit bei Arbeitslosigkeit werden bisher gültige Erwartungsstrukturen ohne Bezugnahme auf eine eindeutige und normativ fundierte Be-

gründung damit gleichsam ausgehebelt. Um diesen Formwandel des deutschen Wohlfahrtsstaats durch die Arbeitsmarktreforemen systematisch zu erfassen und seine Reichweite einzuschätzen, bedarf es eines Perspektivenwechsels, weg von der institutionellen Ebene, hin zum Individuum mit seinen Bedürfnissen, Fähigkeiten und Erwartungen, der die politische und soziale Teilhabe der Bevölkerung in Umfang und Form sowie die Einstellungen der Bevölkerung zum staatlichen Sicherungssystem mitberücksichtigt. Hierzu ist, so mein Vorschlag, das Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft¹ gut geeignet. Dieses Analysekonzept ermöglicht es, aus der Perspektive des Individuums nach der Veränderung des rechtlichen Handlungsrahmens (soziale Rechte, Arbeitsrecht, Grundrechte) zu fragen und gleichzeitig die Wirkungen der Veränderungen besonders auch im Hinblick auf die soziale und politische Teilhabe sowie die Einstellungen der BürgerInnen – und damit die demokratische Funktion von Sozialpolitik – zu thematisieren. Im Folgenden wird das Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft vorgestellt und seine Anschlussfähigkeit an die Überlegungen zum Modell des aktivierenden Staates sowie das wohlfahrtssoziologische Konzept des Vertrauens angedeutet. Anschließend sollen die Arbeitsmarktreforemen durch die Brille der sozialen Staatsbürgerschaft interpretiert werden, um am Ende Forschungsbedarf und -perspektiven aufzuzeigen, die mittelfristig dazu beitragen sollen, den aktuellen Wandel des deutschen Modells angemessen beschreiben zu können.

Sozialstaatsbürgerschaft als normativer Bezugspunkt wohlfahrtsstaatlichen Wandels

Social Citizenship im aktivierenden Sozialstaat

Nicht zuletzt aufgrund der Kritik an der rein ökonomischen Perspektive auf Sozialpolitik erfährt die Debatte um die Sozialstaatsbürgerschaft und die sozialen Rechte v.a. in den skandinavischen aber auch den angelsächsischen Ländern eine Wiederbelebung, die die wissenschaftliche und politische Diskussion um das Konzept des aktivierenden Staates begleitet (vgl. Jensen/Pfau-Effinger 2005). Kerngedanke des aktivierenden Staatsmodells ist, dass nicht mehr von einer unilateralen Steuerungsbeziehung ausgegangen wird, sondern die Adressaten staatlicher Politik zur Kooperation und Mitwirkung bei der Erbringung von Leistungen aufgefordert sind. Die Mitwirkung von AdressatInnen hat dabei die Funktion, ebenso die Effektivität staatlicher Steuerungsversuche als auch die Legitimität von Maßnahmen zu erhöhen. Da zuvorderst die Unabhängigkeit von staatlicher Hilfe gefördert wird, liegt hierin auch ein zutiefst emanzipatorischer Gedanke (vgl. Dingeldey 2005). Die Anwendung dieser Begrifflichkeit in der Sozial- und

Arbeitsmarktpolitik führt jedoch zu einer weiteren Frage, nämlich inwiefern von den AdressatInnen öffentlicher Politik Gegenleistungen erwartet bzw. welche Vorleistungen von Seiten des Staates zunächst erbracht werden müssen. Das Verhältnis zwischen „Fördern und Fordern“ ist dabei nicht festgelegt, sondern variiert zwischen den nationalen Aktivierungsstrategien (vgl. Barbier 2004): Während die skandinavischen Länder die Bereitstellung umfassender sozialer Dienstleistungen mit einem generösen sozialen Sicherungsniveau verbinden und auf dieser Grundlage von ihren AdressatInnen erwarten, sich aktiv bei der Veränderung ihrer Lebenssituation zu beteiligen, wird in Großbritannien im Gegenteil vor allem über ein geringes Leistungsniveau und eng definierte Zugangskriterien zur Eigenbeteiligung motiviert (*work fare*) (vgl. Clasen/Clegg 2006). Die nationalen Aktivierungsstrategien unterscheiden sich anhand der Mechanismen, durch die die Bereitschaft zur Erfüllung sozialer Erwartungen und zur Kooperation hergestellt wird. In einem demokratischen Wohlfahrtsstaat, in dem „opt out“-Optionen² grundsätzlich offen stehen, wird die soziale Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft durch normative Integrationsmodi erzielt, also nicht *durch*, sondern *trotz* demokratischer Verhältnisse (vgl. Offe 1987: 519f). Dabei gibt es in jedem Sozialstaat eine bestimmte Form der impliziten sozialen Akzeptanz, die mit den kulturellen Wurzeln einer Gemeinschaft verknüpft ist und die sich in einem nationalen sozialrechtlichen Regelwerk niederschlägt.³ Das bedeutet, dass normative Integrationsmodi weitgehend institutionalisiert sind und somit die Bevölkerung eines Staates entlang bestimmter Gruppen- bzw. Statuszugehörigkeiten strukturieren. Typische Mechanismen hierfür sind in den skandinavischen Ländern die Mitgliedschaft in den gewerkschaftlich verwalteten Arbeitslosenkassen oder die Staatsangehörigkeit, die den Zugang zum universellen sozialen Sicherungssystem reguliert. In Deutschland ist hingegen die Eigenschaft als Arbeitsmarktbürger und Beitragszahler der dominierende normative Integrationsmodus, der auch die soziale und politische Teilhabe und Identität der BürgerInnen beeinflusst. Aufgrund der Prädominanz der Erwerbstätigkeit als faktischem Integrationsmodus eignet sich das Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft als normativer Bezugspunkt für den deutschen Sozialstaat allerdings nicht, da es implizit – aus dem skandinavischen und angelsächsischen Kontext stammend – normativ auf die Gewährung universeller und nicht leistungsbezogener Rechte referiert. Vielmehr soll es hier als analytisches Konzept genutzt werden, um die Wechselwirkungen zwischen den formalen und informellen Handlungsbedingungen und der objektiven und subjektiven Lebenslage der BürgerInnen sichtbar zu machen.

Bei der Einführung aktivierender Elemente in die deutsche Arbeitsmarktpolitik erweist sich die Tatsache als problematisch, dass das Modell des aktivierenden

Staates bzw. die abgeleitete und vulgarisierte Forderung nach der Übernahme von „Eigenverantwortung“ in Deutschland bislang kaum an die vorhandenen normativen Integrationsmechanismen anschließt bzw. der Umbau der Arbeitsmarktpolitik die gewachsenen Solidaritäten und ihr Integrationspotential außer Acht lässt. Insofern ist nicht so sehr die Forderung nach einer stärkeren Eigenbeteiligung an und für sich problematisch, sondern die inkonsistente Übertragung der damit verbundenen Steuerungsideen in den deutschen Kontext, die zu Inkonsistenzen in der Implementation und zu Protest unter den Betroffenen geführt hat. In anderen Worten: Durch die Arbeitsmarktreformen wird ein Bruch mit den bisherigen institutionell verankerten Erwartungsstrukturen der Bevölkerung herbeigeführt, der nicht durch die Bereitstellung eines neuen gemeinsamen normativen Bezugspunktes und die Bemühung um einen neuen sozialen Konsens ausgeglichen wird. So fehlt für die Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens eine „normative Anleitung“, die mit der sozialen Akzeptanz der Bevölkerung verknüpft wäre. Daher werden Elemente der Reformen (z.B. die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe; weitere Einschränkungen des Qualifikations- bzw. Einkommenschutzes bei der Arbeitsvermittlung) von einer Mehrheit der Bevölkerung kritisch bewertet.⁴ Das gestiegene Konfliktniveau zeichnet sich an den intensiven Mediendebatten über die Arbeitsmarktreformen ab, und es wird gleichzeitig deutlich, dass sich Formen und Medien gesellschaftlicher Konfliktaustragung verändern. Ob die Mediendiskurse jedoch einen sich wandelnden normativen Konsens reflektieren oder nur Versuche rhetorischer Manipulation darstellen (vgl. dazu die sehr frühe Beobachtung von Offe 1987: 526), ist bislang unklar. Eine Entscheidung diesbezüglich ist nur möglich, wenn Einstellungen mit Hilfe reliabler, valider und repräsentativer Instrumente untersucht und dabei die strukturellen Veränderungen, die interpretative Bewertungsmuster bedingen, vorgeben und beeinflussen (ebd.), identifiziert werden können. Gerade wenn die Kooperation der BürgerInnen erreicht werden soll, müssen aktivierende Maßnahmen auf ihre Zustimmung und aktive Teilhabe zielen, die über die bloße und einseitige Delegation von Zuständigkeiten hinausgehen (für eine Diskussion der Paradoxien des Begriffs der Eigenverantwortung vgl. Nullmeier 2006). Jenseits des funktionalistischen Effektivitätsarguments bedarf es daher eines positiven normativen Bezugspunktes, für den ich das Konzept der Autonomie oder der Selbstbestimmung für angemessen halte.

Das Konzept des social citizenship

Anders als die Konzepte der „Marginalisierung“, „Prekarisierung“ und „soziale Exklusion“ fokussiert das Konzept der sozialen Staatsbürgerschaft die ökonomische, soziale und politische Teilhabe der BürgerInnen als die explizit politischnormative Dimension von Sozialpolitik. Damit unterscheidet es sich auch grundlegend von der partikularen Perspektive, die im Rahmen der offiziellen Gesetzesevaluierung eingenommen wird. Diese kategorisiert die BürgerInnen als Arbeitsmarkteinheiten und versieht sie mit Zuschreibungen und Verhaltensunterstellungen. Die weiterführende Frage nach der integrativen politischen Funktion von Sozialpolitik in einem demokratischen Wohlfahrtsstaat, die vor allem in der skandinavischen Literatur diskutiert wird (vgl. etwa Rothstein 1998), bleibt weitgehend ausgeblendet.⁵ Dabei besteht durch den gemeinsamen Bezug auf den britischen Sozialstaats-theoretiker T.H. Marshall Einigkeit darüber, dass die Ausübung ökonomischer, sozialer und politischer Teilhabe soziale Rechte voraussetzt. Der dänische Wohlfahrtsstaatsforscher Jørgen Goul Andersen hat darauf hingewiesen, dass soziale Bürgerrechte aber mehr als materielle Sicherheit beinhalten: Sie erfordern die Zuerkennung vielfältiger ziviler und sozialer Rechte, aus denen die BürgerInnen ein politisches Selbstverständnis und ein Bekenntnis zur Gemeinschaft und zu kollektiven Zielen und Interessen ableiten können. Die Herstellung autonomer Handlungsrechte müsste der Strategie der Ermächtigung (*empowerment*) folgen, die neben der Gewährung einer materiellen Sicherheit Anspruchs- und Mitgestaltungsrechte anbietet. In anderen Worten: Individuelles autonomes bzw. selbst bestimmtes Handeln setzt materielle und zivile Grundfreiheiten voraus, die sich gegenseitig verstärken (Goul Andersen 2005: 79). Insofern sind die Herstellung von Handlungsautonomie der BürgerInnen und ein zu definierendes Maß an ökonomischer Gleichheit gleichberechtigte politische Ziele.

Soziale Rechte sind dabei als institutionalisierte Rahmenbedingungen nur der Ausgangspunkt für die Realisierung einer sozialen Staatsbürgerschaft. Auch wenn sie an den ökonomischen und sozialen Lebenslagen der BürgerInnen ansetzen, haben sie die soziale, ökonomische und politische Teilhabe und die Einstellungen der BürgerInnen zu Staat, Gesellschaft und MitbürgerInnen sowie ihr Selbstverständnis zum Ziel. Während „Teilhabe“ die individuelle und aktive Beteiligung am sozialen und politischen Leben, z.B. die Mitgliedschaft in Vereinen, die Mitgestaltung am Arbeitsplatz und bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen („small-scale democracy“) meint, wird mit dem Begriff der Einstellungen die nicht-materielle Dimension institutioneller Regelungen in die Betrachtung einbezogen (vgl. dazu Goul Andersen 2005). Die Einstellungen der BürgerInnen zum demokratischen Sozialstaat sind das Fundament, das dem

System Stabilität verleiht, indem sie in Krisenzeiten eine Akzeptanz für den Erhalt oder Ausbau des sozialen Sicherungssystems garantieren.⁶ Spezifische Formen von Akzeptanz sind mit den kulturellen Wurzeln einer Gemeinschaft verbunden; es gibt sie in jedem Sozialstaat und sie lassen sich anhand von Befragungen oder Diskursanalysen erfassen. Teilhabe und Einstellungen sind somit zentrale Aspekte des staatsbürgerlichen Verhaltens, die mittel- bis langfristig durch das Zugeständnis von Anspruchsrechten beeinflusst werden. Insofern bedarf es neben der Leistungsgewährung Instrumente, die Bürgerinnen zur Teilhabe ermächtigen und zur Identifikation mit dem Sozialstaat und zur aktiven Mitgestaltung ermutigen.⁷ Funktioniert dieser Mechanismus nicht, etwa wenn soziale Gefährdungen zunehmend als individuelle wahrgenommen und individuell bewältigt werden, besteht die Gefahr, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung das Interesse an gemeinschaftlichen Gütern verliert und den staatlichen Akteuren das Vertrauen entzieht. Empirisch lässt sich zumindest in den angelsächsischen Wohlfahrtsstaaten für die Zeit zwischen 1990 und 2000 ein Verlust an sozialem Vertrauen nachweisen (vgl. Larsen 2006: 3).

Selektivität versus Universalität

Ein grundsätzliches Problem bei der Erklärung wohlfahrtsstaatlichen Wandels besteht darin, dass der Wohlfahrtsstaat „eines eigenständigen theoretischen Fundamentes entbehre [und] vielmehr in einem Niemandsland zwischen ökonomischer und politischer bzw. juristischer Staatstheorie eine ungeklärte Existenz friste“ (Kaufmann 2003: 99). Das gleiche gilt für die normative Verortung aktueller sozialpolitischer Reformvorschläge (vgl. Leisering 2004). Einen übergreifenden Konsens über die Angemessenheit der Verteilung und die Höhe sozialer Transferleistungen, auf den man zurückgreifen könnte oder der zur Disposition stünde, gibt es daher nicht, so dass bei der Formulierung von Leistungsniveaus und Selektivitätskriterien sehr unterschiedliche Begründungslogiken relevant werden. Durch das dominierende Sozialversicherungsprinzip, das teilweise aber auch universalistische Züge z.B. in der Gesetzlichen Krankenversicherung aufweist (Nullmeier/Vobruba 1994), waren diese Sozialleistungen bislang der gesellschaftlichen und politischen Thematisierung entzogen. Grundsätzliche Diskussionen bezogen sich in Deutschland immer nur auf die Gewährung von Grundsicherungsleistungen wie der Sozialhilfe. Die Reform der Arbeitslosenversicherung ist daher tief greifend, weil sie die Frage nach der Reichweite sozialer Solidarität nun auch für die Langzeitarbeitslosen neu aufwirft, gleichzeitig die subjektive Wahrnehmung der eigenen Sicherheit verändert und damit die Frage für eine wach-

sende Gruppe der BürgerInnen als relevant erscheint.⁸ Auch objektiv betrachtet stellt die angewachsene Langzeitarbeitslosigkeit die Sicherungsfunktion der Arbeitslosenversicherung in Frage und rechtfertigt umso deutlicher die Frage nach einer neuen normativen Begründung für Sozialstaatlichkeit (Goul Andersen 2005). Unter welchen Umständen sollen nun aber, wenn es diesseits der Leistungsgerechtigkeit keine normative Referenz und kein historisches Beispiel gibt, Leistungen gewährt werden?

In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird dieses Problem v.a. anhand des Konzeptes der Zuerkennung von berechtigten Ansprüchen (*deservingness*) diskutiert, das gewissermaßen eine Operationalisierung der theoretisch fundierten Reziprozitätsnorm (vgl. dazu stellvertretend Lessenich/Mau 2005) darstellt. Wim van Oorschot unterscheidet fünf Kriterien, die über die Zuerkennung von Leistungsansprüchen entscheiden: die Ansicht, ob die Betroffenen ihre Situation selbst kontrollieren können, die Anerkennung eines Bedarfs, die Zugehörigkeit zu einer Gruppe (Identitätskriterium), die Haltung der Betroffenen (Dankbarkeit, Unterwürfigkeit, Anpassungsbereitschaft) und die Gegenseitigkeit (frühere oder zukünftige Gegenleistungen) (vgl. Oorschot 2000). Diese Sichtweise ist hilfreich, um die vielfältigen und zahlreichen Argumente in der Debatte um die Ausgestaltung einer Grundsicherungsleistung einordnen zu können, wenn es an dieser Stelle auch nur selektiv und kursorisch geschehen kann. Schon die Zuerkennung eines Bedarfs ist kein triviales Problem, wie der Streit um den Berechnungsmodus des Arbeitslosengeldes II gezeigt hat. Das Kontrollkriterium ist hingegen Gegenstand einer Debatte, die auch durch wirtschaftswissenschaftliche – wenngleich angebotstheoretische – Expertise eindeutig zu Ungunsten der Arbeitslosen entschieden scheint und sich in der nun gesetzlich normierten Priorisierung der Erwerbstätigkeit (vor Qualifikation oder nachhaltiger Eingliederung) niederschlägt und damit der Work-fare-Strategie sehr nahe kommt. Empirische Erkenntnisse über die Entwicklung von Niedrigeinkommen und die Notwendigkeit der Aufstockung durch Sozialleistungen führt jedoch zu der Einschätzung, dass die Arbeitsmarktteilnahme eben gerade keine autonome Existenz mehr garantiert. Die Gruppenzugehörigkeit bzw. die Ausbildung von Identitäten ist ebenfalls eine spannende Fragestellung, die einerseits auf die institutionalisierte – in ihrer Bedeutung schwindende Zugehörigkeit zur Arbeiterbewegung, andererseits aber auch auf die Frage nach der subjektiv empfundenen Gleichartigkeit (*'sameness'*, Offe 1987) von BürgerInnen in unterschiedlichen Lebenslagen referiert. Die administrative und statistische Definition unterschiedlicher Gruppen – etwa durch die Zuordnung zu den zwei getrennten „Regelkreisen“ – tragen dabei ebenso zur Vorstrukturierung sozialer Gruppierungen bei wie öffentliche Debatten über die Entstehung einer

„neuen Unterschicht“.⁹ Die definitorische Unterscheidung zwischen Bedürftigen und anderen BürgerInnen geht dabei fast immer mit einer sozialen Abwertung der Bedürftigen einher (Rothstein, 1998: 158; zit. nach Larsen 2006: 11). Die Einstellungen der Betroffenen können insofern für die Ausbildung von Reziprozitätsnormen relevant sein, wenn sie nicht nur auf individuellen anekdotischen Erfahrungen beruhen, sondern zudem durch die Medien als allgemeine und repräsentative Phänomene dargestellt werden. Das Gegenseitigkeitskriterium wird hier recht simpel als die Frage nach dem jeweiligen Beitrag bzw. dem Nettogewinn oder dem Netto-Verlierer abgehandelt. Kosten-Nutzen-Analysen, die auf der individuellen Ebene verbleiben, sind dabei hoch selektiv; eine gesamtgesellschaftliche Perspektive, die nicht nur Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, sondern auch die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen über den Lebenszyklus (Erziehung und Ausbildung) sowie abgeleitete Hinterbliebenenrenten, Krankenhauskosten etc. berücksichtigt, würde zur Identifizierung ganz anderer Gruppen von Netto-Gewinnern und -Verlierern führen (vgl. Larsen 2006: 13). Die Auseinandersetzung mit dem *Deservingness*-Konzept wirft also nicht nur die technische Frage nach einem effektiven Verteilungsmodus der Wohlfahrtsgewinne auf, sondern zeigt auch, dass Entscheidungen über die Gewährung von Leistungen hochkomplexe und differenzierende normative Begründungen erfordern – oder sich andernfalls dem Vorwurf der Willkür aussetzen. Auch wenn die nordischen universalistischen Wohlfahrtsstaaten im höheren Maße soziale Leistungen zuerkennen als konservative (vgl. Larsen 2006: 20), stellt sich die Frage, welche institutionelle Basis letztendlich die hohe Solidarität ermöglicht und vorstrukturiert. Das Konzept des *Social Citizenship* bietet ein Analyseraster, das die normative und die Strukturdimension von Wohlfahrtsstaatlichkeit gleichermaßen erfassbar macht.

Die Veränderung im deutschen Beschäftigungsregime durch die Arbeitsmarktreformen

Um die Hartz-Reformen umfassend bewerten zu können, greift die Analyse des veränderten Leistungssystems zu kurz. Daher sollen in der folgenden kursorischen Analyse auch die arbeits- und sozialrechtliche Regulierung der Beschäftigungsverhältnisse betrachtet werden, weil sie den Zugang zu Beschäftigung regulieren, die eine autonome Lebensweise überhaupt erst ermöglicht. Neben den leistungsrechtlichen Veränderungen (Höhe und Dauer der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit) sollen dann aber drittens auch die Veränderungen im Zugang, d.h. die Selektivität der Sicherungsleistungen diskutiert werden, die für die Fortent-

wicklung der sozialen Sicherheit in Deutschland zentral sind. Sie stellt einen Gradmesser für die Frage dar, inwiefern universalistische bzw. konditionale Gewährung in Deutschland möglich ist. In der Übersicht 1 wurden diese drei Dimensionen mit den Dimensionen der sozialen Staatsbürgerschaft verknüpft und jeweils exemplarisch illustriert.

Indirekte Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse

Das bis dahin gültige „Normalarbeitsverhältnis“ – ein unbefristetes, vollzeitiges und sozialversicherungspflichtiges sowie tariflich oder ortsüblich entlohntes Arbeitsverhältnis – verliert für die Definition von allgemeinen Einkommens- und Sicherheitsstandards allmählich seine Orientierungsfunktion. Erweiterte Befristungsmöglichkeiten, Lockerung des Kündigungsschutzes und die Förderung der Leiharbeit befördern das Anwachsen unsteter Beschäftigungsverhältnisse mit der Hoffnung, die Einstellungsschwelle würde für Arbeitslose durch Verbesserungen flexibler Beschäftigung gesenkt. Zudem setzt man auf einen „Klebeffekt“, der vormals Arbeitslosen den Verbleib in einer dauerhaften und regulären Beschäftigung ermöglicht. Die jüngsten arbeitsrechtlichen Reformen haben bislang keine Beschäftigung steigernde Wirkung entfaltet. Vielmehr wurden die Regelungen teilweise bereits rückgängig gemacht, sei es, weil sie, wie etwa die sachgrundlose zeitlich unbegrenzte Befristung älterer ArbeitnehmerInnen, gegen Europarecht verstießen, sei es, weil sie zumindest als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Beschäftigungsförderung nicht wirksam wurden, wie etwa die Einführung der Personalserviceagenturen, die arbeitslose ArbeitnehmerInnen über die Leiharbeit wieder in den ersten Arbeitsmarkt vermitteln sollten. Bei der regulären Leiharbeit setzt sich zwar der stete Anstieg fort, unklar ist jedoch, inwiefern hier zusätzliche Beschäftigung erschlossen werden kann (vgl. Bundesregierung 2006).

Die Neuregelung der Minijobs hat ganz klar eine deutliche Zunahme der geringfügig entlohnten Beschäftigung ausgelöst. Problematisch ist dabei, dass der Anteil beschäftigter Personen, die nicht ausreichend sozialversichert und im Falle von Arbeitslosigkeit oder Ruhestand auf die Grundsicherungsleistungen verwiesen sind, beständig wächst. Als Nebeneffekt gehen den Sozialversicherungen Beiträge verloren. Zusätzlich schafft der Wegfall der Stundengrenze für die maximal zulässige Wochenarbeitszeit (zuvor 15 Stunden) Druck auf das Lohngefüge. Schließlich gibt es Hinweise darauf, dass sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen durch die Minijobs verdrängt werden (vgl. Bundesregierung 2006) – sei es, dass Betriebe Beschäftigungsverhältnisse umwandeln (Substitutionseffekt), sei es, dass sich Betriebe mit einem hohen Anteil geringfügig entlohnter Beschäfti-

gung gegen die anderen Betriebe durchsetzen (Verdrängungseffekt). Dass ein Teil der Beschäftigten sich „freiwillig“ für diese Form der Erwerbstätigkeit entscheiden und Betriebe diese Form der Flexibilität gerne nutzen, enthebt den Gesetzgeber nicht der Verantwortung, Lösungen herbei zu führen, die anspruchsvolleren Gemeinwohlkriterien – im Hinblick auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und die Sozialausgaben für Personen, die nicht über eigene Mitgliedschaft in den Zweigen der Sozialversicherung abgesichert sind – entsprechen.

Vor allem aber unterminiert die Neudefinition zumutbarer Beschäftigung im Arbeitsförderungsrecht und in der Grundsicherung für Erwerbssuchende die Lohn- und Qualifikationsstandards und beeinträchtigt das Sicherheitsempfinden von Arbeitslosigkeit betroffener oder bedrohter Personen. Indirekt trägt die sukzessive Absenkung der Lohnschwelle und die Zumutung langer Pendelzeiten dazu bei, dass angebotene Löhne weiter abgesenkt werden können, weil die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes steigt. Ähnliche Tendenzen zeigen sich bei der Beschäftigungsförderung, wo die Arbeiten gegen Mehraufwandsentschädigung (MAE bzw. „1€-Jobs“) fast vollständig an die Stelle von sozialversicherungspflichtiger geförderter Beschäftigung getreten sind und damit zu einem zusätzlichen Druck auf die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen in den Einsatzsektoren führen. Aber auch im Arbeitsmarkt gibt es eine tendenzielle Erosion der Lohnstandards, wie Untersuchungen über das Anwachsen und die Verfestigung des Niedriglohnssektors zeigen (vgl. Rhein/Gartner/Krug 2005). So ist es auch kaum überraschend, dass ein großer Teil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter nun einen Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II geltend macht (Bundesagentur 2006).

Insgesamt bietet der Arbeitsmarkt in immer geringerem Maße die soziale Sicherheit, die sich aus dem Normalarbeitsverhältnis ableitete und die die Mehrheit der männlichen Haushaltsvorstände sowie die abhängigen Familienangehörigen gegen Armut absicherte. Die Unterminierung des Normalarbeitsverhältnisses wird in Deutschland bislang nicht durch eine gezielte arbeitsrechtliche Deregulierung betrieben, vielmehr ergibt sie sich aus der gezielten Förderung geringfügig entlohnter Beschäftigungsverhältnisse, der allgemeinen Erosion der Lohnstandards und der Absenkung der Standards in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eine emanzipatorische Strategie der Ermächtigung und der Steigerung der Handlungsautonomie der BürgerInnen müsste aber auf die Stärkung und nicht auf die Schwächung der ErwerbsbürgerInnen am Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung setzen. Die Analyse zeigt jedoch, dass die Hartz-Reformen umgekehrt zusätzliche Erosionsprozesse in Gang gebracht haben, die die Chance auf ökonomische Teilhabe und die Handlungsmöglichkeiten der BürgerInnen reduzieren.

Übersicht 1 - Dimensionen der Arbeitsmarktreformen aus der Perspektive sozialer Staatsbürgerschaft

	Soziale Rechte	Soziale Lebensbedingungen	Teilhabe & Einstellungen
Regulierung	Direkte Deregulierung von Arbeitsverträgen Indirekte, aber nachhaltige Unterminierung von Beschäftigungsstandards durch Zumutbarkeitsdefinition und MAE (1€-Jobs)	Zunahme an Niedriglohnbeschäftigung und geringfügiger Beschäftigung (working poor) Substitution und Verdrängungseffekte	Verstärkung des Insider/Outsider Problems Marginalisierung Wachsende Angst vor Arbeitslosigkeit
Soziale Sicherheit	Re-Kommodifizierung (Reduzierung der Dauer und Höhe des ALG) Trennung zwischen Kurz- und Langzeitarbeitslosen	Einkommensverluste für viele Arbeitslose Stigmatisierung von Langzeitarbeitslosen	Angst vor sozialer Abwärtsmobilität Konsolidierung einer neuen „Unterschicht“ Sozialer Konsens über soziale Solidarität schwindet
Selektivität	Zugangsbedingungen zu Leistungen der AMP/AV Sanktionierbare Kontrolle von Einkommen und Vermögen Subsidiarität Test der Arbeitsbereitschaft	Druck auf Arbeits- und Entgeltbedingungen auf aggregierter und individueller Ebene Abhängigkeit von ArbeitsberaterInnen wächst Hilfeleistung wird schwerer kalkulierbar	Entmutigung, Hilflosigkeit und Verlust von Selbstwertgefühl Ablehnung gemeinsamer sozialer und politischer Wertüberzeugungen Aktive Ausübung von Rechten wird durch paternalistische Regelbefolgungserwartung ersetzt

Re-Kommodifizierung bei Arbeitslosigkeit

Die Absenkung der Leistungen bei Langzeitarbeitslosigkeit und die Verlagerung der Vorsorge in den privaten Bereich ist als ein Prozess der „Re-Kommodifizierung“ zu verstehen: Indem Sozialleistungen gekürzt werden, verstärkt sich der Druck auf die ErwerbsbürgerInnen zur Verwertung ihrer Arbeitskraft. Schaut man genauer hin, so verbirgt sich hinter den Reformen der Arbeitslosenversicherung zusätzlich eine Spaltung zwischen marktnahen Kurzzeit- und (vermeintlich) marktfernen

Langzeitarbeitslosen, die sich in der Trennung der gesetzlichen Vorschriften („Regelkreise“) niederschlägt.

Kurzzeitig Arbeitslose – die immer noch die Mehrheit der Arbeitslosen stellen – scheinen von den Reformen nur geringfügig betroffen zu sein. Grundsätzlich macht sich hier, v.a. für ältere Arbeitslose, die Verkürzung der Bezugsdauer des ALG I auf maximal 18 Monate bemerkbar. Die Rahmenfristverkürzung wird dagegen zum Ausschluss kurzzeitig sozialversicherungspflichtig Beschäftigter führen, die z.B. aufgrund befristeter Beschäftigung die Vorbeschäftigungszeiten nicht erfüllen.¹⁰ Eine gegenläufige Tendenz zeigt sich bei der Einführung der freiwilligen Versicherung für Selbstständige. Prinzipiell entspricht diese Maßnahme der Flexicurity-Strategie, nach der durch die Erwerbszentrierung in der sozialen Sicherung bei flexiblen Beschäftigungsformen und Erwerbsunterbrechungen entstehende Sicherungslücken ausgeglichen werden sollen. Die freiwillige Arbeitslosenversicherung wird aber nur Selbstständigen ermöglicht, die die Selbstständigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus aufnehmen und sich innerhalb einer Monatsfrist bei der Bundesagentur anmelden. Damit dient sie nur dem engen Ziel, die geförderte Existenzgründung sozial abzusichern.

Die drastischste Veränderung in der Sicherung von Arbeitslosen besteht jedoch in der Einführung der Grundsicherung für „bedürftige“ und „erwerbsfähige“ Erwerbssuchende, die die lebensstandardbezogene Arbeitslosenhilfe ersetzt. Die neue Grundsicherung, die im Sozialgesetzbuch II geregelt ist, führt in der Mehrzahl der Fälle zu einer finanziellen Verschlechterung der Lebenssituation der vormaligen ArbeitslosenhilfebezieherInnen (vgl. Becker/Hauser 2006). Zudem ist der Regelsatz der Grundsicherung so knapp bemessen, dass für die Gewährleistung des sozio-kulturellen Existenzminimums eine Anhebung um 20% notwendig wäre (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV) 2006). Ein weiteres Problem besteht in der verstärkten Anrechnung des eigenen sowie des Vermögens und Einkommens des Partners, die in vielen Fällen zum Ausschluss vom Leistungsbezug führt. Zwar ist die Einbeziehung der SozialhilfeempfängerInnen in die Grundsicherung prinzipiell positiv zu bewerten, weil ihnen der Zugang zu bestimmten Instrumenten der Arbeitsförderung und -vermittlung und zur gesetzlichen Altersvorsorge prinzipiell ermöglicht wird. In der Praxis aber bleibt die Integrationsförderung durch die zuständigen Arbeitsgemeinschaften und Kommunen bislang hinter den Erwartungen zurück. Problematisch ist dies auch in der langfristigen Perspektive, da Armutsrisiken wiederum kumuliert werden: So wurden die Rentenbeiträge für Langzeitarbeitslose mittlerweile durch das „Fortentwicklungsgesetz“ aus fiskalischen Gründen fast halbiert (von 70 auf 40 €), so dass in Phasen der Arbeitslosigkeit keine Existenzsichernden Ansprüche

che entstehen. Das Verfahren der „Kundensegmentierung“ wirkt in den Arbeitsagenturen dabei zusätzlich segregierend, weil nach dem Ermessen der ArbeitsvermittlerInnen die Arbeitslosen sortiert und in unterschiedlichem Maße mit Hilfeangeboten versehen werden. Im Ergebnis zeigt sich bereits jetzt, dass Personen mit schwachen Vermittlungschancen auch weniger Hilfeangebote erhalten und mit großer Wahrscheinlichkeit nach Ablauf der Bezugsdauer des ALG I in die Grundsicherung überführt werden (Hielscher 2006).

Vor allem in der Trennung der zwei „Regelkreise“ liegt ein beträchtliches Veränderungspotential, das alle BürgerInnen betrifft: Der Übergang in die Grundsicherung wird als irreversibler sozialer Abstieg wahrgenommen, der eine ökonomische, soziale und politische Teilhabe verhindert. Die lebensstandardsichernde Arbeitslosenversicherung wird aber auch objektiv betrachtet an Bedeutung verlieren, da der Anteil der Arbeitslosengeld I-BezieherInnen durch die Reformen weiter sinken wird (vgl. WSI 2006). Langzeitarbeitslose Personen sind durch das niedrige Arbeitslosengeld II, die Bedürftigkeitsprüfung und die Reziprozitätsanforderungen sehr viel stärker einem Zwang zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterworfen als bisher. Da die hohe Arbeitslosigkeit jedoch nicht durch fehlende Erwerbsanreize, sondern durch den Mangel an offenen Stellen bedingt ist, vergrößert die Reform der Arbeitslosenversicherung das Armutsrisiko und trägt zur Verunsicherung von durch Arbeitslosigkeit bedrohte und betroffene Personen bei. Auf Seiten der Beschäftigten wird, wenn die Arbeitslosenversicherung nicht mehr vor Armut und vor der Angst vor Armut zu schützen vermag oder die „Schuld“ für Erwerbslosigkeit den Betroffenen zugeschoben wird, die Bereitschaft zur solidarischen Beitragsleistung möglicherweise sinken. Arbeitslose werden dagegen mit Abstiegsängsten, Frustrationen über die fehlende soziale Sicherung und möglicherweise sich verstärkender sozialer Deprivation leben müssen, die dem Vertrauen in den Sozialstaat und der aktiven politischen und sozialen Teilhabe abträglich sind.

Wachsende Selektivität statt Universalisierung

Die implizite Vereinbarung über die Bereitstellung öffentlicher Leistung und den Eigenbeitrag der BürgerInnen ist der zweite inhaltliche Kern des Sozialbürgerstatus' in jedem Wohlfahrtsstaat. Die Bedingungen für die Gewährung sowie die Höhe der Leistungen der Arbeitslosenversicherung waren in Deutschland bislang weitgehend akzeptiert (vgl. Ullrich 2006). Gegenwärtig, und vor allem getrieben durch die Mediendebatten um Leistungsmissbrauch, scheint sich dieser Grundkonsens zu verändern. So werden unter dem Begriff der „Eigenverantwortung“

finanzielle Verantwortlichkeiten und Handlungsverpflichtungen von der öffentlichen Hand auf die BürgerInnen verschoben und die Mitwirkungspflicht verstärkt als Voraussetzung für die Leistungsgewährung betrachtet. So haben die Arbeitsmarktreformen vor allem die Zugangsbedingungen zu Arbeitslosensicherungsleistungen verändert: die Leistungen, v.a. bei der Grundsicherung für Arbeitslose, werden nun verstärkt an bestimmte Lebenssituationen (erwerbssuchend, erwerbsfähig, bedürftig) oder ein bestimmtes Verhalten (Bereitschaft zur Aufnahme einer Beschäftigung, frühzeitige Arbeitslosmeldung, Eigenbemühungen) geknüpft, während die an den Status gebundene Gewährung (BeitragszahlerInnen) z.B. durch die Verkürzung der Rahmenfrist oder der Bezugsdauer für Ältere Arbeitslose geschwächt wird.¹¹

Abgesehen von der Feststellung der Erwerbsfähigkeit, die gegebenenfalls ärztlich zu beurteilen ist, und der Erwerbssuche, die sich aus der Meldung bei der Agentur oder der Arbeitsgemeinschaft ergibt, werden zur Bewertung der Lebenssituation nun die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der AntragstellerIn und des Partners, die Wohnsituation und der Haushaltskontext überprüft, um die Bedürftigkeit zu erfassen. Dabei ist die Verwaltung auf die Angaben der LeistungsempfängerInnen angewiesen. Da der Gesetzgeber den LeistungsbezieherInnen aber misstraut, wurden durch das Fortentwicklungsgesetz Instrumente eingeführt, die die Kontrolle der Einkommens- und Vermögenssituation vereinfachen sollen. Zu diesen Instrumenten gehören der automatisierte Datenabgleich zwischen den Behörden, die Umkehr der Beweislast bei zusammenlebenden Paaren und die Entwicklung eines „Außendienstes“ in den Arbeitsgemeinschaften, der vor Ort die Richtigkeit der Angaben über das Bestehen einer Bedarfsgemeinschaft überprüfen soll. Zur Herbeiführung eines regelgerechten Verhaltens wurde zudem das Instrument des sofortigen Arbeitsangebots eingeführt, nach dem allen Personen, die einen Erstantrag auf das ALG II stellen, sofort ein Arbeits- oder Maßnahmenangebot unterbreitet werden soll. Außerdem sieht das SGB II vor, die Arbeitsbereitschaft durch Maßnahmenangebote testen zu können, was sozialrechtlich jedoch fragwürdig ist, weil dies dem Prinzip der individuellen Beratung widerspricht (vgl. Kraher/Spindler 2005).¹² Die frühzeitige Arbeitslosmeldung und der Nachweis von Bewerbungsaktivitäten sollen ebenfalls – unter Androhung von Sanktionen – ein bestimmtes Verhalten der LeistungsbezieherInnen erzwingen. Die Ausdifferenzierung der Sanktionsregeln in beiden Sozialgesetzbüchern soll bei den ArbeitsberaterInnen die Hemmschwelle senken, auf ein Fehlverhalten mit Leistungsminderung zu reagieren (vgl. Müller/Oschmiansky 2005). Stärker noch als die ALG I-BezieherInnen werden BezieherInnen des ALG II im Rahmen der Erarbeitung von Eingliederungsvereinbarungen im Hinblick

auf ihr kooperatives Verhalten geprüft. Hier wird im Gespräch mit dem Berater/der Beraterin festgelegt, welche Aktivitäten geplant und welche Verabredungen (z.B. Telefonbereitschaft und Abwesenheiten) getroffen werden sollen; auch die Verordnung von 1€-Jobs wird in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegt (vgl. Lang 2006). Die Möglichkeiten, die Eingliederungsvereinbarung mitzugestalten, sind beschränkt, da es kein Recht auf bestimmte Maßnahmen gibt und zudem Maßnahmen ohne Verlust des Leistungsbezugs nicht abgelehnt werden können. Der Zwangscharakter der Eingliederungsvereinbarung ist sehr stark, weil im Sozialrecht Widersprüche keine aufschiebende Wirkung haben und somit Sanktionen zu sofortigem Leistungszug führen.¹³ Nicht zuletzt streiten sich daher auch die SozialrechtlerInnen um die Verfassungsmäßigkeit der neuen Rechtsform der Eingliederungsvereinbarung (vgl. Lang 2006, 182f.). Überhaupt ergeben sich aus der Neuregelung eine Fülle von juristischen Fragen, die von der Rechtssprechung nun geklärt werden müssen. Dazu gehört auch die Frage nach der Angemessenheit von Wohnraum, wo nun – zu Gunsten der LeistungsbezieherInnen – entschieden wurde, dass neben Größe und Mietpreis aus sozialpolitischen Gründen, d.h. der Vermeidung der Ghettobildung, auch die Wohngegend als Mietpreissteigernd anerkannt werden muss (vgl. Wahrendorf 2006). Beide Beispiele zeigen, dass das Gesetz den lokalen Akteuren einen Interpretationsspielraum belässt, der auf beiden Seiten zu erheblicher Rechtsunsicherheit und Intransparenz geführt hat. Wenngleich das Gesetz nicht den Einzelfall regeln kann, so erscheint doch notwendig, angesichts der wachsenden Bedeutung spezifischer Lebenssituationen und Verhaltensweisen, AntragstellerInnen substantielle Mitgestaltungs-, Beratungs-, Informations- und Widerspruchsrechte einzuräumen, die es ihnen ermöglichen, gegenüber der Sozialverwaltung ihre Interessen zu vertreten und eigenverantwortlich Handlungsperspektiven zu entwickeln.

Die bloße Betrachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen lässt jedoch noch keine Schlüsse über deren Wirkungen auf die Lebenslage der BürgerInnen zu.¹⁴ Dennoch ist offensichtlich: Entgegen dem Vorhaben, die Eigenverantwortung der BürgerInnen zu fördern, hat sich der Gesetzgeber aber auf die Entwicklung von Kontroll- und Erziehungsinstrumenten zur hierarchischen Steuerung des individuellen Verhaltens konzentriert. Dabei zeigen Analysen der bisherigen Sanktionsregelung beim Arbeitslosengeld I, dass Verhaltensveränderungen durch diese Steuerungsinstrumente nicht zu erzielen sind und eine Beschleunigung der Vermittlungsprozesse kaum erreicht werden kann (vgl. Müller/Oschmiansky 2005). Die Sozialstaatslogik wird damit ins Gegenteil verkehrt: Solidarische Sicherungszusammenhänge werden durch paternalistische und autoritäre Kontrollstrukturen ersetzt, die, implementiert durch eine nicht entsprechend informierte oder mit

Handlungsmöglichkeiten ausgestattete Arbeitsverwaltung, restriktive, zuweilen sogar repressive Wirkung entfalten. Damit aber wird das in einem demokratischen Sozialstaat zentrale Selbstbestimmungsrecht der BürgerInnen eingeschränkt und nicht vergrößert (vgl. Nullmeier 2006).

Forschungsbedarf und Perspektiven

Eine umfassende Analyse des wohlfahrtsstaatlichen Wandels durch die Arbeitsmarktreformen konnte und sollte hier nicht geleistet werden. Doch es sollten Probleme aufgezeigt werden, die sich aus den Reformen für die Grundstruktur des deutschen Sozialstaats ergeben und die in der zwangsläufig partikularen Perspektive der offiziellen Evaluierung – schon allein weil diese auf der Policyebene verbleiben muss – nicht geleistet werden kann. Zwei Probleme sollten aus den hier vorgestellten Überlegungen deutlich geworden sein. Erstens wurde auf die Interaktion bzw. Cross-Sektoralität der Aktivierungsstrategien aufmerksam gemacht, die eine umfassendere und breitere Forschungsperspektive erfordern: So unterliegen nicht nur die objektiven und subjektiven Lebenslagen der BürgerInnen einem vermutlich recht tiefgreifenden Wandel, sondern auch das Beschäftigungssystem, das durch eine eher indirekte Deregulierungsstrategie immer weniger Beschäftigungsverhältnisse bereitstellt, die Existenz sichernd sind. Zudem wurde deutlich, dass neben der Leistungsgewährung der Vermittlung und Beratung sowie der Bereitstellung von Förderungsangeboten eine ebenso zentrale Bedeutung zukommt, wie die Einräumung ziviler Mitsprache- und Mitgestaltungsrechte, um das Versprechen der Förderung – im Sinne einer wirklichen Strategie des *empowerment* – einlösen zu können. Hiermit wird das komplementäre Verhältnis zwischen spezifischer Evaluationsforschung und akademischer Grundlagenforschung deutlich, deren jeweiligen Erkenntnisse ohne eine wechselseitige Bezugnahme beschränkt bleiben. Insofern ist es im Sinne des verbesserten Zugangs zu Wirkungswissen absolut begrüßenswert, dass die Evaluationsforschung zu einem integralen Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik geworden ist. Zukünftig wird es darum gehen, den Austausch zwischen beiden Bereichen dialogisch auszugestalten und politische Schlussfolgerungen im Lichte beider Erkenntnis- und Begründungszusammenhänge zu prüfen. Der akademischen Sozialpolitikforschung kommt es dabei zu, die normativen und technischen Kategoriensysteme der Analyse zu kritisieren und weiter zu entwickeln. Zweitens wurde deutlich, dass tatsächlich die Kategoriensysteme, die bei der Analyse des aktuellen Wohlfahrtsstaatlichen Wandels angelegt werden, sich als unzureichend erweisen, um die sich andeutenden mittel- bis langfristigen Wirkungen zu erfassen. Zur Analyse der Lebenslagen

(Einkommen, Segregation, Arbeitsmarktübergänge) auch subjektiver Art (Einstellungen wie Ängste etc.) gibt es mittlerweile bereits solide Erkenntnisse bzw. in Entwicklung befindliche Datensysteme, die mittelfristig umfassende Informationen bereitstellen. Über den Zusammenhang aber zwischen institutionellem Wandel, Lebenslagen und dem Teilhabe- und Einstellungskriterium, auf das das Konzept des social citizenship verweist, sind bislang nur wenige Erkenntnisse verfügbar. Die wissenschaftliche Erfassung und Analyse subjektiver Indikatoren, wie vertikale und horizontale Einstellungen und/oder soziales Vertrauen und ihre Rückführung auf die Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen, hingegen ist zumindest im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ein wenig bearbeitetes Gebiet. Dabei wären gerade aus diesem Zusammenhang zentrale Erkenntnisse über die Reichweite und Wirkungsrichtung der Arbeitsmarktreformen für den Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaatsmodells insgesamt zu erwarten.

Anmerkungen

- 1 Der Begriff des „social citizenship“ lässt sich nicht eindeutig ins Deutsche übersetzen, so dass der Begriff der sozialen Staatsbürgerschaft eine semantische Hilfskonstruktion bleibt.
- 2 Opting out ist gleichbedeutend mit der Wahrnehmung von positiven und negativen Freiheiten, die es BürgerInnen ermöglicht, einen hohen Grad an Handlungsautonomie zu realisieren und sich damit – anders als etwa in autoritären Regimen – Zwängen zu entziehen.
- 3 Einen Begriff, der das aktive Bekenntnis zu den staatlichen Strukturen zum Ausdruck bringt, vergleichbar dem englischen Begriff des „commitment“ oder der französischen „allegiance“, gibt es im Deutschen nicht. Eine vergleichende Analyse des wohlfahrtsstaatlichen Vokabulars bzw. des Kategoriensystems wäre hochinteressant, um grundlegende wohlfahrtsstaatliche Strukturprinzipien sichtbar zu machen (vgl. zu methodologischen Vorüberlegungen im Bereich der Sozialpolitik Barbier/Letablier 2005).
- 4 Den daraus drohenden Legitimitätsverlust versuchen die politischen Akteure über die medial vermittelte Entwicklung eines negativen Bildes von LeistungsbezieherInnen wieder „einzufangen“, und damit zumindest die diskursive Realität an die den Reformen zugrunde liegenden normativen und kausalen Annahmen anzupassen. Es entsteht somit ein medial vermitteltes Bild einer Statusgruppe, die sich vom Normalbürger unterscheidet und eine Distinktion – zwischen dem Arbeitsmarktbürger und dem Arbeitslosen – möglich macht.
- 5 In einer weiteren Runde der wissenschaftlichen Evaluierung hat das Bundesarbeitsministerium mittlerweile eine umfassende Evaluierung der Arbeitsmarktreformen unter geschlechter- und migrationspolitischen Gesichtspunkten initiiert, in deren Rahmen die Veränderung der Lebenslagen dieser Gruppen erfasst werden sollen.
- 6 Einstellungen der BürgerInnen oder auch soziales Vertrauen lassen sich in drei Dimensionen erfassen (Goul Andersen 2005: 82f.): als Vertrauen in das politische System, das die wichtigste Quelle für die Legitimität des Staates (vertikale Staatsbürgerschaft) darstellt, dann die politische Kultur, die u.a. als soziales Vertrauen der Bürgerinnen untereinander operationalisiert werden kann und Ausdruck eines bestimmten Maßes an Solidarität und Toleranz

zwischen verschiedenen sozialen Gruppen ist (horizontale Staatsbürgerschaft), drittens das Selbstverständnis der BürgerInnen, das sich infolge institutioneller Veränderungen und der Veränderung der individuellen sozialen Lage wandeln kann, etwa wenn diese zur Teilhabe und zur Wahrnehmung ihrer bürgerlichen Rechte ermutigt oder durch die Internalisierung öffentlicher Missbilligung und Stigmatisierung entmutigt werden, ihre soziale Verantwortung wahrzunehmen. Letzteres ist mit dem Konzept der sozialen Exklusion beschrieben, mit dem u.a. der Rückzug von Arbeitslosen aus der sozialen, ökonomischen und politischen Teilhabe (Defektion) thematisiert und die physischen und psychischen Konsequenzen untersucht werden.

- 7 In theoretischen Wohlfahrtsstaatsanalysen wird die Ausbildung unterschiedlicher Identitäten unter dem Konzept der Anerkennung thematisiert. Der Sozialstaat wird dabei als ein „institutioneller Mechanismus“ betrachtet, „der auch der subjektiven Freiheit zur Verfolgung von sozialkomparativen Orientierungen aller Art Spielraum verschafft, aber so, dass die Verfolgung der je individuellen sozialkomparativen Lebensentwürfe und Handlungen mit der Verfolgung eben solcher Handlungen durch alle anderen zusammen bestehen kann“ (Nullmeier 2003).
- 8 Empirische Studien haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit auch in der Mittelschicht zunehmend als latente Bedrohung wahrgenommen wird (Böhnke 2005).
- 9 Christian Larsen (2006) verweist sehr richtig auf die Tatsache, dass die soziale Homogenität letztendlich das soziale Vertrauen und die Solidarität in einer Gesellschaft mitbedingt. Sie ergibt sich allerdings nicht allein aus objektiv erfassbaren kulturellen Merkmalen bestimmter Gruppen (Arbeitslose, Unterschicht), sondern auch aus der institutionellen Struktur (z.B. die administrative oder statistische Definition von Gruppen) eines Wohlfahrtsstaats. Hieraus folgt, dass Vertrauen oder Defektion keine „natürlichen“, sondern prinzipiell politisch steuerbare Phänomene sind.
- 10 Durch das Dritte Gesetz (in Kraft seit 1.1.2005) wurde die Rahmenfrist von drei auf zwei Jahre verkürzt. Ausnahmetatbestände, nach denen die Rahmenfrist auf bis zu fünf Jahre verlängert werden konnte, wurden eingeschränkt. BezieherInnen von Pflegegeld, die zuvor von dieser Rahmenfristverlängerung profitieren konnten, sind neuerdings auf die freiwillige Arbeitslosenversicherung verwiesen.
- 11 Für die Kategorisierung der Zugangsbedingungen zu Leistungen der Sicherheit bei Arbeitslosigkeit nach Statusgebundenheit, Lebenssituation und Verhalten vgl. Clasen/Clegg (2006).
- 12 Erste Auswertungen zeigen, dass die MAE bislang wenig zielgruppenorientiert eingesetzt werden, u.a. weil die Fallmanager dieses Instrument zum Testen der Arbeitsbereitschaft verwenden, zumindest geben dies etwa die Hälfte (46%) der Fallmanager an; vgl. dazu Wolff/Hohmeyer (2006).
- 13 Nur unter bestimmten Bedingungen hat ein Widerspruch gegen eine Eingliederungsvereinbarung aufschiebende Wirkung, etwa wenn die Behörde die Rechtmäßigkeit einer Arbeitsgelegenheit (z.B. die Zusätzlichkeit) nicht geprüft hat. Allerdings kann das Gericht auf Antrag der Arbeitsgemeinschaft Sofortvollzug anordnen, da die Anordnung von Beschäftigungsgelegenheiten selbst zulässig ist. Zu dem einschlägigen Urteil vgl. www.monapoli.de unter „Rechtsprechung“.
- 14 Diesem Umstand trägt auch die Bundesregierung selbst Rechnung, indem sie die Implementation der Maßnahme als einen Gegenstand der wissenschaftlichen Evaluation definiert hat.

Literatur

- Barbier, Jean-Claude 2004: Activation policies: a comparative perspective, in: Serrano Pascual, Amparo (Hg.) Are activation policies converging in Europe? Brüssel, 47-83.
- /Letablier, Marie-Thérèse (Hg.) 2005: Comparaison internationale : Enjeux méthodologiques et épistémologiques, Bern et al.
- Böhnke, Petra 2005: Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 55. Jg., 37/2005, 31-37.
- Bundesregierung, 2006: Zwischenbericht der Evaluation der Arbeitsmarktformen, Bundesregierung, Februar 2006, Berlin.
- Clasen, Jochen/Clegg, Daniel 2006: Risk management and welfare state change, a conditionality approach, in: Clasen, Jochen/Siegel, Nico (Hg.) Exploring the dynamics of reform – the dependent variable problem in comparative welfare state analysis, Cheltenham.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV) 2006: Vorschlag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße, DPWV, Mai 2006, Berlin.
- Dingeldey, Irene 2005: Wandel von Governance im Sozialstaat. Zur Implementierung aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien, SfB 597, TranState Working Paper 12, Bremen.
- Hielscher, Volker 2006: Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister“ für wen? In: WSI-Mitteilungen 59. Jg., 3/2006, 119-124.
- Jensen, Per H./Pfau-Effinger, Birgit 2005: ‘Active’ citizenship: the new face of welfare, in: Goul Andersen, Jörgen/Guillemard, Ann-Marie/Jensen, Per H./Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective. Bristol, 1-14.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2003: Sicherheit: Das Leitbild beherrschbarer Komplexität, in: Lessenich, Stephan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/M. New York, 73-104.
- Krahmer, Utz/Spindler, Helga 2005: Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsmöglichkeiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, in: NDV, 85. Jg., 1/2005, 17-24.
- Lang, Heinrich 2006: Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 15. Jg., 4/2006, 176-184.
- Larsen, Christian Albrekt 2006a: How welfare regimes influence judgement of deservingness and public support for welfare policy, Aalborg University: CCWS Working Paper 2006-39, Aalborg.
- 2006b: Social Capital and Welfare Regimes, Aalborg University: CCWS Working Paper 2006-38, Aalborg.
- Leisering, Lutz 2004: Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hg.): Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, Frankfurt/M., 29-68.
- Lessenich, Stephan/Mau, Steffen, 2005: Reziprozität und Wohlfahrtsstaat, in: Adloff, Frank/Mau, Steffen (Hg.): Vom Geben und Nehmen. Zur Soziologie der Reziprozität. Frankfurt/M., 257-276.

- Müller, Kai-Uwe/Oschmiansky, Frank, 2005: Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperzeiten, in: Schütz, Holger/Mosley, Hugh (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin, 95-134.
- Nullmeier, Frank 2003: Anerkennung: Auf dem Weg zu einem kulturalen Sozialstaatsverständnis? In: Lessenich, Stephan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/M. New York, 395-418.
- 2006: Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität. Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?, in: WSI-Mitteilungen 59. Jg. 4/2006, 175-180.
- /Vobruba, Georg 1994: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Nullmeier, Frank/Pioch, Roswitha/Vobruba, Georg (Hg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Marburg, 9-66.
- Offe, Claus 1987: Democracy against the Welfare State? Structural Foundations of Neoconservative Political Opportunities, in: Political Theory 15. Jg., 4/1987, 501-537.
- Oorschot, Wim van 2000: Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public, in: Policy & Politics 28. Jg., 33-48.
- Rhein, Thomas/Gartner, Hermann/Krug, Gerhard 2005: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert, in: IAB Kurzbericht Nr. 3/2005, Nürnberg.
- Rothstein, Bo 1998: Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State, Cambridge.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen 2005: Introduction, in: Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hg.): Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies. Oxford, 3-39.
- Ullrich, Carsten G. 2006: Die soziale Akzeptanz der Arbeitslosenversicherung, in: WSI-Mitteilungen 59. Jg., 4/2006, 200-205.
- Wahrendorf, Volker 2006: Zur Angemessenheit von Wohnraum und Unterkunftskosten, in: Soziale Sicherheit 4. Jg., S. 134-138.
- Wolff, Joachim/Hohmeyer, Katrin, 2006: Förderung von arbeitslosen Personen im Rechtskreis des SGB II durch Arbeitsmöglichkeiten – bislang wenig zielgruppenorientiert, IAB-Forschungsbericht, Nürnberg.
- WSI 2006: Der Missbrauch ist ein Mythos. Dokumentation, 28.7.2006.

Judith Aust/Till Müller-Schoell

Vom Missbrauch einer Debatte

Einleitung

Sozial- und Arbeitsmarktpolitik verursachen erhebliche Kosten. Seit die Fiskal-
krise des Staates (O'Connor 1974) und die Grenzen des sozialpolitischen Wachstums (Flora 1986) konstatiert wurden, gilt staatliche Sozialpolitik nicht mehr uneingeschränkt als Element gesellschaftlicher Wohlfahrtsproduktion. Makroökonomische Kalküle der Nachfragestabilisierung und damit auch verbundene verteilungspolitische Ziele verloren an Gewicht gegenüber einer Kritik an nicht intendierten negativen Begleiterscheinungen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen.

Ausgangspunkt einer Vielzahl von Missbrauchsdebatten sind zu hohe Sozialleistungsquoten, die als schädlich für Wirtschaftswachstum und Innovationsfähigkeit interpretiert werden. Die daraus resultierenden Diskussionen um sozialstaatliche Reformen erfolgen häufig vor einer fiskalischen Folie des Sparens, die jedoch politisch selten explizit und transparent gemacht wird. Stattdessen gehen mit dem (geplanten) Rückbau der Leistungen vielfältige Diskussionen über die Zielgenauigkeit und Legitimität sozialstaatlicher Interventionen einher. Symptomatisch hierfür ist die von Gerhard Schröder im April 2001 ausgelöste Debatte über „Faulenzer“, „Drückeberger“, „Scheinarbeitslose“ und „Sozialschmarotzer“, die im Vorfeld der Verhandlungen der Hartz-Gesetze die zu hohen Ausgaben des Leistungssystems bei Arbeitslosigkeit beklagte, mit den formulierten Vorwürfen arbeitslose Leistungsempfänger unter einen Generalverdacht stellte und die Rechtmäßigkeit des Leistungsbezugs anzweifelte.

Vor diesem Hintergrund analysieren wir die so genannte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II und den damit verbundenen unterstellten Leistungsmissbrauch. An Hand des uns zur Verfügung stehenden empirischen Materials wollen wir die Diskussion ordnen, einen Beitrag zur Versachlichung liefern und auf die Mechanismen hinter der öffentlich konstruierten Kosten- und Missbrauchsdiskussion verweisen. Im ersten Teil betrachten wir die sozialstaatliche Missbrauchsrhetorik und arbeiten heraus, in welchem Maße sie den Boden für einen Rückbau sozialer Rechte bereitet. Im zweiten Teil zeigen wir auf, dass die Inanspruchnahme von Leistungen als Missbrauch instrumentalisiert wird und im Hartz-Fortentwicklungsgesetz als Rechtfertigung für den Ausbau von Kontrollinstrumenten dient. Im dritten Teil diskutieren wir den Vorwurf des Sozialleistungsmissbrauchs und können zeigen, dass Missbrauch in nennenswertem Umfang nicht nachzuweisen ist. Mit der These

der Kostenexplosion und ihren Ursachen setzen wir uns im vierten Teil auseinander. Statt einer Kostenexplosion beobachten wir sinkende Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik. Deutlich wird – so unser Fazit –, dass die Missbrauchs- und Kostenexplosionsdebatten weitgehend substanzlos sind, aber dennoch den zu beobachtenden Abbau sozialer Rechte legitimieren.

Sozialstaatliche Missbrauchsrhetorik

Die Missbrauchsdiskussion begleitet die Entwicklung staatlicher Sozialpolitik seit ihren Anfängen (Nullmeier/Vobruba 1994: 44). Aus der Perspektive der Sozialstaatskritik werden negative gesellschaftliche und ökonomische Effekte sozialstaatlicher Intervention hervorgehoben. Staatliche Sozialpolitik – so das Argument – hemme die Leistungs- und Vorsorgebereitschaft des/der Einzelnen, führe unweigerlich zu Mitnahme und Missbrauch der bereitgestellten Leistungen und fördere zudem eine etatistische Orientierung, die traditionelle Formen der Absicherung, wie z.B. die Familie, an den Rand drängen würden.

Eine wesentliche Ursache für die Konflikthaftigkeit sozialstaatlicher Regulierungen ist der Umstand, dass Sozialpolitik über ihre Intervention in den marktwirtschaftlich engen Zusammenhang von Arbeitsleistung und Existenzsicherung immer auch gesellschaftliche Verteilungsmuster begründet. Dabei ist in Deutschland das Verhältnis von Arbeits- und Sozialleistung zunächst so gestaltet, dass die alleinige Zuständigkeit des Arbeitsmarktes als Instanz legitimer Existenzsicherung zwar eingeschränkt wird, gleichzeitig aber die Vorrangstellung des Arbeitsmarktes sichergestellt wird, da Zugänge zu Sozialleistungen die Beteiligung, wenigstens aber die kontinuierliche Orientierung am Arbeitsmarkt voraus setzten (Wogawa 2000: 23). Wie viel von dem Einzelnen an Beteiligung erwartet wird, wie kontinuierliche Orientierung sicher gestellt werden kann und in welchem Ausmaß ein legitimer Einkommensbezug ohne gleichzeitige Arbeitsleistung möglich ist, ist keineswegs klar definierbar, sondern vielmehr Produkt historisch sich wandelnder Aushandlungsprozesse und Interessenkonflikte (Rieger 1998), die ihren Niederschlag im Sozialrecht finden. Solche Aushandlungsprozesse finden auf unterschiedlichen Ebenen statt und sind geprägt von normativen Überzeugen, Verteilungsinteressen und Machtpositionen. Sowohl die Frage nach der Ausgestaltung sozialer Leistungen als auch die Missbrauchsdebatte spiegeln immer auch sich wandelnde Interessenkonflikte um Normsetzungen wider, was sich an der zyklisch wiederkehrenden Missbrauchsdiskussion zeigen lässt. Eine erste Welle der Thematisierung gab es Nullmeier und Vobruba (1994) folgend zu Beginn der 1980er Jahre. Exemplarisch dazu die Aussage des CSU Abgeordneten Erich Riedl: „Das soziale Netz

[sei] für viele eine Hängematte – man möchte sogar sagen: eine Sänfte – geworden; eine Sänfte, in der man sich von den Steuern- und Sozialabgaben zahlenden Bürgern [...] von Molotow-Cocktail-Party zu Molotow-Cocktail-Party und dann zum Schluss zur Erholung nach Mallorca oder sonst wohin tragen lässt.“ (zitiert nach Oschmiansky 2003: 10) Eine weitere Debatte setzte 1993 ein, als der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl im Bundestag darauf hinwies, dass sich eine erfolgreiche Industrienation, das heißt eine Nation mit Zukunft, nicht als „kollektiver Freizeitpark“ organisieren lasse. Und auch im Verlauf der Hartz-Reformen zu Beginn des neuen Jahrtausends haben sich Politiker nicht davor geschaut darauf zu verweisen, dass soziale Leistungen nur derjenige verdiene, der arbeitswillig sei. Edmund Stoiber beispielsweise vertrat in einem Interview mit dem ZDF (24.08.2003) folgende Ansicht: „Und das heißt aber auch, Sozialhilfe bekommt ein Arbeitsfähiger künftig nur noch, wenn er auch arbeitet. Und wenn er nicht arbeitet, wenn er arbeitsunwillig ist, dann muss die Sozialhilfe letztendlich im Extremfall auf Null gekürzt werden.“

Welcher Logik folgt nun die öffentliche Missbrauchsdebatte, die seit 2005 und im Vorfeld des Fortentwicklungsgesetzes losgetreten wurde? Der Vielzahl von Pressemitteilungen und Politikerstatements zum Sozialleistungsmissbrauch liegen zwei Begründungskontexte zugrunde. Zunächst kursiert die Unterstellung freiwilliger Arbeitslosigkeit und damit verbunden die eines ungerechtfertigten Leistungsbezugs. Zu seiner Verhinderung fordert Stefan Müller (CSU) im Juni 2006 einen Arbeitsdienst für Leistungsbezieher: „Wer sich jeden Morgen zu gemeinnütziger Arbeit melden muss, wird sich wohl überlegen, ob er ohne Not Hartz IV beantragt. [...] Es geht vielmehr darum, Missbrauch entschieden zu bekämpfen und den Willen, zu arbeiten nach Kräften zu unterstützen.“ (Müller 2006) Besonders deutlich wird dies auch an Diskussionen um eine Verletzung des sog. Lohnabstandsgebots¹, die unterstellen, für viele gäbe es wegen hoher Sozialleistungen keinen Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Diese Vorstellung ist zwar haltlos – wie Analysen zeigen können (Martens 2004) – prägt aber dennoch die wissenschaftliche wie öffentliche Diskussion nachhaltig (Boss et al. 2005). In unmittelbarem Zusammenhang mit dem vermeintlich „faulen Arbeitslosen“ steht der zweite Begründungskontext, der nicht nur Untätigkeit, sondern darüber hinaus Raffgier unterstellt. Deutlich wird dies, wenn man die Aussagen von Peter Struck zum Hartz-Missbrauch analysiert. „Unser Menschenbild war zu positiv. [...] Es war zu optimistisch anzunehmen, dass Menschen das System nur in Anspruch nehmen, wenn sie es wirklich brauchen. [...] Niemand hat erwartet, dass Hartz IV-Berechtigte ihre Kinder ausquartieren mit dem Hinweis: Der Staat zahlt auch euch die eigene Wohnung.“ Früher, so Struck sinngemäß weiter, habe der Weg

zum Sozialamt über eine Hemmschwelle geführt. „Heute aber gehen manche Empfänger von Arbeitslosengeld zum Sozialamt und fordern für sich und ihre Kinder das Geld wie Gehälter.“ (zitiert aus stern.de, 26.06.06)

Bevor wir zu einer genaueren Analyse des tatsächlichen Missbrauchs kommen, gilt es an dieser Stelle zu verdeutlichen, dass die nur in Teilen mit empirischem Material unterfütterte Missbrauchsdiskussion nicht ohne Konsequenzen sowohl für die Wahrnehmung des Risikos „Arbeitslosigkeit“ als auch für den sozialstaatlichen Umgang damit bleibt. Der legitimen Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen im Risikofall „Arbeitslosigkeit“ wird durch solche Diskussionen auf zweierlei Weise der Boden entzogen: Arbeitslosigkeit wird zunehmend von einer ökonomischen zu einer ethischen Herausforderung stilisiert, und in gleichem Maße von einem ökonomisch-politisch zu bewältigenden Problem in ein individuell zu bearbeitendes transformiert. Symptomatisch hierfür der Vorschlag des Sachverständigenrats, die Leistungen der Grundsicherung um 30 Prozent zu reduzieren, und nur dann den vollen Regelsatz auszuzahlen, wenn der Arbeitslose durch Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit seine Arbeitsbereitschaft nachgewiesen hat. Legitim wäre eine solche am prinzipiellen Missbrauchsverdacht gegenüber allen Arbeitslosen ansetzende Denkfigur allenfalls dann, wenn der freiwillige Eintritt oder der freiwillige Verbleib in der sozialstaatlich abgedeckten Arbeitslosigkeit trotz ausreichender Beschäftigungsmöglichkeiten massenhafte Erscheinungen wären. Der Tatsache, dass ein ungerechtfertigter Verbleib in einem Sozialsystem durch teilweisen oder vollständigen Entzug der Leistung bei Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung sanktioniert werden kann und sich auch für den freiwilligen Verbleib in der Arbeitslosigkeit keine nennenswerten Hinweise finden lassen (Wogawa 2000: 36), folgt im Grundsatz einer Missbrauchsunterstellung gegenüber allen Arbeitslosen und unterminiert den normativen Grundkonsens über die Gewährung Existenz sichernder Lohnersatz- und Fürsorgeleistungen.

Hinzu kommen die Schwierigkeiten Leistungsvoraussetzungen und Leistung auslösende Tatbestände eindeutig zu objektivieren. Dies trifft dann nicht zu, wenn die betreffende Person Ansprüche auf Arbeitslosenversicherungsleistungen auf Grund vorheriger Beitragszahlung und eines schuldlosen Verlustes des Arbeitsplatzes für einen klar definierten Zeitraum erworben hat. Allerdings gibt das Gesetz nicht in allen Fällen von Sozialleistungen gleich harte Kriterien für die Unterscheidung gesetzeskonform oder nicht gesetzeskonform ab, und damit steigen die Schwierigkeiten den Leistung auslösenden Sachverhalt mit bürokratischen Mitteln eindeutig zu objektivieren (Nullmeier/Vobruba 1994: 42-43). Mit dem Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit verbunden ist der Nachweis der per-

manenten Arbeitsbereitschaft. Selbst wenn hier auch der Gesetzgeber durchaus verbindliche Regelungen der Überprüfung vorgesehen hat², bleibt doch letztlich eine Unbestimmtheitslücke bestehen (Wogawa 2000: 32). Es ist kaum festzustellen, ob der Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes und eine nicht zustande gekommene Vermittlung eines neuen auf eine fehlende Arbeitsbereitschaft zurückzuführen ist. Der Einfluss, und im Kontext der Missbrauchsdebatte auch der Vorwurf subjektiver Befindlichkeiten oder Motivationslagen, die sich objektiven Kriterien entziehen und für das Eintreten des Leistung auslösenden Moments verantwortlich sind, lässt sich trotz einer verschärften Sanktionierung nicht vollständig ausschließen.

Überwachen und Strafen

Durch die rhetorische Infragestellung sozialstaatlicher Intervention wird der Boden für Sozialleistungskürzungen bereitet. Schon mit dem Arbeitsmarktmodernisierungsgesetz 2003 und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitslose 2005 haben sich die Bedingungen des Leistungsbezugs nachhaltig verändert. Weit reichende Leistungskürzungen für viele Arbeitslose ergeben sich durch die Verkürzung der Bezugszeit des ALG I auf 12 Monate für alle unter 56jährigen und auf 18 Monate für ältere Arbeitslose sowie die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Hinzu kommt eine stärker Arbeitspflicht, die sich für die BezieherInnen des Arbeitslosengeldes I aus der Verpflichtung zur frühzeitigen Meldung beim Arbeitsamt, der Mitwirkungspflicht bei der Arbeitssuche und der Verpflichtung zur Annahme einer zumutbaren Arbeit ergibt. Für Bezieher des ALG II wurde die Arbeitspflicht im Grundsatz so verstärkt, dass nahezu jede Arbeit, d.h. auch Arbeitsgelegenheiten als zumutbar gelten, und deren „Nicht-Annahme“ durch unmittelbaren Leistungsentzug sanktioniert werden kann. Informations- und Klagerechte, auf denen eine selbstbewusste und rechtlich abgesicherte Mitgestaltung möglich wäre, fehlen weitgehend (Aust/Bothfeld/Leiber 2006).

Das seit August 2006 wirksame so genannte Fortentwicklungsgesetz schreibt eine Politikstrategie fort, die den im Gesetz gleichrangig verankerten Prinzipien des Forderns und Förderns nicht gerecht wird, sondern die Bezieher von Arbeitslosengeld noch schärferen Kontrollen unterwirft. Ziel dabei ist es, Leistungsmissbrauch einzudämmen und gleichzeitig Kosten einzusparen. So wurde der Zwang zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit deutlich erhöht: Arbeitsgemeinschaften von Kommunen und Arbeitsagenturen werden dazu verpflichtet ErstantragstellerInnen mit einem Sofortangebot zu konfrontieren. Personen, die solche

Angebote nicht annehmen, erhalten kein Arbeitslosengeld II mehr. Dadurch soll es möglich werden, die Arbeitsbereitschaft leichter zu überprüfen bzw. Einsparungen durch Leistungsstreichungen zu erzielen. Zusammen mit den gleichzeitig angestrebten administrativen Verbesserungen bei der BA und den ARGEn werden laut Entwurf zum Fortentwicklungsgesetz Einsparungen in Höhe von rund 1,2 Mrd. – 1,4 Mrd. erwartet (BT-Drs. 16/1410). Administrative Unterstützung bei der Umsetzung der geplanten Sparmaßnahmen erhalten die Behörden durch die Einführung von Außen- und Prüfdiensten, die bundesweit in 356 Job-Centern eingerichtet werden und jährlich bis zu 200 Missbrauchsfälle aufdecken sollen. Die knapp 90 Städte und Gemeinden mit anderen Trägerschaften sollen sich diesem Projekt anschließen. Im Visier der Ermittler stehen insbesondere Personen, die möglicherweise eine Lebensgemeinschaft verbergen. Darüber hinaus dürfen die ARGEn über Telefonate die Anwesenheit des Sozialleistungsbeziehers testen. Beide Maßnahmen wurden zum Teil stark von Datenschützern kritisiert. So verweist das Amt des Bundesdatenschutzbeauftragten darauf, dass Kontrollen der Unterkunft nur nach vorheriger Ankündigung, nach Absprache mit den Betroffenen und keinesfalls als routinemäßige Überprüfung stattfinden dürfen (Sattler 2006: 21). Als ebenso unsinnig werden von den Datenschützern Telefonate zur Anwesenheitskontrolle eingestuft. Anrufe dürfen nur nach einem mit dem Bundesdatenschutzbeauftragten entwickelten Leitfaden und nur mit der Zustimmung des ALG II-Empfängers erfolgen (ebd.). Schwieriger, weil im Grundsatz umstritten ist die Beweislastumkehr bei zusammenlebenden Personen. Bislang war es Aufgabe der ARGEn zu belegen, dass eine eheähnliche Gemeinschaft vorliegt. Die Neuregelung verschiebt die Beweislast auf die Betroffenen, d.h. Hartz IV-Empfänger müssen glaubhaft machen, dass sie nicht eheähnlich leben.

Diskussionswürdig sind diese Regelungen nicht nur aus juristischen oder datenschutzrechtlichen Gründen. Kritisch zu hinterfragen sind sie auch deshalb, weil dieses „Mehr“ an Sanktionen und Kontrollen von Leistungsberechtigten in Verbindung mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt einem neuen Politikmuster folgt. So können Oschmansky et al. (2001) zeigen, dass Sanktionen (Sperrzeiten) bis in die 1990er Jahre hinein immer dann verstärkt eingesetzt wurden, wenn sich die Arbeitsmarktsituation entspannt und damit die Beschäftigungschancen der Arbeitslosen erhöht hatten. Ende der 1990er Jahre hat sich dies verändert, so dass heute die Sanktionierung unabhängig von Vermittlungschancen als Disziplinierungsmaßnahme eingesetzt wird.

Missbrauch, Abzocke und Selbstbedienung im Sozialstaat?

In der Debatte um Missbrauch werden ganz unterschiedliche Formen des Leistungsbezugs thematisiert. Eine Position begreift mit einem erweiterten Missbrauchs begriff eine Vielzahl legaler Leistungsbezüge als illegitim, eine andere fusioniert den Begriff des legitimen Leistungsbezugs mit dem des legalen. Analytisch betrachtet können zwei Ebenen unterschieden werden: Auf einer ersten Ebene geht es um die Frage der Rechtmäßigkeit des Leistungsbezugs, eine zweite Ebene zielt stärker auf sozioethische Aspekte der Leistungsanspruchnahme.

Recht oder Unrecht?

Anders als in der Realität der Missbrauchsdebatte, die in erster Linie den „Faulen Arbeitslosen“ zum Gegenstand hat, leitet sich der Begriff des Leistungsmissbrauchs im Arbeitslosenrecht quasi ex Negativo aus den als legitim festgelegten Bedingungen der Leistungsgewährung ab. Im juristischen Sinne kann es bei Missbrauch also nur um die rechtswidrige Inanspruchnahme von Leistungen gehen. Auf politischer Ebene wird dabei regelmäßig unterstellt, dass der Missbrauch ausschließlich auf Seiten der Leistungsempfänger stattfindet. Ein mögliches behördliches Fehlverhalten wird dabei kaum in Betracht gezogen (Martens 2005). Die häufig ausbleibende Vermögensprüfung bei der Leistungsbewilligung wurde vom Bundesrechnungshof als Indikator für Missbrauch dargestellt und nicht als Hinweis dafür, dass die Arbeitsgemeinschaften mit der Verwaltung der Grundsicherung – und erst recht mit dem Angebot von Maßnahmen an Langzeitarbeitslosen – in vielen Fällen überfordert sind und die Reform hinsichtlich ihres wichtigsten Ziels – der Eingliederung – somit ins Leere läuft (Bundesrechnungshof 2006).

Beschränkt man sich aber auf den Leistungsmissbrauch durch Arbeitslose, lassen sich zwei Hauptformen unterscheiden (Wogowa 2000: 75): Der erste Typus wird zusammengefasst als das Erschleichen von Lohnersatzleistungen. Damit wird das unbefugte Erreichen einer Leistung bezeichnet, das voraussetzt, dass die Gewährung einer Lohnersatzleistung bewusst herbeigeführt wird, ohne dass deren Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Ein solches Erschleichen von Lohnersatzleistungen kann im Vortäuschen der Arbeitslosigkeit selbst, im Vortäuschen der Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung oder der erfüllten Anwartschaftszeit bestehen. Unrechtmäßiger Bezug von Lohnersatzleistungen unter Verletzung von Mitteilungspflicht ist die zweite Form von Leistungsmissbrauch im Arbeitslosenrecht. Entscheidend ist hier, dass zum Zeitpunkt der Bewilligung der Leistung alle Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind und eine rechtmäßige Gewährung der

Leistung erfolgt. Verändern sich in der Folgezeit leistungserhebliche Tatsachen und werden diese Veränderungen dem Arbeitsamt nicht zügig mitgeteilt, so handelt es sich um eine Verletzung der Mitteilungspflicht.

Um den tatsächlichen Missbrauch von Leistungen nach dem SGB II zu erfassen, werden Daten vierteljährlich über den automatisierten Datenabgleich gewonnen. Die Bundesagentur überprüft in diesem Datenabgleich, ob und in welcher Höhe Leistungsbezieher anderweitige Sozial- oder Sozialversicherungsleistungen beziehen, einer Beschäftigung nachgehen oder andere Einkünfte, beispielsweise aus Kapital, haben. Dazu dienen Daten der Versicherungsträger und der Finanzbehörden (vgl. § 52 SGB II). Die Methode kann allerdings nicht aufdecken, ob Schwarzarbeit neben dem Bezug von Leistungen ausgeübt wird.

Auch wenn die Ergebnisse der ersten drei Datenabgleiche noch vorläufig sind, lassen sich dennoch Tendenzaussagen machen. Die bislang zur Verfügung stehenden Daten wurden in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 1: Ergebnisse der Datenabgleiche 2005/2006 zum Missbrauch bei ALG II

	III. Quartal 2005	IV. Quartal 2005	I. Quartal 2006
geprüfte Fälle in Tsd.	1879	470	422
Anteil mit Überzahlung	4,30%	4,08%	4,26%
Gesamtkosten Grundsicherung in Mio. €	9594	9791	10201
Überzahlung insgesamt	0,69%	0,06%	0,05%
Davon: Kosten der Unterkunft in Mio. €	3147	3244	3383
Überzahlung KdU	0,56%	0,05%	0,04%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006b, 2006c

Bei ungefähr vier Prozent der überprüften Fälle gab es Überzahlungen, das heißt unberechtigt bezogene Leistungen. In diesen vier Prozent enthalten sind auch jene unberechtigten Leistungszahlungen, die nicht auf schuldhaftes Verhalten der Grundsicherungsempfänger, sondern auf Verzögerungen im Verwaltungsablauf zurückzuführen sind. Bezogen auf die Gesamtkosten der Grundsicherung machen derartige Überzahlungen im dritten Quartal 2005 deutlich weniger als ein Prozent aus, in den Folgequartalen sogar weniger als ein Promille. Dieser Rückgang ist auch darauf zurückzuführen, dass beim ersten Datenabgleich (III. Quartal 2005) auch Überzahlungen erfasst wurden, die schon aus den Vorquartalen stammten. Ein ähnliches Muster lässt sich bei den Kosten der Unter-

kunft feststellen. Auch in diesem Bereich liegen die Überzahlungen im dritten Quartal 2005 deutlich unter einem Prozent und in den zwei folgenden Quartalen im Promillebereich.

Die Daten machen deutlich, dass Sozialleistungsmissbrauch in nennenswertem Umfang nicht stattfindet und bestätigen damit auch frühere Analysen, die schon im Rahmen der Sozialhilfe auf den geringen Umfang missbräuchlicher Inanspruchnahme von Sozialleistungen und den im Verhältnis dadurch entstehenden geringen finanziellen Schaden verwiesen. So zeigt Martens (2005: 360) auf Basis einer Untersuchung von 179 Sozialhilfeträgern, dass bei Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften lediglich in zwei bis drei Prozent der Fälle Missbrauch festzustellen war. Das waren bezogen auf das Jahr 2004 etwa 40 000 Fälle oder Bedarfsgemeinschaften. Pro Missbrauchsfall oder betroffener Bedarfsgemeinschaft waren das durchschnittlich 310 Euro pro Monat. Schwarzarbeit, wenngleich nicht systematisch erhebbar, lag nur in 0,3 Prozent der Fälle vor.

Gut oder böse?

Der von seinem Umfang her kaum relevante „eigentliche Missbrauch im juristischen Sinne“ kann – so viel scheint sicher – weder die Ursache noch das Ziel anhaltender Debatten um Leistungsmissbrauch sein. Analysen, die sich mit der Konjunktur von Missbrauchsdebatten beschäftigen, verweisen in diesem Kontext auf einen starken Zusammenhang mit anstehenden Wahlterminen (Oschmiansky/Kull/Schmid 2001). Zur Rechtfertigung unbefriedigender Ergebnisse bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit versuchen Regierungen von ihrem eigenen Versagen abzulenken, indem sie die Schuld bei den Arbeitslosen selbst suchen. Symptomatisch sind hierfür die von Wirtschaftsminister Clement kurz vor der Bundestagswahl im Herbst 2005 formulierten Diffamierungen von Leistungsbeziehern im ALG II Bezug, die „unter Zuhilfenahme von Schlupflöchern und geschickten Interpretationen von Bestimmungen versuchen [...], an öffentliche Leistungen zu kommen, die den Geist der Reformgesetze auf den Kopf stellt“ (Clement 2005: 3). Dabei geht es nicht (nur) um das Aufzeigen von Leistungsmissbrauch, sondern auch um die Delegitimierung des Leistungsbezugs insgesamt. Der exemplarische Verweis auf Einzelfälle rechtlich sanktionierbaren Missbrauchs schafft ein gesellschaftspolitisches Klima, in dem auch legaler Leistungsbezug leichter in Frage gestellt werden und systematisch mit der Ausgabenentwicklung verbunden werden kann. Denn diese Mitnahme-Mentalität geht eindeutig zu Lasten der wirklich Bedürftigen und der Allgemeinheit – so Clement (2005).

Diese unzulässige Vermischung von Mitnahme und Sozialmissbrauch in der öffentlichen Debatte zielt im Kern auf eine Veränderung der bestehenden Vorschriften des Leistungsbezugs. Mitnahme bezeichnet nämlich einen legalen Leistungsbezug, der allein unter dem Aspekt einer sozialetischen Legitimität zu bewerten ist. Ein Beispiel hierfür ist die in der Öffentlichkeit stark kritisierte Neugründung von Bedarfsgemeinschaften bei unter 25jährigen, die im Rahmen der bestehenden Gesetzesvorschriften ermöglicht wurde und damit legal war, aber von Teilen der Öffentlichkeit als illegitim empfunden wurde. Eine Debatte über den massenhaften Auszug von jungen Erwachsenen führte dazu, dass politisch unerwünschte Nebenfolgen bestimmter gesetzlicher Regelungen nicht als Gestaltungsproblem der Politik, sondern als moralisches Defizit der Leistungsempfänger verhandelt wurden. Daraus wiederum wurden Forderungen nach verschärften Sanktionen, mehr Kontrolle und Beschränkungen bei der Lebensgestaltung abgeleitet, wobei Bedenken bezüglich der Verhältnismäßigkeit und damit der Legitimität derartiger Eingriffe in die Freiheitsrechte der Leistungsempfänger unterbelichtet blieben (Krahmer 2004).

Wie gering das Bestreben des einzelnen Arbeitslosen ist z.B. im Leistungsbezug des SGB II zu verbleiben, können Studien verdeutlichen. *Erstens* wurde festgestellt, dass bei den Bedarfsgemeinschaften im Zeitverlauf eine erhebliche Dynamik besteht: Nur 57 Prozent der Leistungsbezieher blieben über ein Jahr in der Grundsicherung. Unter jenen, die länger im ALG II-Bezug verbleiben, sind Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, darunter überproportional viele Alleinerziehende (Graf/Rudolph 2006). Bei den jungen Erwachsenen im SGB II ist der Verbleib in der Grundsicherung in 45 Prozent der Fälle dadurch begründet, dass schulische oder berufliche Ausbildung oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik absolviert werden, ohne die eine Arbeitsmarktintegration sehr viel unwahrscheinlicher würde (Popp/Schels/Wenzel 2006).

Darüber hinaus sind *zweitens* die Leistungen des ALG II, die in etwa auf dem alten Sozialhilfeniveau geblieben sind, keineswegs generös³ und bieten schon deshalb keinen Anreiz sich in diesem System einzurichten. Mit dem Systemwechsel von der Arbeitslosenhilfe zur Grundsicherung für Arbeitslose verbunden war eine deutliche Schlechterstellung vieler Leistungsbezieher. Simulationsstudien haben uns zeigen können, dass ca. 60 Prozent aller ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher mit einer relativen finanziellen Schlechterstellung zu rechnen haben. Die Armutsquote in Arbeitslosenhilfehaushalten ist um 13 Prozentpunkte von ca. 50 Prozent vor der Reform auf 63 Prozent nach der Reform gestiegen (Becker/Hausser 2006). Oder um es anders zu formulieren – und dies sind Zahlen aus einer aktuellen Studie von Irene Becker (2006), die den Anteil derjenigen an der Bevölke-

rung erfasst, die unter der ALG II-Grenze leben –, erweisen sich 10 Millionen Personen oder 16 Prozent als bedürftig: D.h. das anzurechnende Einkommen der Bedarfsgemeinschaften, in denen sie lebten, bleibt hinter der Summe aus Regelsätzen, Wohnkosten und gegebenenfalls Mehrbedarfszuschlägen zurück. Von diesen 10 Mio. sind fast ein Drittel erwerbstätig, und was besonders fatal ist: Nur ein im Verhältnis geringer Teil dieser Personengruppe nimmt sich das Recht heraus, das zu niedrige Gehalt aufzustocken. Das heißt, wir können davon ausgehen, dass gerade bei den Erwerbstätigen die verdeckte Armutsquote besonders hoch ist. Die Regelsätze müssten – folgt man den Berechnungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbands (Martens 2006) – daher um 19 Prozent auf 412 € angehoben werden, um auch nur auf sehr bescheidenem Niveau den täglichen Bedarf abzudecken und ein Minimum an gesellschaftlicher Teilhabe sicherzustellen.

„Kostenexplosion“ ganz ohne Missbrauch?

Angesichts der Debatte um Kostenexplosion und Missbrauch stellte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Mai 2006 die Ausgaben für erwerbsfähige GrundsicherungsempfängerInnen zusammen (Ausschussdrucksache 16(11)197). Diese Zahlen schienen den konstatierten Ausgabenanstieg zu bestätigen: Die Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige stiegen von 2004 auf 2005 um 5,8 Mrd. € auf 44,4 Mrd. €, und übertrafen auch im ersten Quartal 2006 mit 12,1 Mrd. € das Vorjahrsniveau. Dieser Kostensteigerung liegen allerdings einerseits die wachsende Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug, andererseits die Neuregelung der Kosten der Unterkunft (KdU) zugrunde. Betrachtet man die Kosten für Arbeitsmarktpolitik insgesamt lässt sich darüber hinaus eine Verschiebung der Kosten zwischen ALG I und ALG II feststellen, die eher mit Spareffekten verbunden ist. Ausgangspunkt dieser in Teilen aufgeregten und in den Medien hoch gekochten Debatte um eine mögliche Kostenexplosion waren allerdings zunächst unrealistische Annahmen über die Ausgabenplanung des Bundes.

Unrealistische Planungen

Dass die Ausgaben des Bundes das geplante Volumen übersteigen, ist nicht weiter überraschend. Der unbedingte Wille einen verfassungsgemäßen Haushalt zu erstellen, lag dem Regierungshandeln zu Grunde und führte zu einer Unterschätzung der prognostizierten Anzahl der Bedarfsgemeinschaften (Germis 2005), deren Umfang schon in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern im Bundesrat umstritten war. Für das Jahr 2005 waren 33,6 Mrd. € an Ausgaben für

Arbeitsmarktpolitik geplant. 37,9 Mrd. € wurden tatsächlich ausgegeben, wobei die Ausgaben für die Grundsicherung die geplanten Kosten von 27,7 Mrd. € um 7,5 Mrd. € überschritten (Bundesministerium für Finanzen 2006a). Einer realistischeren Planung der anfallenden Kosten ist es wohl geschuldet, dass für das laufende Jahr 2006 die tatsächlichen Kosten die geplanten nicht bzw. nur leicht überschreiten werden: Die Ausgaben des Bundes für die Leistungen der Grundsicherung insgesamt lagen im ersten Quartal leicht über einem Viertel des Jahresbudgets von 38,3 Mrd. € (Bundesministerium für Finanzen 2006b). Betrachtet man nur die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II im ersten Halbjahr unterschritten diese sogar die Hälfte des Jahresbudgets von 24,4 Mrd. €.

Ob die im Haushaltsentwurf 2007 (Bundesministerium für Finanzen 2006c) geplante weitere Reduktion der Ausgaben der Grundsicherung von 38,3 (Soll 2006) auf 33,6 Mrd. € (Soll 2007) realistisch ist, wird diskutiert. So verweist der deutsche Städtetag darauf, dass die beschlossenen Änderungen im SGB II nicht ausreichen, um eine so deutliche Reduktion der Kosten zu rechtfertigen (Deutscher Städtetag 2006a). Kritische Stimmen sehen darin erneut eine haushaltspolitisch motivierte, unrealistische Prognose, die zu Nachbesserungen im Verlauf des Jahres führen könnte (Koppelin 2006).

Ursachen des Kostenanstiegs

Unabhängig allerdings von geplanten und tatsächlichen Kosten ist die öffentliche Diskussion über die Ursachen der Kostenentwicklung irreführend. So kann der Anstieg des Budgets im Jahr 2005 nicht – wie häufig zu hören ist – mit den Neuregelungen im Zuge der Arbeitsmarktreform erklärt werden. Vergleicht man die Ausgaben für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach neuem Recht (44,4 Mrd. €) mit den Ausgaben, die sich im gleichen Zeitraum nach altem Recht, also im Rahmen von Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe und Wohngeld, ergeben hätten (43,5 Mrd. €), bleibt den Simulationsrechnungen des Bundesministeriums folgend ein Kostenanstieg von nur 0,9 Mrd. € (Ausschussdrucksache 16(11)197). Zieht man diesen Wert, der folglich auf die Ausgestaltung der Gesetze zurückgeht, von den gesamten Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr ab, bleiben Mehrausgaben in Höhe von 4,9 Mrd. € übrig. Wir gehen davon aus, dass einerseits die wachsende Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug, andererseits die Neuregelung der Kosten der Unterkunft (KdU) wesentlich für die verbleibenden Mehrausgaben verantwortlich ist.

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften kann für die Zeit vor Inkrafttreten der Hartz IV-Reform nur geschätzt werden und wird für Anfang 2004 mit 2,86 Mio.

angegeben (Rudolph 2004). Mit Inkrafttreten des SGB II stieg die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug von 2,9 Mio. (Januar 2005) über 3,3 Mio. (Juli 2005) auf 3,8 Mio. (Januar 2006). Hinter diesem Anstieg steht eine steigende Anzahl von Langzeitarbeitslosen (Arbeitsmarkteffekt), eine steigende Anzahl von AufstockerInnen und eine sinkende Dunkelziffer der Armut.

Erstens stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 1,31 Mio. im Jahr 2003, d.h. 3,2 Prozent der Erwerbspersonen, auf 1,52 Mio. im Jahr 2005, d.h. 3,9 Prozent der Erwerbspersonen an. Im ersten Halbjahr 2006 waren 1,66 Mio. Langzeitarbeitslose gemeldet, also 4,3 Prozent der Erwerbspersonen. Gleichzeitig ging die Zahl der EmpfängerInnen von ALG I von 1,92 Mio. im Jahr 2003 auf 1,73 Mio. im Jahr 2005 zurück. Dieser Trend setzte sich im 1. Halbjahr 2006 mit 1,66 Mio. fort (Statistik der BA). Allein die Situation auf dem Arbeitsmarkt führt also dazu, dass eine steigende Anzahl von Arbeitslosen Ansprüche auf Leistungen im Rahmen des SGB II haben, während die Zahl der Leistungsbezieher im SGB III zurückging.

Hinzu kommt die Politik der Kundensegmentierung der BA. Diese trägt dazu bei, dass Arbeitslose mit geringen Vermittlungschancen mit höherer Wahrscheinlichkeit in den Rechtskreis SGB II übergehen (Hielscher 2006). Die Schnittstelle zwischen Versicherungssystem (SGB III) und Fürsorgesystem (SGB II) ist über Aussteuerungsbeitrag und Kundensegmentierung so gestaltet, dass Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen ohne kosten- und zeitintensive Hilfen auf den Übergang ins Fürsorgesystem warten müssen. Dort steht dann ein eingeschränkter Katalog arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Verfügung (Aust/Bothfeld/Müller-Schoell/Schäfer 2006).

Der Rückgang der Anzahl der ALG I-BezieherInnen ist also auch Folge eines Creamingeffektes zu Lasten der Arbeitslosen, die schon von vornherein ein höheres Risiko haben, länger ohne Erwerbsarbeit zu bleiben. Die Kürzung der Rahmenfrist von 36 auf 24 Monate bei der Feststellung des Anspruchs und die Kürzung der Bezugsdauer beim Arbeitslosengeld I auf einheitliche 12 Monate seit 2006 werden zukünftig zu einem früheren Übergang in den Bezug von ALG II führen, so dass insgesamt der Anteil der ALG II-BezieherInnen auf Kosten des Anteils der BezieherInnen des ALG I weiter wachsen wird.

Zweitens wird ein großer und möglicherweise weiter wachsender Niedriglohnsektor – 3 Mio. Vollzeitbeschäftigte, 1,4 Mio. in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit und 2,5 Mio. geringfügig Beschäftigte (IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2006: 2) – die Anzahl der so genannten AufstockerInnen weiter erhöhen. Bereits im Jahr 2005 wurde in 844.000 Bedarfsgemeinschaften Einkommen aus Erwerbstätigkeit auf die Grundsicherung angerechnet. Zum weitaus größten Teil (95 Pro-

zent) wird das im Rahmen der Grundsicherung anzurechnende Einkommen in abhängiger Beschäftigung verdient. Im Durchschnitt erzielten Hilfebedürftige durch ihre Erwerbsarbeit ein Bruttoeinkommen von 629 €, ungefähr die Hälfte verdiente dabei ein Bruttoeinkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von 400 €, ein Fünftel erreichte zwischen 400 und 800 € und nur ein Drittel mehr als 800 € (Bundesagentur für Arbeit 2006a). Diese Kombination von Arbeitseinkommen und Grundsicherung wird den Lohndruck im unteren Einkommensbereich möglicherweise verstärken, die Existenz sichernde Komponente von Erwerbsarbeit weiter unterminieren und zu einem weiteren Anstieg der Leistungsempfänger führen.

Drittens hat die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Reduzierung der verdeckten Armut und damit zu einem Anstieg der erfassten Bedarfsgemeinschaften beigetragen. Insbesondere Personengruppen, die früher nur Arbeitslosenhilfe erhielten und ihr Recht auf ergänzende Sozialhilfeleistungen nicht wahrgenommen haben, realisieren nun als Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der neuen Grundsicherung für Arbeitslose häufiger ihre Anrechte (BT-Drs. 16/3551). Trotzdem verbleibt, wie oben dargestellt, ein erheblicher Anteil verdeckter Armut.

Neben dem Anstieg der Bedarfsgemeinschaften trug die Neuregelung der Kosten der Unterkunft im SGB II ebenfalls zum Kostenanstieg bei. Hier war mit 12,1 Mrd. € im Jahr 2005 ein Anstieg um 8,1 Mrd. € gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen; eine Tendenz, die sich im ersten Quartal 2006 mit Ausgaben in Höhe von 3,3 Mrd. € zu bestätigen scheint (Ausschussdrucksache 16(11)197). Hauptgrund dafür ist die steigende Zahl der AufstockerInnen. Das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen der Leistungsbezieher mindert nämlich zunächst die Geldleistungen der Agentur für Arbeit, also das ALG II. Erst wenn Einkommen und Vermögen darüber hinaus zu berücksichtigen ist, mindert es die Kosten der Unterkunft (§ 19 SGB II), so dass auch in Fällen mit sehr geringem ALG II-Bezug die vollen Kosten der Unterkunft ersetzt werden. Diese Ausgaben wurden bisher zu 29,1 Prozent aus Bundesmitteln und zu 70,9 Prozent von den Kommunen getragen. Angesichts der Ausgabensteigerungen gab es Verhandlungen über eine Umverteilung der Finanzierung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006; Deutscher Städtetag 2006b), die zur Anhebung des Bundesanteils im Jahr 2007 auf 31,8 Prozent führten. In den Folgejahren soll der Bundesanteil aufgrund einer gesetzlich verankerten Anpassungsklausel errechnet werden (Bundestags-Drucksache 16/3269).

Spareffekte statt Kostenexplosion

Die Analyse der Verteilung der Kosten auf die Rechtskreise SGB III (Arbeitslosengeld I) und SGB II (Arbeitslosengeld II) macht deutlich, dass den oben beschriebenen Mehrausgaben im SGB II Einsparungen im SGB III und bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüberstehen, so dass wir insgesamt eher von einer Kostensenkung ausgehen können. Für Leistungen im Rahmen des Arbeitslosengeldes I (und Insolvenzgeld) wurden zwischen 2004 und 2005 2,3 Mrd. € weniger ausgegeben. Hinzu kamen Einsparungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 5,5 Mrd. €. Insgesamt konnten so die Gesamtausgaben der Bundesagentur für Arbeit für beide Rechtskreise um 1,4 Mrd. € gesenkt werden (Bundesagentur für Arbeit 2006b). Im Jahr 2006 generierte die Bundesagentur aufgrund der Einsparungen im SGB III erneut Überschüsse, die sich auf 11,3 Mrd. € belaufen werden (Bundesagentur für Arbeit 2007). Besonders problematisch an dieser Sparpolitik ist es, dass ihr – neben einem konjunkturbedingten Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahr 2006 – ein deutlicher Rückbau der Leistungen für aktive Arbeitsmarktpolitik und zwar in beiden Rechtskreisen zugrunde liegt.

Im Eingliederungstitel führt die Bundesagentur die Finanzmittel auf, die sie für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufgewendet hat. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB III sind in Tabelle 2 dargestellt. Dieser Aufstellung ist zu entnehmen, dass im Rechtskreis des SGB III die Ausgaben von 9,1 Mrd. € (2004) auf 3,6 Mrd. € (2005) gesunken sind. Die Ausgaben im ersten Halbjahr 2006 deuten auf eine weitere, wenngleich weniger einschneidende Absenkung dieses Postens hin. Die größten Einsparungen gehen dabei auf die Instrumente des Marktersatzes, also Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen, und die Förderung der beruflichen Weiterbildung zurück. Allein die Förderung von Existenzgründungen war zunächst von dieser Entwicklung ausgenommen. Aber auch hier greift mit dem neuen Gründungszuschuss 2006 der Sparkurs (Müller-Schoell 2006).

Auch im Rechtskreis des SGB II wurde der Eingliederungstitel im Jahr 2005 mit Ausgaben von 3,1 Mrd. € im Vergleich zum Haushaltsplan nur zu 54 Prozent ausgeschöpft (vgl. dazu Tabelle 3). Das bedeutet, dass die Maßnahmen zur Förderung der erwerbsfähigen Grundsicherungsbezieher weit hinter den geplanten Ausgaben von über 5,7 Mrd. € zurückblieben. Damit entgingen ihnen beispielsweise Chancen zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt im Gegenwert von 711 Mio. € und Beschäftigung schaffende Maßnahmen, die zur Brücke in Beschäftigung werden könnten, im Gegenwert von 700 Mio. €. Um diese Beträge blieben die tatsächlichen Ausgaben nämlich hinter den geplanten Werten von 2,1 Mrd. € und 1,2 Mrd. € im Jahr 2005 zurück.

Tabelle 2: Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB III

Mrd. €	Eingliederungstitel	Davon: Marktersatz (ABM/SAM)	Davon: Berufliche Weiterbildung	Davon: Existenzgründung (ÜG, Ich-AG)
2004	9,104	1,660	3,616	2,727
2005	3,561	0,440	1,025	3,200
1.HJ 2006	1,107	0,071	0,282	1,317

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006b, 2006c

Tabelle 3: Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik im SGB II

Mrd. €	Eingliederungstitel	Davon: Beschäftigung schaffende Maßn. (ABM, Arbeitsgelegenheiten)	Davon: Chancen am 1. Arbeitsmarkt (Berufliche Weiterbildung, Training, Vermittlung durch Dritte)
Plan 2005	5,739	2,169	1,270
Ist 2005	3,125	1,468	0,559
Ist 1. HJ 2006	1,593	0,773	0,331

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2006c, 2006d

Auch wenn die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im ersten Halbjahr 2006 wieder leicht anstiegen (51 Prozent der Vorjahresausgaben), kann dieser Trend allerdings höchstens als Konsolidierung auf niedrigem Niveau interpretiert werden. Hinzu kommt die Tatsache, dass bei den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen kaum noch ABM und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante finanziert werden. An ihre Stelle sind die arbeitsmarktferneren Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (sog. 1-€-Job) getreten.

Insgesamt betrachtet geht mit der Neuregelung von Hartz IV folglich eine Sparpolitik einher, die sich insbesondere durch Einschnitte in der regulären Arbeitsförderung bemerkbar macht. Hier zeigt sich ein sozial- und arbeitsmarktpolitischer Rückbau insbesondere derjenigen Maßnahmen, die dem geforderten Ausbau der Bemühungen zur Eingliederung von Arbeitssuchenden widerspricht (Ombudsrat 2006).

Fazit

Unsere Analysen haben deutlich gemacht, dass die Missbrauchsdiskussionen und die These der Kostenexplosion vorrangig als Legitimationsstrategie für haushaltspolitische Zielsetzungen zu bewerten ist. Wir haben zeigen können, dass es Sozialleistungsmisbrauch im nennenswerten Umfang nicht gibt. Genauso wenig hat sich die These der Kostenexplosion bestätigt. Ganz im Gegenteil: Betrachtet man die Maßnahmen der aktiven wie passiven Maßnahmen insgesamt, stützt die von uns analysierte Ausgabenentwicklung eher die These einer Sparpolitik. Zugrunde liegt dieser Politik ein weit reichender Rückbau sozialer Leistungen und Rechte, der 2003 mit dem Arbeitsmarktmodernisierungsgesetz eingeleitet und durch das Hartz-Fortentwicklungsgesetz bestätigt wurde.

In der öffentlichen Debatte wird dabei nicht das Scheitern einer Arbeitsmarktreform verhandelt, sondern individuelles Versagen und mangelnde moralische Selbstverpflichtungen. Arbeitslosigkeit wird zunehmend von einer ökonomischen zu einer ethischen Herausforderung stilisiert, und in gleichem Maße von einem ökonomisch-politisch zu bewältigenden Problem in ein individuell zu bearbeitendes transformiert. Die berechnete Inanspruchnahme von Leistungen wird generell bezweifelt und in der Folge der Leistungsbezug bei Arbeitslosigkeit grundsätzlich in Frage gestellt. Entsolidarisierung und die Aufkündigung generalisierter, nicht zuletzt auch sozialstaatlich gestützter Reziprozität können die Folge sein.

Der aktuelle Reformdiskurs, der sich – unter Ausblendung der massiven Reduzierung der für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mittel – ausschließlich an der konstruierten Notwendigkeit des Sparens orientiert, widerspricht der Minimalforderung, Sozialpolitik zur Aktivierung von individuellen Handlungspotentialen zu nutzen und als Investition in das Sozialkapital zu realisieren. Erreicht wird durch die aktuelle Politik intensiver Kontrolle und verstärkter Sanktionen lediglich, dass die Menge der zwangsläufig in Passivität verharrenden, stigmatisierten und unter Generalverdacht gestellten Personen beständig wächst und Vertrauen und Zufriedenheit als Fundament eines demokratischen Sozialstaats schwinden.

Anstatt durch reformerischen Aktionismus Hilfebedürftigkeit an und für sich zu delegitimieren, jungen Arbeitslosen willkürliche Leistungskürzungen zuzumuten und der Einstandspflicht zwischen Lebenspartnern eine verschärfte Neuauflage zu verschaffen, sollte vielmehr die Reformenergie darauf verwendet werden, die nach wie vor hohe Akzeptanz sozialstaatlicher Leistungen in Deutschland sowie die veränderten Lebenspraktiken in neue Leitbilder zu gießen, die den ökonomischen Herausforderungen gerecht werden und den bestehenden und sich neu entwickelnden ethisch-moralischen Erwartungen entsprechen. Es ist an der Zeit,

Leistungsansprüche konsequent zu individualisieren und den Zugang zu Arbeitsmarktdienstleistungen in Umfang und Qualität zu verbessern. Dies wäre das Kerngeschäft einer konsequenten und modernen Strategie der sozialpolitischen Aktivierung.

Anmerkung

- 1 Der Gesetzgeber sieht das Lohnabstandsgebot als erfüllt an, wenn das verfügbare Haushaltseinkommen unterer Arbeitnehmerinkommen höher liegt, als der Bedarf eines vergleichbaren Haushaltes, der Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld bezieht (§ 28, Abs. 4 SGB XII).
- 2 Weigert sich der Arbeitslose z.B. im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung seine Bereitschaft zu bekunden, Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt oder in Form einer Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, gilt er als arbeitsunwillig. Im § 31, Abs. 6 SGB II ist für diesen Fall festgeschrieben, dass eine Absenkung der Regelleistung oder des Sozialgeldes um 30 Prozent und für die Dauer von 3 Monaten verpflichtend durchzuführen ist.
- 3 Der Eckregelsatz (heute 345 Euro) stieg zwar im Vergleich zur früheren Sozialhilfe an, der Grund ist jedoch die Pauschalisierung früherer einmaliger Leistungen. Dies führt zu einer Verschlechterung der Situation für HilfeempfängerInnen mit kurzfristig bestehendem, einmaligem Unterstützungsbedarf (bspw. in Bezug auf Kleidung oder Haushaltsgegenstände).

Literatur

- Aust, Judith/Bothfeld, Silke/Leiber, Simone 2006: Eigenverantwortung – Eine sozialpolitische Illusion? In: WSI-Mitteilungen 04/2006, 186-193.
- Aust, Judith/Bothfeld, Silke/Müller-Schoell, Till/Schäfer, Claus 2006: Zur Neudefinition des Verhältnisses von Arbeit und Sozialer Sicherung. WSI-Thesen zur Workfare Strategie in der Arbeitsmarktpolitik (http://www.monapoli.de/cps/rde/xbcr/SID-3D0AB75D-FE61178D/monapoli/WSI-Thesen_Workfare_311106.pdf), letzter Zugriff: 28.02.2007).
- Becker, Irene 2006: Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze, Frankfurt/M.
- /Hauser, Richard 2006: Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform, Berlin.
- Boss, Alfred/Christensen, Björn/Schrader, Klaus (2005): Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit? Kiel (Kieler Diskussionsbeiträge 421).
- Bundesagentur für Arbeit 2006a: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg.
- 2006b: Abrechnungsergebnisse, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2/2006, Nürnberg.
- 2006c: Die Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit. Juni 2006, in: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 7/2006, Nürnberg.
- 2006d: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zahlen. Daten. Fakten. Jahresbericht 2005, Nürnberg.
- 2007: Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Dezember und im Jahr 2006, PresseInfo 001 vom 03.01.2007, Nürnberg.

- Bundesministerium für Finanzen 2006a: Monatsbericht Februar. Berlin.
- 2006b: Monatsbericht Mai. Berlin.
- 2006c: Bundeshaushalt 2007 – Erfolgreiche Grundlage für Wachstum und Konsolidierung (Pressemitteilung 85/2006), Berlin.
- Bundesministeriums für Arbeit und Soziales 2006: Unsere Arbeitsmarktpolitik (Pressemitteilung vom 06.06.2006), Berlin.
- Bundesrechnungshof 2006: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundesrechnungshof, Nürnberg.
- Clement, Wolfgang 2005: Vorwort, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.): Vorrang für die Anständigen – Gegen Missbrauch, 'Abzocke' und Selbstbedienung im Sozialstaat, Berlin, 2-3.
- Deutscher Städtetag 2006a: Haushaltsansätze des Bundes für Langzeitarbeitslosigkeit sind unrealistisch niedrig (Pressemitteilung 04.07.2006), Berlin.
- 2006b: Kommunen wollen über die Bundesbeteiligung an den Unterhaltskosten für Langzeitarbeitslose mitverhandeln (Pressemitteilung, 10.07.2006), Berlin.
- Flora, Peter (Hg.) 1986: Growth to Limits, Berlin.
- Germis, Carsten 2005: Wie Hartz IV zum großen schwarzen Loch wurde. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 23.10.2005, 44.
- Graf, Tobias/Helmut Rudolph 2006: Bedarfsgemeinschaften im SGB II 2005: Beachtliche Dynamik bei steigenden Empfängerzahlen. IAB Kurzbericht 23/2006, Nürnberg.
- Hielscher, Volker 2006: Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister“ für wen? In: WSI-Mitteilungen 03/59:119-124.
- IMK-WSI-Arbeitskreis Kombilohn 2006: Kombilöhne zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report 8/2006.
- Koppelin, Jürgen 2006: Haushalt 2007 nur mit Tricksereien verfassungsgemäß (FDP-Fraktion, Presseinformation 865/2006), Berlin.
- Krahmer, Utz 2004: Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Hartz-IV-Gesetze (SGB II und SGB XII): Insbesondere das Beispiel ungedeckten Bedarfs der Hilfe zum Lebensunterhalt bei nicht angespartem oder abhanden gekommenem Arbeitslosengeld II – zugleich ein Beitrag zu § 5 Abs. 2 Satz 1 SGB II sowie zu § 21 Satz 1 SGB XII, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 7/2004, 178.
- Martens, Rudolf 2004: Der Abstand zwischen Sozialgeld, Arbeitslosengeld II und unteren Arbeitnehmerinkommen: Ergebnisse zur bestehenden Regelsatzverordnung und dem Paritätischen Vorschlag eines fairen und sozial gerechten Regelsatzes, Berlin.
- 2005: Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion beim Arbeitslosengeld II, in: Soziale Sicherheit 11/2005, 357-362.
- 2006: Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße, Berlin.
- Müller, Stefan 2006: Aktuelles. MdB Müller schlägt Gemeinschaftsdienst für Langzeitarbeitslose vor (http://www.stefanmueller.com/index.php?id=15&BackPID=15&tt_news=47, letzter Zugriff: 28.02.2007).

- Müller-Schoell, Till 2006: Der Gründungszuschuss: Was bleibt von der Ich-AG nach der Zusammenlegung mit dem Überbrückungsgeld? (<http://www.monapoli.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-508F4DC3/monapoli/hs.xml/217.html>, letzter Zugriff 28.02.2007).
- Nullmeier, Frank/Georg Vobruba 1994: Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring, Diether/Nullmeier, Frank/Pioch, Roswitha/Vobruba, Georg (Hg.): Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg, 11-66.
- O'Connor, James 1974: Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt.
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitsuchende 2006: Schlussbericht, Berlin.
- Oschmiansky, Frank 2003: Faule Arbeitslose? Zur Debatte über Arbeitsunwilligkeit und Leistungsmissbrauch, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 6-7/2003, 10-16.
- /Kull, Silke/Schmid, Günther 2001: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte. Discussion paper FS I 01-206. WZB für Sozialforschung, Berlin.
- Popp, Sandra/Schels, Brigitte/Wenzel, Ulrich 2006: Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II: Viele können noch gar nicht aktiviert werden. IAB-Kurzbericht 26/2006, Nürnberg.
- Rieger, Elmar 1998: Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus, Frankfurt, 59-89.
- Rudolph, Helmut 2004: Arbeitsmarkt-Reformen 2005. Aktualisierte Schätzungen zum Start von Alg II. IAB-Kurzbericht 11/2004, Nürnberg.
- Sattler, Karl-Otto 2006: Der gläserne Arbeitslose, in: Arbeitnehmer 8/2006, 20-21.
- Wogawa, Diane 2000: Missbrauch im Sozialstaat, Wiesbaden.

Matthias Knuth

Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“

Einleitung

Durch die mit Berufung der so genannten „Hartz-Kommission“ eingeleiteten Reformen wurden in kürzester Zeit Strukturveränderungen in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eingeleitet, deren Reichweite den Übergang vom Arbeitsförderungsrecht zum Sozialgesetzbuch III im Jahre 1997 ebenso übertrifft wie die Einführung des AFG im Jahre 1969. Das gilt insbesondere für die vierte Phase dieser Reformen, die die bisherige Dreigliedrigkeit von Sozialleistungen für Erwerbslose ablöste, die bis 1927 zurückreicht.

Im Bericht der Hartz-Kommission ebenso wie in den Gesetzgebungsdebatten wurde dieser Reformschritt rein technisch-organisatorisch begründet: Um die Arbeitslosigkeit wirksam bekämpfen zu können, müssten Dienstleistungen „aus einer Hand“ angeboten werden. Um die institutionelle Zersplitterung zwischen Arbeits- und Sozialämtern zu überwinden und die Kompetenzen beider Einrichtungen in „Job-Centern“ zusammenzuführen, müssten die Leistungen für nicht (mehr) versicherte Arbeitslose, Arbeitslosen- und Sozialhilfe, „zusammengelegt“ werden. Tatsächlich aber kam es zu einer neuen institutionellen Teilung zwischen reformierten Arbeitsagenturen einerseits und einem System von Trägern der Grundsicherung andererseits, das wiederum mehrere Formen der Aufgabenwahrnehmung aufweist. Der Begriff „Job-Center“ wurde kürzlich aus dem SGB III mit der Begründung entfernt, aufgrund der Um- und Neustrukturierung der Agenturen für Arbeit und aufgrund der heterogenen Struktur der Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Träger habe sich die Festlegung auf ein einheitliches Organisationsmodell als nicht umsetzbar erwiesen (Fraktionen CDU/CSU und SPD 2006: 82).

Während die Hartz-Kommission für ihre – überwiegend wenig wirksamen (Bundesregierung 2006) – Neuerungen bei arbeitsmarktpolitischen Instrumenten viele klingende Begriffe¹ geprägt hat, bleibt nach dem Verlust des *Job-Center* für die vierte Stufe der Reform nur die Bezeichnung *Hartz IV*. In der deutschen Alltagssprache bezeichnet dieses Kürzel seit 2004 nicht nur einen Gesetzgebungsakt, sondern auch die dadurch definierten Sozialleistungen, einen sozialen Status als Empfänger dieser Leistungen, und eine Sozialverwaltung, die diese Leistungen

administriert. *Hartz IV* hat damit alle Merkmale eines Sozialleistungsregimes, definiert durch eigene Regeln von Pflichten und Rechten, abgegrenzten Kundenkreis und eigene Bürokratie. Entgegen den Absichten der Hartz-Kommission und der rot-grünen Koalition in ihrem ersten Gesetzesentwurf hat sich dieses Regime der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ separiert vom Regime der Arbeitslosenversicherung und der bis 2004 einheitlichen Arbeitsverwaltung. Dieses geschah mit einer gewissen Zwangsläufigkeit, weil im rein technisch begründeten Plädoyer für die „Zusammenlegung“ der beiden steuerfinanzierten und bedürftigkeitsgeprüften Leistungen Arbeitslosen- und Sozialhilfe verdeckt wurde, dass diese beiden Leistungen tatsächlich unterschiedlichen Regimes zugehörten. Die Arbeitslosenhilfe war eine Fortsetzung des Versicherungsregimes mit Steuermitteln, während die Sozialhilfe ein eigenes Regime kommunaler Fürsorge darstellte. Bedürftigkeit fungierte in der Sozialhilfe als *Anspruchsbegründung*, während in der Arbeitslosenhilfe fehlende Bedürftigkeit als *Anspruchsbegrenzung* wirkte (vgl. ausführlich Knuth 2006a). Indem dieser Unterschied verkannt und das SGB II in wesentlichen Aspekten an das BSHG angelehnt wurde, kam es zur Verallgemeinerung von Fürsorgeprinzipien als dem neuen Grundsicherungsregime, das nunmehr die Mehrheit der Arbeitslosen bzw. der wegen Unterbeschäftigung Leistungen Beziehenden umfasst. *Hartz IV* ist also nicht, wie die öffentlichen Diskurse glauben lassen, eine andere und, wie man hofft, irgendwann in Zukunft wirksamere Form der Arbeitsmarktpolitik, sondern es ist die Überführung von Arbeitsmarkt- in Armutspolitik.

Aufbauend auf der hier zusammengerafften Explikation des Grundsicherungsregimes (vgl. ausführlich Knuth 2006a und b) im Kontrast zum Regime der Arbeitslosenversicherung, soll im vorliegenden Beitrag versucht werden, aus den Spannungsverhältnissen und aktuellen Debatten mögliche Entwicklungen dieses Regimes in seinen Wechselwirkungen mit anderen Elementen des Erwerbssystems, der Geschlechterordnung und der staatlichen *Governance* in Deutschland zu dechiffrieren. Dabei werden im einzelnen die folgenden Aspekte behandelt: Die Zukunft der Arbeitslosenversicherung im Verhältnis zum Grundsicherungsregime; das Problem einer „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, die viele „aktivieren“ soll, deren Arbeitsuche aus gesundheitlichen Gründen wenig aussichtsreich ist, der Widerspruch zwischen Erwerbspflicht für alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft und der in Deutschland institutionalisierten Geschlechterordnung, die Konsequenzen allgemeiner Erwerbspflicht bei fehlenden Erwerbsmöglichkeiten für die öffentlich geförderte Beschäftigung, die Perspektive einer staatlich subventionierten Abwärtsspirale der Lohnentwicklung, sowie schließlich die offene Frage, wie auf Dauer die Bürokratie aufgebaut und verfasst sein soll, die das Grundsicherungsregime administriert.

Grenzverschiebungen zwischen Versicherungs- und Grundsicherungsregime

Die *Zusammenlegung* von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende hat dazu geführt, dass die überwiegende Mehrzahl der Arbeitslosen bzw. Erwerbsarmen keine versicherungsbasierte oder versicherungsähnliche Lohnersatzleistung mehr bezieht, sondern eine ausschließlich von Bedürftigkeit abhängige Grundsicherung.² Die maximale Anspruchsdauer für Status erhaltende Lohnersatzleistungen ist mit 12 bzw. – für Ältere mit entsprechenden Beitragszeiten – 18 Monaten relativ kurz. Das gilt im internationalen Vergleich, in Relation zu den im Verlaufe eines Arbeitslebens geleisteten Beitragszahlungen und im Hinblick auf die Suchzeiten, mit denen in einem konjunkturellen Abschwung Entlassene bis zum Finden eines adäquaten neuen Arbeitsplatzes rechnen müssen. Bei einigen Politikern scheint die Einsicht um sich zu greifen, dass man mit *Hartz IV* Kernbereiche der eigenen Wählerschaft mit der Bedrohung konfrontiert hat, bei Arbeitsplatzverlust nach kurzer Zeit entweder auf ein Einkommensniveau abzurutschen, das der früheren Sozialhilfe entspricht, oder das mühsam Ersparte aufzehren zu müssen, bevor man überhaupt eine Leistung erhält. Vor dem Hintergrund wachsender Überschüsse der Arbeitslosenversicherung erscheint diese Perspektive nicht nur bedrohlich und verunsichernd, sondern auch hochgradig skandalös, wofür allerdings das gesellschaftliche Gespür verloren gegangen zu sein scheint.

Während der Abfassung dieses Beitrages erneuerte der Bundesparteitag der CDU einen früheren Beschluss, langjährig Versicherten (gestaffelt nach 15, 25 und 40 Beitragsjahren) längere ALG I-Bezugszeiten zu gewähren. Eine derartige Grenzkorrektur zwischen dem Versicherungsregime und dem Regime der Grundsicherung würde das Bedrohungs- und Erpressungspotenzial der Arbeitslosigkeit für die noch Beschäftigten mildern, beitragspflichtige Beschäftigung würde wieder aufgewertet, und die Überlastung der Grundsicherungsträger mit nicht zu bewältigenden Fallzahlen würde durch längeren Verbleib eines Teils der zunächst Versicherten im Versicherungsregime gebremst. Auf der anderen Seite jedoch haben derartige Sonderregelungen für „langjährige Beitragszahler“ auch stark rückwärtsgewandte Züge – von erheblichen praktischen Umsetzungsproblemen angesichts des Fehlens von Beitragskonten in der Arbeitslosenversicherung einmal abgesehen. Solche Ansätze begünstigen im deutschen Erwerbssystem strukturell Männer, die i.d.R. auf mehr Beitragsjahre kommen als Frauen; sie honorieren die „Lebensleistung“ des kontinuierlich abhängig Beschäftigten und heucheln damit einem Leitbild, das gleichzeitig in anderen Diskursen und in der Realität

der permanenten Restrukturierung beständig demontiert wird; und sie öffnen den Betrieben die gerade mühsam geschlossene Tür des Vorruhestandes auf Kosten der Arbeitslosenversicherung wieder einen Spalt weit.

Die Ausweitung des Versicherungsschutzes für eine eng umrissene, besondere Gruppe langjähriger Beitragszahler wird das durch Veränderungen in der Realität der Erwerbsarbeit bedrohte Versicherungsprinzip als solches nicht stabilisieren können. Schnell kann der Diskurs auch wieder in die andere Richtung kippen: Ist nicht vielleicht die am früheren Einkommen orientierte Sicherung des Lebensstandards die Ursache für längeren Verbleib in Arbeitslosigkeit? Oder ist es nicht *ungerecht*, dass eine Minderheit, die schon durch einigermaßen kontinuierliche und zudem beitragspflichtige Beschäftigung begünstigt war, auch im Falle der Arbeitslosigkeit privilegiert wird? Sollte man nicht, wie im *Vorbild-Land* Großbritannien, das Arbeitslosengeld I in der Höhe an das Arbeitslosengeld II anpassen? Damit hätte man Bismarck'sche Prinzipien aus der Sicherung bei Arbeitslosigkeit fast gänzlich entfernt, vielleicht bis auf den auch in Großbritannien noch zu findenden Rest des Versicherungsgedankens, wonach bei entsprechender vorheriger Beitragszahlung in den ersten Monaten des Leistungsbezugs auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet wird.

Eine steuerfinanzierte Grundsicherung erweckt zwangsläufig den Anschein, dass die hart Arbeitenden und Steuern Zahlenden die Grundsicherung Beziehenden ernähren. Deshalb muss einerseits das Niveau dieser Sicherung niedrig gehalten werden, um die Steuerbelastung zu begrenzen; andererseits und gerade wegen des niedrigen Niveaus können sich die Steuern Zahlenden mit der Situation des Bezugs von Grundsicherung nur negativ und angstvoll identifizieren: Sie zahlen für etwas, was sie für sich selbst unter allen Umständen vermeiden wollen, und können daher ihre Zahlungen nicht als Daseinsvorsorge betrachten. Diese Logik spaltet die Gesellschaft mental in Zahler und Empfänger, unabhängig davon wie häufig Übergänge von Individuen von der einen in die andere Rolle sein mögen. – Die Arbeitslosenversicherung dagegen beruht auf der Logik der solidarischen Risikogemeinschaft. Solidarität ist wesentlich die Übereinstimmung von Eigennutzen und Fremdnutzen aufgrund einer mentalen Gleichsetzung von Lebenslagen und -risiken. Gezahlt wird für die Absicherung eines Risikos, das jede und jeden treffen kann und dessen Bedrohungspotenzial durch die relative Absicherung des Einkommensstatus beherrschbar erscheint. Gezahlt wird folglich in erster Linie für die *eigene* Absicherung, auch wenn das versicherte Risiko ungleich verteilt ist, so dass es faktisch Nettozahler und Nettoempfänger gibt. Diese solidarische Umverteilung wird akzeptiert, solange die eigene Perspektive im Risikofall als ausreichend gesichert erscheint und solange die Rollen

von Zahler und Empfänger nicht a priori getrennt erscheinen, wie es bei der Grundsicherung der Fall ist. – Unter Gender-Aspekten ist im übrigen daran zu erinnern, dass die Arbeitslosenversicherung immer individuelle Ansprüche unabhängig von Partnereinkommen oder Bedürftigkeit garantierte.

Eine Alternative zur Verallgemeinerung der Grundsicherung auf niedrigem Niveau besteht daher in der Stärkung der Arbeitslosenversicherung, d. h. der Ausweitung des Kreises der Arbeitslosen, die Versicherungsleistungen beziehen. Insofern ist eine Verlängerung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes I für alle anzustreben, möglicher Weise wie bisher gestaffelt nach der Anzahl der Beitragsmonate in einer der Arbeitslosigkeit vorausgehenden erweiterten Rahmenfrist auf bis zu 24 Monate, aber unabhängig vom Lebensalter oder der Beitragsleistung im gesamten Lebensverlauf. Diese Leistung könnte nach Ablauf der Hälfte der individuellen Anspruchsdauer, frühestens aber nach sechs Monaten in individuell zu berechnenden Stufen in der Weise degressiv ausgestaltet werden, dass sie in der letzten Phase – wenn die Anspruchsdauer denn ausgeschöpft wird – dem Niveau des „Arbeitslosengeldes II“ nahe kommt. Dadurch würde einerseits dem Einwand überhöhter Anspruchslöhne Rechnung getragen und andererseits der Schrecken vor *Hartz IV* gemildert: Der Anpassungspfad des Lebensstandards, der derzeit über den „befristeten Zuschlag“ im Grundsicherungsregime des SGB II realisiert wird, würde in das Versicherungsregime verlagert und folglich von der Bedürftigkeitsprüfung befreit. Hiervon würden u. a. Frauen profitieren, deren Partner erwerbstätig sind und deren Bedarfsgemeinschaft deshalb nicht als bedürftig gilt. Sofern die Versicherungsleistung wegen der Niedrigkeit des Bemessungsentgelts unter der Bedürftigkeitsgrenze der Bedarfsgemeinschaft liegt oder im Verlaufe der Degression unter diese sinken würde, sollte sie auf dem Niveau des ALG II stabilisiert werden. Dadurch wird die Notwendigkeit des „aufstockenden“ ALG II-Bezugs für ALG I Beziehende vermieden, was dem ursprünglich proklamierten Ziel der *Hartz IV*-Reform einer „Leistung aus einer Hand“ entspricht. Der derzeit aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung für Übergänge aus dem Versicherungs- in das Grundsicherungsregime zu zahlende *Aussteuerungsbetrag* entfällt; die Kosten der bedürftigkeitsbegründeten Sockelung des nunmehr *armutsfesten* ALG I werden aus Steuermitteln erstattet.

Im Ergebnis tritt der Übergang vom Versicherungs- in das Grundsicherungsregime erst nach Dauern der Arbeitslosigkeit zwischen 6 und 24 Monaten ein, statt wie derzeit zwischen 6 und 12 Monaten. Von einem tatsächlich verlängerten Bezug der Versicherungsleistung potenziell betroffen sind dabei nur die 20 % der Arbeitslosigkeitsfälle, die länger als ein Jahr dauern (Karr 2002), und das auch nur bis maximal zum Ende des zweiten Jahres. Der Bestand der Lohnersatz-

leistungen Beziehenden würde also um ca. 20 % zunehmen, die Ausgaben jedoch nicht im gleichen Maße, wenn die Leistung im zweiten Jahr degressiv ausgestaltet ist. Die Mehrkosten für die Arbeitslosenversicherung würden sich also in überschaubaren Grenzen halten; dem stünde ein erheblicher Attraktivitätsgewinn gegenüber. Außerdem würde die Bundesagentur in ihrer Eigenschaft als Trägerin der Arbeitslosenversicherung einen Anreiz erhalten, potenzielle Langzeitarbeitslose gezielt zu fördern, anstatt sie, wie es derzeit geschieht, an die Grundsicherungsträger *durchzureichen*, da sich der Aufwand der aktiven Arbeitsförderung für diese Personengruppe derzeit betriebswirtschaftlich nicht lohnt.

Entlastung der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Außer durch das rasche *Durchreichen* von Versicherten mit Vermittlungshemmnissen ist das System der Grundsicherung durch die vielen Personen belastet, die zu krank sind, um eine realistische Chance auf Einstellung zu haben, aber zu gesund, um die strengen Zugangskriterien für eine Erwerbsminderungsrente zu erfüllen, und schließlich zu jung für eine Altersrente. Nach den aktuellsten offiziellen Statistiken betrug der Anteil von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen unter den Arbeitslosen, die zwei Jahre und länger arbeitslos waren, 34 % (BA 2003)³. Durch die Übernahme von ehemals Sozialhilfe Beziehenden in die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollte dieser Anteil eigentlich noch gewachsen sein.⁴ Trotz dieser vorhersehbaren Umstände spielte das Thema *Gesundheitsförderung* im Bericht der Hartz-Kommission (Hartz et al. 2002) keine nennenswerte Rolle. Es wird jetzt zunehmend von den Grundsicherungsträgern vor Ort entdeckt.

Von den 1,66 Mio. Personen im Erwerbsalter, die Ende 2004 Sozialhilfe bezogen, wurden ca. 96 % als „erwerbsfähig“ eingestuft, oder sie sind Angehörige von Erwerbsfähigen; deshalb wurden sie nicht in die neue Sozialhilfe nach dem SGB XII, sondern in die Grundsicherung für Arbeitsuchende eingestuft (Kaltenborn/Schiwarov 2006). Das Überwiegen von Bundesfinanzierung in der Grundsicherung stellt im Vergleich zur ausschließlich kommunalen Finanzierung der Sozialhilfe einen starken Anreiz für die Kommunen dar, bisher Sozialhilfe Beziehende als *erwerbsfähig* zu deklarieren. Die Notwendigkeit, unter schwierigen Bedingungen Arbeitsgemeinschaften im Konsens mit den Kommunen aufzubauen, ließ bei den Agenturen für Arbeit wenig Lust aufkommen, die vorgesehenen Konfliktregelungsmechanismen mit den Kommunen bezüglich der Erwerbsfähigkeit auszuschöpfen, zumal die einvernehmliche Zulassung hoher Anteile von Erwerbsfähigen in das neue Grundsicherungsregime zu Lasten des Bundes und nicht des Budgets der BA ging. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern gab

es Anfang 2005 überhaupt kein Gegengewicht gegen die extensive Auslegung von *Erwerbsfähigkeit*. Erst durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung vom 20.7.2006 hat auch die durch eine solche Entscheidung potenziell betroffene Krankenkasse, die durch das SGB II Pflichtmitglieder mit geringen Beitragssätzen und u.U. hohem Leistungsbedarf hinzubekommt, die Möglichkeit erhalten, der Feststellung der Erwerbsfähigkeit zu widersprechen.

Das grundlegende Problem liegt jedoch nicht im Verfahren, sondern in den Definitionen. Das SGB II schafft einen eklatanten Widerspruch zwischen Erwerbsfähigkeit im sozialrechtlichen und Beschäftigungsfähigkeit im arbeitsmarktpolitischen Sinne. Wer gerade einmal in der Lage ist, „...unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein...“ (§ 8 Abs. 1 SGB II, gleichlautend mit § 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI) – und erst recht, wer aktuell *nicht* dazu in der Lage ist, dieses aber nicht auf unabhärbare Zeit und deshalb ebenfalls als erwerbsfähig gilt – dürfte kaum Einstellungschancen haben, selbst wenn es um Arbeitsplätze mit nicht mehr als drei Stunden täglicher Einsatzzeit gehen sollte. Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende verschärft eine im deutschen Sozialrecht schon vorher angelegte Besonderheit, die sich im internationalen Vergleich offenbart: Die Anteile von Personen im Erwerbsalter, die nicht von ihrer Erwerbstätigkeit, sondern von irgendeiner Sozialleistung leben, unterscheiden sich im westeuropäischen Vergleich bei weitem nicht so stark wie die Anteile von Beziehern einer Leistung wegen Arbeitslosigkeit einerseits, einer Rente wegen Erwerbsunfähigkeit oder einer vorzeitigen Altersrente andererseits. Die arbeitsmarktpolitischen Vorbilder Dänemark, Niederlande und Großbritannien haben weitaus größere Bevölkerungsanteile in krankheitsbegründeten Sozialleistungen als Deutschland, wo spiegelbildlich die Anteile in Leistungen wegen Arbeitslosigkeit höher sind (OECD 2003: 224ff.). Arbeitslosigkeit ist also nicht nur ein gesellschaftliches Kernproblem, sondern auch in hohem Maße eine sozialrechtliche Definitionsfrage. Selbst wenn man gewisse Unterschiede im *objektiven* Gesundheitszustand von westeuropäischen Gesellschaften mit sehr ähnlichem Entwicklungsstand unterstellt⁵, so bleibt dennoch die Feststellung gültig, dass das deutsche Sozialrecht dazu tendiert, wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen faktisch nicht Beschäftigungsfähige nach medizinischen Kriterien als *erwerbsfähig* einzustufen und sie dadurch im Regime der Grundsicherung „für Arbeitsuchende“ festzuhalten. Das ist eine der weniger diskutierten Ursachen für hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland.

Diese Konstellation hat mehrere bedeutsame Konsequenzen:

- 1) Die Rentenversicherung wird zu Lasten der steuerfinanzierten Aufwendungen für Erwerbslosigkeit von einem guten Teil der Kosten des gesundheitsbedingten

Mangels an Beschäftigungsfähigkeit freigehalten; eine Verschiebung der Grenzen zwischen Grundsicherung und Rentenversicherung würde bei letzterer neue Löcher aufreißen und daher auf entsprechenden Widerstand stoßen.

- 2) Die Zahlen der Leistungen Beziehenden in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und – mit Einschränkungen – der als Arbeitslose Registrierten werden dadurch hochgehalten, das Schreckgespenst *Hartz IV* bleibt übergroß und verhaltensmächtig für die noch Beschäftigten.
- 3) Trotz massiver Aufstockung des im System der Grundsicherung tätigen Personals werden die ursprünglich mit der vierten Stufe der Hartz-Reformen angestrebten Fallzahlen-Schlüssel nicht erreicht. Die Absicht des *Förderns* läuft sich – wie in den Zeiten *vor Hartz* – in der Masse der zu Fördernden tot. Ob ein *persönlicher Ansprechpartner* 200 oder 600 *Kunden* zu betreuen hat, macht möglicher Weise einen Unterschied in der Intensität der bürokratischen Kontrolle, aber kaum hinsichtlich der Wirksamkeit des *Förderns* (vgl. Behrend et al. 2006).
- 4) Die Politik reagiert auf diese Situation trotzig mit wiederholten Verschärfungen des *Forderns*: Leistungen der Grundsicherung Beziehende wurden verbal als *Parasiten* ausgegrenzt (BMW 2005), das Sanktionsregime wurde – zumindest auf dem Papier des Gesetzes – verschärft, und Neuzugänge „sollen“ Sofortangebote erhalten (SGB-II-*Fortentwicklungsgesetz* von 2006) – wenn es denn genügend solche Angebote gäbe.
- 5) Das immer weiter verschärfte *Fordern* trifft auf einen erheblichen Anteil von Personen, bei denen es offensichtlich unangemessen und in der Praxis auch nicht durchsetzbar ist. Im Einzelfall können Personen in sehr nachteiliger und ungerechter Weise betroffen sein; insgesamt wird dem Anspruch auf *Aktivierung* die moralische Legitimation entzogen; die zur Umsetzung des Regimes verpflichteten Fachkräfte können zum großen Teil den Aktivierungsanspruch nur mit schlechtem Gewissen und ohne eigene Überzeugung durchsetzen. Im Ergebnis führt so *mehr Fordern* zu weniger Erwerbsintegration.

Für die Suche nach einem Ausweg aus der Überfüllung einer Grundsicherung „für Arbeitsuchende“ mit Personen, die aus gesundheitlichen Gründen keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben, sprechen gesellschafts- wie arbeitsmarktpolitische Gründe. Wer wegen eingeschränkter physischer oder psychischer Leistungsfähigkeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens *sechs* Stunden erwerbstätig zu sein, aber die medizinischen oder beitragsrechtlichen Voraussetzungen für eine Erwerbsminderungsrente nicht erfüllt, sollte eine *steuerfinanzierte* Erwerbsminderungsrente auf dem Niveau der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (§§ 41ff.

SGB XII) beantragen können. Das Arbeitslosengeld II sollte entsprechend den vielfältigen Forderungen und Begründungen von Sozialverbänden und Armutsforschern über das Niveau von Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter angehoben werden.⁶ Das wäre ein angemessener Anreiz für diejenigen, die sich der Verpflichtung der Arbeitsuche stellen müssen oder trotz gesundheitlicher Einschränkung stellen wollen. Gleichzeitig würden die Grundsicherungsträger von denjenigen *Kunden* entlastet, die arbeitsmarktpolitisch nicht zu fördern sind und von denen man daher auch nichts fordern kann. Diese Situation entfaltet nämlich eine fatale Eigenlogik, der im folgenden Kapitel nachgegangen werden soll.

Aufkündigung des deutschen Ernährermodells *von unten*

Tief eingeschrieben in die deutsche Erwerbsordnung der Nachkriegszeit ist das „Ernährermodell“ (vgl. für viele Ostner 1995; Gustafsson et al. 1996). Im Widerspruch zu dem inzwischen stark veränderten tatsächlichen Erwerbsverhalten der Bevölkerung bleibt es verankert im Steuerrecht, im System der sozialen Sicherung (Dingeldey 2000) sowie in der Verfügbarkeit und den „Betriebszeiten“ von Einrichtungen des Bildungssystems (Esch 2005). Offensichtlich ist das Versicherungsregime bei Arbeitslosigkeit, d.h. die relative Statussicherung als individuell, von früheren Beitragszahlungen abgeleiteter Anspruch, eine der Stützen dieses Modells. Denn wenn die Beitragszahlungen auf einem „Familienlohn“ beruhen und wenn die Lohnersatzrate Unterhaltspflichten gegenüber Kindern berücksichtigt, dann dient diese Form der Sicherung auch dem Zweck, dem *arbeitslosen* Ernährer diese Rolle und damit seine Stellung innerhalb der Familie zu erhalten. Die Kombination von Versicherungsprinzip und bedürftigkeitsabhängiger Leistungsbegrenzung bei der Arbeitslosenhilfe wirkte ganz besonders in diese Richtung: Höheres Einkommen, Arbeitslosengeldbezug oder auch nur der höhere Arbeitslosenhilfeanspruch des männlichen Teils einer Partnerschaft schloss häufig den Anspruch des weiblichen Teils aus oder begrenzte ihn in der Höhe. Andererseits aber gab sich die Arbeitsverwaltung im Rahmen des versicherungsförmigen Regimes mit einem bestehenden häuslichen Arrangement zufrieden, ließ nichterwerbstätige Partnerinnen schlecht und recht von der Arbeitslosenhilfe des anderen Teils mitleben und verlangte nicht den familiären Rollentausch. Allenfalls wurde ergänzende Sozialhilfe erforderlich, aber auch in diesem Fall wurde von den Trägern der Sozialhilfe die gesetzlich auch damals schon begründete Anforderung an bisher nichterwerbstätige Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die eigene Arbeitskraft zur Verringerung der Hilfebedürftigkeit einzusetzen, i.d.R. nicht durchgesetzt. Die Überführung dieser Prinzipien in das SGB II und in eine

neue Verwaltungsstruktur hat insofern zu einer eigentümlichen Form der *Aktivierung* geführt, nämlich zur Aktivierung bis dahin *schlafender* sozialrechtlicher Prinzipien.

Der Übergang vom verlängerten Versicherungsprinzip in der Arbeitslosenhilfe zu fürsorgerechtlichen Prinzipien bedeutet für die Haushalte, dass die Leistung nicht mehr nach dem früheren Einkommen des *Ernährers*, sondern nach Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft berechnet wird. Alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft werden bei Strafe der Verweigerung von Leistungen individuell unter die Anforderung gestellt, ihre Arbeitskraft zum Zwecke der Verringerung der Hilfebedürftigkeit zu verwerten. Ironischerweise – und für die Protagonisten dieser zur Senkung der Arbeitslosigkeit vorangetriebenen Reform überraschend – treibt das die Arbeitslosenstatistik in die Höhe, solange die Verwertung dieser Arbeitskraft mangels Beschäftigungswachstum oder wegen fehlender individueller *Beschäftigungsfähigkeit* trotz angenommener *Erwerbsfähigkeit* nicht gelingen kann.

In einer Gesellschaft, die das Ernährermodell grundsätzlich überwunden, ihr Steuer- und Sozialversicherungssystem individualisiert und günstige Rahmenbedingungen für eine gleichberechtigte Erwerbstätigkeit der Geschlechter – insbesondere auch von Vätern und Müttern – geschaffen hätte, wären Lohnersatzleistungen, die auf dem Ernährermodell basieren, ein Anachronismus. In einer Erwerbsordnung wie der deutschen dagegen, in deren Steuer-, Sozialversicherungs- und Bildungssystem das Ernährermodell trotz seiner Überholung durch die gesellschaftliche Realität tief eingeschrieben bleibt, läuft diese Reform auf eine Aufkündigung des Ernährermodells *von unten* hinaus. Gerade diejenigen, die ihm am tiefsten verhaftet sind – z.B. aus dem Ausland nachgezogene nichterwerbstätige Ehefrauen ohne berufliche Qualifikation und ohne Sprachkenntnisse – sollen dieses Modell nun nicht mehr praktizieren dürfen, während die Gattinnen von Führungskräften bequem vom Splittingvorteil leben können oder jedenfalls könnten. Gleichzeitig aber – darin liegt die Widersprüchlichkeit – werden langzeitarbeitslose Frauen, deren Ehemänner erwerbstätig sind, durch engere Grenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung von deren Einkommen abhängiger als bisher, und durch fehlende Rentenbeiträge bei fehlendem Leistungsanspruch auch abhängig von abgeleiteter Alterssicherung.⁷ *Hartz IV* hat den Männern etwas genommen, ohne den Frauen etwas zu geben.

Workfare zwischen Arbeitszwang und staatlicher Beschäftigungsgarantie

Den *Hartz-Reformen* war eine wachsende Unzufriedenheit mit den herkömmlichen Formen der Arbeitsmarktpolitik vorausgegangen. Der Not und dem Mangel alternativer Ideen gehorchend, waren im Strukturbruch nach der deutschen Einigung berufliche Weiterbildung und arbeitsmarktpolitisch geförderte Beschäftigung in einem bis dahin nie gekannten Ausmaß ausgeweitet worden, um den plötzlichen Wegfall von 40 % der DDR-Arbeitsplätze abzupuffern (vgl. Knuth 1996a). Mitte der neunziger Jahre fanden dann ökonomische Methoden zur Messung des Netto-Effekts arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen Eingang in Deutschland, und der massenhafte Einsatz solcher Maßnahmen in den neuen Bundesländern produzierte auch erstmals Massendaten, die unabhängig von der damaligen Bundesanstalt für Arbeit für Evaluationen nutzbar waren. Je nach Methode und Datenbasis wurden keine oder sogar negative individuelle Effekte der Förderung gefunden. Öffentlich geförderte Beschäftigung stand außerdem vor dem Dilemma, entweder reguläre Beschäftigung zu verdrängen oder gering produktive und gesellschaftlich wenig sinnvolle Tätigkeiten zu organisieren, die den damit Beschäftigten keine Anschlussperspektiven eröffneten. Der Mittelweg gesellschaftlich notwendiger und nützlicher, aber anderweitig nicht finanzierter Tätigkeiten schien in den neuen Bundesländern anfangs breit. Er ist aber immer mit der Frage konfrontiert, ob denn die Befriedigung dieser gesellschaftlichen Bedürfnisse über eine arbeitsmarktpolitisch begründete Subvention ein effizienter Mechanismus im Hinblick auf die zu erbringende Leistung und eine adäquate Zuordnung der Kosten darstellt. Zu recht wurde kritisiert, dass kommunale Infrastruktur aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert wurde. Weiterhin ist die Frage zu stellen, ob der Umstand, dass diese Tätigkeiten nicht als reguläre Beschäftigungsverhältnisse und zu zunehmend schlechteren Bedingungen organisiert werden, die Arbeitsmarktprobleme nicht eher verschärft als löst. Die Ziele gesellschaftlicher Nutzenproduktion, individueller Förderung und wirksamer Anreizstruktur zum Wechsel in den *ersten* Arbeitsmarkt stehen in einem schwer auflösbaren Spannungsverhältnis, das umso virulenter wird, je massenhafter und dauerhafter solche Förderinstrumente eingesetzt werden (Knuth 1996b).

Vor dem Hintergrund von wenig ermutigenden Evaluationsergebnissen und unauflosbar erscheinender ordnungspolitischer Dilemmata wurde die aktive Arbeitsförderung zunächst seit 2002 zu Lasten der *klassischen* Maßnahmeformen der beruflichen Weiterbildung und der geförderten Beschäftigung auf kurzzeitige oder der Existenzgründung dienende Förderungen umgeschichtet und dann ab 2004 in ihrem Volumen massiv zurückgefahren, was zu den aktuellen Überschüssen in

der Arbeitslosenversicherung beiträgt. Gleichzeitig wurde mit der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ein neues Arbeitsmarktregime für die nicht oder nicht mehr Versicherten eingeführt. Damit ist auch ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel in der aktiven Arbeitsförderung verbunden. Denn das SGB II definiert nicht *Arbeitslosigkeit* als das zu überwindende Problem, sondern *Hilfebedürftigkeit*. Oberstes Ziel des Gesetzes ist deshalb auch nicht die Integration in eine Erwerbstätigkeit von bestimmter Qualität und Dauer, sondern die Vermeidung, Verringerung, Verkürzung oder Überwindung der Hilfebedürftigkeit, wobei Erwerbstätigkeit *ein* mögliches Mittel zur Erreichung dieses Zwecks darstellt. Wenn bezahlte Arbeit nicht das Ziel, sondern ein Mittel ist, dann spielt konsequenter Weise weder die Qualität der Arbeit eine Rolle noch die Frage, ob dadurch Arbeitslosigkeit beendet wird. Letztere ist nach wie vor durch das SGB III definiert und damit durch eine Tätigkeit unter 15 Stunden pro Woche nicht ausgeschlossen.

Paradoxe Weise ist durch die Einführung des Grundsicherungsregimes die öffentlich geförderte Beschäftigung, die schon als arbeitsmarktpolitisch tot gelten konnte, in ganz neuer Weise auf die Tagesordnung gelangt. Zunächst wurden mit der Einführung des SGB II „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung“ („Ein-Euro-Jobs“) in scheinbar großem Stil (aber nicht wirklich über dem Niveau der Beschäftigungsförderung früherer Sozialhilfe-Zeiten - vgl. Fuchs/Troost 2001) umgesetzt. Es wurde der Anschein erweckt, als ob diese Form öffentlich geförderter Beschäftigung im Sozialrechts- statt im Arbeitsverhältnis alle die jahrzehntelang diskutierten Probleme von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ihren Derivaten nicht aufwürfe. Nachdem hunderttausendfach die Erfahrung gemacht wurde, dass dem gegenüber ABM verschlechterten Beschäftigungsstatus in *Ein-Euro-Jobs* keinerlei Gewinn an grundsätzlich neuen Möglichkeiten der Integration gegenübersteht, taucht nun wie ein Wiedergänger die öffentlich geförderte Beschäftigung wieder auf. Niemandem scheint dabei aufzufallen, wie sehr die arbeitsmarktpolitischen Diskurskonjunkturen in Deutschland gegenüber den wirtschaftlichen Konjunkturen aus dem Takt geraten sind: Ausgerechnet im Abschwung 2002 wollte man die Arbeitslosigkeit durch raschere Vermittlung und durch Leiharbeit in *Personalservice-Agenturen* (PSA) abbauen; kaum erleben wir eine Belebung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, erscheint es notwendig, nach der Diskreditierung des *Zweiten* Arbeitsmarktes einen *Dritten* zu konstruieren. Neu ist dabei, dass diese Debatte in einem breiten Spektrum von der Linkspartei über die Bundesagentur für Arbeit, die Wohlfahrtsverbände, den Deutschen Gewerkschaftsbund und den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2005) bis zum ifo-Institut geführt wird, wobei allerdings sehr Unterschiedliches gemeint ist.

- Für die Linkspartei (Deutscher Bundestag 2006) geht es um die Wiederbelebung öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf einem Niveau von mindestens 1.400 € Brutto pro Monat in zeitlicher Begrenzung zwischen drei und fünf Jahren. Natürlich sollen dabei neue Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung erworben, also der Ausschluss der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung bei ABM (eingeführt ab 2004 durch *Hartz III*) wieder rückgängig gemacht werden. Ziel ist also einerseits die Entlastung des Arbeitsmarktes, andererseits die vorübergehende Rückkehr aus der Grundversicherung in die Versicherungsleistung, sofern die Maßnahme nicht direkt in die Rente führt.
- Bei der Bundesagentur für Arbeit dagegen sucht man nach einem gesellschaftlich akzeptierten, sozialpolitisch motivierten und zeitlich unbegrenzten Ausweg für all jene *Kunden*, die sie als Seniorpartner in Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II eigentlich in Erwerbstätigkeit integrieren soll, was sie sich bei „arbeitsmarktfernen“ Personen aber selbst im Falle einer beschäftigungswirksamen Wirtschaftsentwicklung nicht zutraut (Senius 2006). Über den Beschäftigungsstatus dieser Personen und die Fristigkeit der Maßnahmen wird nichts gesagt.
- Für den Deutschen Gewerkschaftsbund handelt es sich nicht um einen *Dritten*, sondern einen *ehrlichen zweiten* Arbeitsmarkt. Ehrlichkeit besteht darin, nicht wie bisher das in der Praxis weitestgehend fiktive Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt in den Vordergrund zu stellen (mit der Folge kurzzeitiger Befristungen und daraus folgender „Drehtüreffekte“), sondern die sinnvolle Betätigung und den Nutzen der Tätigkeit für die Allgemeinheit. Als Brücke in den Ruhestand kann der DGB sich durchaus den Verzicht auf Arbeitslosenversicherung vorstellen, da diese dann ja ohnehin nicht mehr benötigt wird (Buntenbach 2006).
- Das ifo-Institut fordert in Aktualisierung eines seit 2002 vertretenen Modells eine „Arbeitsverpflichtung für erwerbsfähige Transferempfänger, die zugleich eine Beschäftigungsgarantie ist“ (Sinn et al. 2006: 14). Es handelt sich um kommunale Arbeitsgelegenheiten *ohne* Mehraufwandsentschädigung, die dadurch attraktiv gemacht werden sollen, dass die Leistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine solche oder anderweitige Beschäftigung haben, gekürzt wird. Die auf diese Weise zur Arbeit Genötigten sollen von den Kommunen (als den offenbar impliziten Eigentümern der Arbeitskraft von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen) auch über Zeitarbeitsfirmen an reguläre Arbeitgeber verliehen werden, einmal um genügend Arbeitsplätze schaffen zu können, andererseits in der Hoffnung auf Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis

- (Sinn et al. 2006). Die Idee, Abschreckung vom Leistungsbezug zu verbinden mit der Überlassung derjenigen, die sich nicht abschrecken lassen, an Private – zwecks Erwirtschaftung eines Teils der Leistung – stammt aus der englischen Arbeitshaus-Gesetzgebung von 1722 (de Schweinitz 1943: 60). Natürlich ist das Arbeitshaus heute kein physischer Ort mehr, sondern eine virtuelle Konstruktion.
- Der Sachverständigenrat übernimmt das Modell des ifo-Instituts, konkretisiert die Kürzung der Regelleistung auf 30 % des heutigen Niveaus und dreht die Argumentationskette des ifo-Instituts um: Die um 30 % niedrigere Leistung ist hier nicht mehr die *Strafe* für Nichtarbeit, sondern sie stellt das Ausgangsniveau dar. Nur durch eine Erwerbstätigkeit mit einem Verdienst oberhalb des heutigen Minijobs⁸ oder dadurch, dass die eigene Arbeitskraft einer kommunalen Beschäftigungsagentur zur Verfügung gestellt wird, lässt sich das heutige Leistungsniveau erreichen, was nunmehr als Vergünstigung erscheint (SVR 2005: 186 und SVR 2006). Der Sachverständigenrat liefert neben der ökonomischen auch die moralische Rechtfertigung für ein solches Vorgehen: „... muss die Gesellschaft ihre Unterstützung nicht unkonditioniert gewähren, sondern kann von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Arbeit finden, auch eine Gegenleistung einfordern.“ (SVR 2006: 3) Diese Gegenleistung besteht nun nicht mehr nur, wie in der ursprünglichen Logik des *Förderns und Forderns*, in einem bestimmten, auf Beendigung des Risikozustandes gerichteten Verhalten, also insbesondere der aktiven Arbeitssuche, sondern in der Produktion eines Nutzens für die Allgemeinheit: Der Steuerzahler bekommt dafür, dass er den Hilfebedürftigen unterhält, einen sauberen Park – oder vielleicht auch den eigenen Garten billig gepflegt. Da der Sachverständigenrat das Scheitern der Hartz'schen Personalserviceagenturen zur Kenntnis nimmt und deshalb den ifo-Vorschlag des Verleihs über Zeitarbeitsfirmen nicht übernimmt, sieht er die Notwendigkeit, die Anzahl kommunaler Arbeitsgelegenheiten mehr als zu verdoppeln.
- Aktive Arbeitsförderung befand sich immer in der Ambivalenz zwischen Fördern und Fordern, war immer „an offer you can't refuse“ (Loedemel/Trickey 2000), weil das Angebot der Förderung eben auch ein Arbeitsangebot und damit eine Probe auf die Verfügbarkeit und Arbeitsbereitschaft darstellt. Im Modell des Sachverständigenrates und verwandten Vorschlägen ist nun aber diese Ambivalenz aufgelöst und die öffentliche Beschäftigung eindeutig dem Bereich des Forderns zugeordnet. Das Verhältnis zwischen den Gruppen der Nettozahler und der Nettoempfänger im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik ist hier nicht mehr eines der Solidarität mit potenziell austauschbaren Positionen, sondern

ein Verhältnis zwischen Arbeit-Gebern und Arbeit-Nehmern, öffentlich vermittelt über den Arbeitszwang für Leistungen Beziehende. Das neoliberale Projekt, den *Ausgleich* am Arbeitsmarkt notfalls zu erzwingen, hat also höchst illiberale Folgen. Ironischerweise wird dadurch der Staat – bzw. aufgrund der Kommunalisierung der Grundsicherung die Kommune – zum *employer of last resort*. Die einstmals schärfsten Kritiker von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – „make work“, Verdrängungseffekte, „ordnungspolitischer Sündenfall“ – haben gegen massenhafte öffentlich organisierte Beschäftigung nichts mehr einzuwenden, wenn sie gegen Faulheit und überhöhte Lohnerwartungen der Arbeitslosen statt für die Besserung ihrer Lage eingesetzt wird.

Ob es zu dem Versuch kommen wird, diese Vorschläge politisch umzusetzen, und ob es dann auch nur ansatzweise gelingen könnte, die damit verbundene ungeheure organisatorische Aufgabe auch praktisch zu bewältigen, lässt sich derzeit kaum absehen. Zumindest aber wird deutlich, dass in der „Zusammenführung“ von Arbeitslosen- und Sozialhilfe und der Verallgemeinerung des Grundsicherungsregimes eine ungeheure und potenziell destruktive Dynamik öffentlicher Beschäftigungspolitik enthalten ist. Durch den Regimewechsel hat sich der Diskurs grundlegend geändert. Früher konnte es aus *sozialpolitischen* Gründen nicht hingenommen werden, dass Menschen über längere Zeit von der gesellschaftlichen Teilhabe durch Arbeit ausgeschlossen waren – darum war es besser, „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ zu finanzieren. Aber wenn das dann doch nur in begrenztem Maßstab organisierbar oder finanzierbar war, dann wurde Arbeitslosigkeit eben doch hingenommen. Das war gewiss bedauerlich, aber es stellt sich die Frage, ob das neue Paradigma nicht viel bedrohlicher ist. Denn jetzt soll es aus *ordnungspolitischen* Gründen nicht hinnehmbar sein, dass arbeitsfähige Menschen eine Leistung beziehen, ohne dafür zu arbeiten: „Es gibt kein Recht auf Faulheit“ (Gerhard Schröder). Beschäftigung wird nun nicht in erster Linie im Interesse der Arbeitslosen organisiert, sondern im Interesse der hart Arbeitenden, die den Unterhalt der Arbeitslosen finanzieren und von denen man annimmt, dass ihnen der Gedanke unerträglich sei, dass andere nicht arbeiten und doch essen, wenn auch nur auf „Grundsicherungsniveau“. Die Verallgemeinerung des Grundsicherungsregimes hat den Diskurs über Erwerbsarmut auf den Stand des 18. Jahrhunderts zurückgeworfen.

Niedrig-, Kombi- und Mindestlöhne

Seit Anfang der neunziger Jahre wird die Schaffung eines *Niedriglohn-Sektors* zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit gefordert (z.B. Scharpf 1993; Kommission für Zukunftsfragen 1997). Obwohl schon früh darauf hingewiesen wurde, in welchem Ausmaß Niedriglöhne bereits Realität waren (Schäfer 1997 und 2003; Bäcker et al. 1998), wird erst seit kurzem zur Kenntnis genommen und akzeptiert, dass es inzwischen einen Niedriglohnsektor von beträchtlichem Ausmaß gibt (Rhein et al. 2005; Rhein/Stamm 2006; Brenke 2006; Jansen 2006; Kalina/Weinkopf 2006a + b). Inzwischen erkennt sogar der Sachverständigenrat an, dass der Niedriglohnbereich „auch in Deutschland bereits gut entwickelt“ sei (SVR 2006: 1). Da nun aber bedauerlicher Weise dieser Bereich keine Domäne Geringqualifizierter und daher die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe hoch geblieben sei, müsse man – getreu der Devise: mehr von der gleichen Arznei, die bisher nicht geholfen hat – die Lohnstruktur noch weiter nach unten aufspreizen in der Hoffnung, dass irgendwann am unteren Ende der Verdrängungswettbewerb zwischen Qualifizierten und Geringqualifizierten aufhört und die Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen in Arbeit kommen.

Diese Debatte findet nicht zufällig vor dem Hintergrund statt, dass die Zahl der Leistungen nach dem SGB II Beziehenden, die zugleich abhängig erwerbstätig waren, von rd. 660.000 im Januar 2005 auf fast 1,1 Mio. im Juni 2006 (aktuellster verfügbarer Wert) gestiegen ist (BA 2006). Dabei handelt es sich *nur* in knapp der Hälfte der Fälle um ausschließlich geringfügig Beschäftigte – fast 410.000 Personen bezogen im Juni 2006 Leistungen aufstockend zu einem Vollzeit-Erwerbseinkommen.⁹ Die Zeitreihen der Aufstocker entwickeln sich anscheinend unabhängig von der wechselnden Gesetzeslage, die vermutlich nur von den Experten, aber nicht von den Betroffenen nachvollzogen werden kann. Ursprünglich hielt man es für richtig, durch niedrige Transferentzugsraten zwischen 400 und 900 Euro (im Vergleich zu höheren Transferentzugsraten bis 400 und von 900 bis 1.500 Euro) Anreize zur Arbeitsaufnahme eher im *Midi-Job*-Bereich zu setzen. Da diese Anreizstruktur angeblich die Arbeitsaufnahme zu wenig begünstigte, führte man (bevor irgendwelche Daten bekannt waren!) zum 1. Oktober 2005 eine Regelung ein, die die ersten 100 Euro völlig anrechnungsfrei stellt und die geringste Transferentzugsrate zwischen 100 und 800 Euro ansetzt. Damit wird noch stärker als in der ursprünglichen Regelung der Minijob begünstigt, der die höchsten impliziten Stundenlöhne (Gesamteinkommen pro Arbeitsstunde) liefert. Die Anreize zumindest zur offiziellen Ausweitung der Arbeitszeit auf ein Volumen, das mehr als 800 Euro Bruttoverdienst ergibt, sind dagegen gering, wie nunmehr der SPD-Parteivorstand in seiner „Bremer Erklärung“ vom 6. Janu-

ar 2007 feststellt. Der Sachverständigenrat (SVR 2006) dagegen fordert in Verbindung mit der Absenkung des ALG II für erwerbsfähige Nichterwerbstätige um 30 % (s.o.), die anrechnungsfreie Zone auf 200 Euro auszuweiten und die Transferentzugsrate zwischen 200 und 800 Euro auf 50 % zu senken, über 800 Euro dagegen bei 90 % zu belassen. Offensichtlich besteht in Politik und Wissenschaft große Unsicherheit, wie der mit den „Freibeträgen bei Erwerbstätigkeit“ flächendeckend eingeführte implizite Kombilohn anreizoptimal auszugestalten sei. Bei der Politik kommt hinzu, dass dieser Effekt des SGB II anscheinend nicht wirklich gewollt oder nicht verstanden ist:

„Die Regelungen des SGB II waren nicht als Regelungen zum Kombilohn konzipiert“ (Karl Schiewerling, CDU/CSU-Fraktion, Debatte im Deutschen Bundestag 1.1.06).

„Mit der Einführung der Grundsicherung und der Möglichkeit der ergänzenden Sozialleistungen bei Geringverdienern ist praktisch ein Kombilohn entstanden, allerdings zufällig, ohne politische Steuerung“ (Ombudsrat 2006: 26).

Deshalb geht die Kombilohn-Debatte weiter, und es ist fraglich, ob dabei das Ziel des Koalitionsvertrages im Auge behalten wird, die bestehenden Programme, Maßnahmen und Vergünstigungen einschließlich Mini- und Midi-Jobs in einem umfassenden und konsistenten Ansatz zu bündeln (Koalitionsvertrag 2005: 25).¹⁰ Eher gerät der Begriff *Kombilohn* in der öffentlichen Debatte in eine unüberschaubare Gemengelage mit Lohnkostensubventionen für Arbeitgeber, klassisch den Eingliederungszuschüssen.

Diese Begriffsverwirrung ist darin angelegt, dass das deutsche System der Lohnregulierung buchstäblich „bodenlos“ geworden ist. Wegen der ursprünglich starken Stellung der Tarifpartner bei der Lohnsetzung (aufgrund von grundgesetzlich garantierter Tarifautonomie, Einheitsgewerkschaft und Flächentarifvertrag) kennt das deutsche Erwerbssystem keinen gesetzlichen Mindestlohn. Inzwischen aber ist das Tarifsystem stark durchlöchert, vor allem in den neuen Bundesländern (Ellguth/Kohaut 2004). Wenn zudem das mehrheitliche Arbeitslosigkeitsregime der Grundsicherung, wie oben ausgeführt, nicht mehr auf Arbeit von möglichst hoher Qualität und zu tariflichen oder zumindest ortsüblichen Standards zielt, sondern auf „Deckungsbeiträge“ zur Unterhaltssicherung durch die u.U. weiterhin Hilfebedürftigen, dann verschwimmt die Grenze zwischen Einkommensbeihilfe und Lohnkostenzuschuss. Es ist nicht mehr ersichtlich, ob die oder der Erwerbsarme eine Sozialleistung erhält, weil der erzielbare Lohn so niedrig ist, oder ob der Lohn so niedrig sein kann, weil es die Sozialleistung gibt. Ohne allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn – oder hilfsweise einen Mindestlohn im Falle von ALG II-Bezug – droht der implizite Kombilohn der Grundsicherung zu einer nicht

begrenzbarer öffentlicher Subventionierung von Lohnsenkungsstrategien zu werden. Dass Mindestlöhne abgelehnt und die Ausweitung eines öffentlich subventionierten Niedriglohnssektors ausgerechnet von jenen propagiert wird, die sonst für Subventionsabbau und niedrige Staatsquoten sind, ist ein ähnlicher Widerspruch wie die Propagierung einer staatlichen Beschäftigungsgarantie durch diejenigen, die niemals ein „Recht auf Arbeit“ akzeptieren würden.

Über die Kombination von *Workfare* mit der Aufstockung von Niedriglöhnen in Abwesenheit eines Mindestlohns in England Ende des 18./Anfang des 19. Jahrhunderts lesen wir:

„The system (...) was so vicious in its results and met with such (...) condemnation that throughout the succeeding century it was cited as the classic of ill-advised planning and administration of public assistance. The effect of the program was to lower the standard of wages and of living for the laborer, to destroy the initiative and hope with which he approached his work, and, if anything, to increase the number of those who were either forced or resigned to an acceptance of ... relief“ (de Schweinitz 1943: 76).

Müssen wir wieder auf das nächste Jahrhundert warten, bis sich diese Einsicht erneut durchsetzt?

Trägerstrukturen der Grundsicherung

Erklärtes Ziel der Hartz-Kommission war es, durch die *Zusammenlegung* von Arbeitslosen- und Sozialhilfe institutionelle Inkongruenzen zu überwinden und ein *One-Stop-Center* zu schaffen. Die angenommene Existenz von ca. 270.000 *Aufstockern*, 7 % der seinerzeit arbeitslos Registrierten¹¹, die gleichzeitig Arbeitslosen- und Sozialhilfe bezogen und im Spagat zwischen Arbeitsverwaltung Kommunen keine adäquate Förderung erhielten (Hartz et al. 2002: 126), bildete die zentrale Rechtfertigung für einen nicht als solchen explizierten Regimewechsel vom „verlängerten Versicherungsregime“ der Arbeitslosenhilfe zum Grundsicherungsregime, im wesentlichen nach dem Vorbild der Sozialhilfe. Allerdings sollten nach dem Willen der Hartz-Kommission wie auch der seinerzeitigen rot-grünen Regierungskoalition beide Regimes von der reformierten Bundesagentur für Arbeit implementiert werden, wobei das *Job-Center*, Synonym für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, als gemeinsames *Front Office* fungieren sollte. Die Kommunen sollten dem neuen System vorübergehend Amts- und Starthilfe leisten; die langfristige Perspektive des kommunalen Fachpersonals im Bereich „Hilfe zur Arbeit“ blieb ungewiss.

Diese Strategie erwies sich als naiv. Auf der Politik- und Verwaltungsebene brachte sie Milieus gegen sich in Stellung, die eigentlich eher affin zu Rot-Grün waren.

Auf der Ebene der Gesetzgebung berührte sie massiv die Zuständigkeiten der Länder als Trägern der Kommunalaufsicht und der Rahmengesetzgebung für die Kommunen und gab damit dem christdemokratisch dominierten Bundesrat das letzte Wort über diese Reform. Auf der Regime-Ebene heißt das, dass man wohl kaum in einem Land, in dem die Armenfürsorge bzw. Sozialhilfe seit ihren Anfängen eine kommunale Angelegenheit war, ohne ausdrückliche und gesellschaftlich erarbeitete Konsensbildung über einen institutionellen Paradigmenwechsel eine Grundsicherung nach Sozialhilfe-Vorbild einführen und dabei die Kommunen ausbooten kann – und das auch noch vor dem Hintergrund einer zu diesem Zeitpunkt noch in der Schwebe befindlichen Föderalismus-Reform. Dass der Bund einen größeren Teil der Lasten schultern sollte, wurde von Ländern und Kommunen gern akzeptiert, aber nicht eine alleinige Steuerungskompetenz des Bundes bzw. seiner Agentur. So kam es zu einem komplizierten Kompromiss auf Zeit, in dessen Folge kein *One-Stop-Center* entstand, sondern eine institutionelle Zerteilung von Versicherungs- und Grundsicherungsregime sowie ein institutionelles Patchwork innerhalb des letzteren: Die Grundsicherung wird implementiert von 351 *Arbeitsgemeinschaften* zwischen örtlichen Agenturen für Arbeit und Kommunen, von 69 zugelassenen kommunalen Trägern sowie schließlich durch getrennte Aufgabenwahrnehmung von Agentur und Kommune im Gebiet von 19 Kommunen. In letzteren wird die originäre Verantwortlichkeit der Arbeitsagentur für Unterhaltsleistung und Arbeitsmarktförderung einerseits, der Kommunen für Kosten der Unterkunft und Heizung sowie flankierende soziale Hilfen andererseits getrennt praktiziert, und alle Hilfebedürftigen haben dort (mindestens) zwei Anlaufstellen.¹² Der Kompromiss über diese uneinheitliche Struktur (wobei die getrennte Aufgabenwahrnehmung ungewolltes Nebenergebnis ist) wurde dadurch erleichtert, dass das Ganze zu einem auf sechs Jahre befristeten Experiment erklärt wurde, das bis zum 31. Dezember 2008 wissenschaftlich evaluiert werden soll. Deshalb befinden sich alle Trägerstrukturen unter dem Vorbehalt der Vorläufigkeit, was das Zusammenwachsen der Arbeitsgemeinschaften erschwert und bei der Deckung des erheblichen personellen Mehrbedarfs zu Befristungen Anlass gibt – teilweise auf Kosten der Qualität (vgl. Behrend et al. 2006).

Das Provisorium der Trägerstrukturen birgt erhebliche weitere Dynamiken, die vermutlich weniger durch wissenschaftliche Evaluierung angestoßen werden als vielmehr durch neue Skandalisierungen oder durch neue Runden im Ringen von Bund und Ländern um die staatliche Machtverteilung. Angesichts der organisatorischen Heterogenität in beiden Grundmodellen sind kaum eindeutige Evaluationsbefunde für das eine oder das andere Modell zu erwarten; die entscheidenden Erfolgsparameter liegen auf der Implementationsebene. Das Ergebnis wird daher

eher durch *Governance*-Fragen in der Gesamtheit des deutschen Staatswesens als durch arbeitsmarktpolitische Erwägungen bestimmt werden. Denkbar erscheinen vier Szenarien (vgl. ausführlicher Czommer/Knuth/Schweer 2005):

- 1) Eine vollständige Kommunalisierung im Sinne eines „Siegess“ des Optionsmodells wurde zwar von einigen Ministerpräsidenten der Union und insbesondere von Hessen stark präferiert, dürfte aber für eine Bundesregierung gleich welcher Zusammensetzung nur unter der Voraussetzung akzeptabel sein, dass der Bund einen stärkeren Steuerungszugriff ohne Interventionsmöglichkeit der Länder erhält. Ein solcher „direkter Draht“ vom Bund zu den Kommunen wäre ein interessantes Paradigma auch für die Schul- und insbesondere die Vorschulerziehung, muss aber von den Ländern gefürchtet werden.
- 2) Die Arbeitsgemeinschaften könnten als Einrichtungen nach öffentlichem Recht nur stabilisiert werden, indem sie eigenständige Arbeitgeber- bzw. Dienstherreneigenschaft mit eigenen Tarifverträgen erhalten. Da es eine Bundesagentur für Arbeit schon gibt, ist eine solche zweite Ebene öffentlicher Arbeitsverwaltung eigentlich nur auf Länderebene denkbar. Die ARGEN könnten zu Anstalten öffentlichen Landesrechts werden, wodurch die Länder eine erheblich stärkere Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik erhalten würden. Es ist jedoch schwer vorstellbar, wie das für den Bund akzeptabel sein soll, wenn die Länder kaum zur Finanzierung beitragen.
- 3) Wenn den ARGEN keine Perspektive zur Stabilisierung im Rahmen einer öffentlichen Rechtsform eröffnet wird, werden sie gezwungen sein, sich zu lokalen privatrechtlichen Gesellschaften für Arbeitsförderung zu entwickeln. Diese könnten Dienstleistungen für die Bundesagentur für Arbeit übernehmen, die sich tendenziell auf Beitragsverwaltung und Statistik beschränken könnte. Der so entstehende Markt müsste aus wettbewerbsrechtlichen Gründen für private, gewinnorientierte Anbieter geöffnet werden, die auch als Gesellschafter in ehemals öffentliche Gesellschaften eintreten oder diese übernehmen könnten. Im Ergebnis hätten wir eine weitgehende Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen nach australischem Vorbild, in dem aber kommunale und frei-gemeinnützige Anbieter eine größere Rolle spielen würden.
- 4) Wenn den ARGEN weder eine privatrechtliche noch eine öffentlich-rechtliche Stabilisierungsperspektive eröffnet wird, aber auch keine Einigung über die volle Kommunalisierung erzielt werden kann, könnte das Regime der Grundsicherung auf seinen Elementarzustand der getrennten Aufgabenwahrnehmung zurückfallen. Die Arbeitsagenturen wären zuständig für Arbeitslosengeld II und Arbeitsförderung, die Kommunen für Kosten der Unterkunft und Heizung und flankierende soziale Dienstleistungen. Wir hätten dann an

der institutionellen Schnittstelle zwischen Bundesagentur und Kommunen einen Zustand wie „vor Hartz“, allerdings mit 5 Mio. statt 210.000 Betroffenen. Die Arbeitsagenturen würden das ehemals in die ARGen entsandte Personal wieder stärker in einheitliche organisatorische Abläufe einbinden. Dabei würde sich die regimebedingte Unterschiedlichkeit der Spielregeln (Zumutbarkeit, Sanktionsregime) als störend erweisen, was Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Regimes und der Leistungen auf Grundsicherungsniveau Vorschub leisten könnte.

Ausblick

Die als *Zusammenlegung* zweier Sozialleistungen von der Politik nur technisch beschriebene und begründete Reform, die mangels einer entwickelten Begrifflichkeit *Hartz IV* genannt wird, hat zu keinem stabilen System geführt, sondern latente Spannungsverhältnisse des deutschen Erwerbssystems verschärft. Dabei sind Fragen wie Dauer des Anspruchs auf eine versicherungsförmige Lohnersatzleistung oder Höhe der Fürsorgeleistung bei Bedürftigkeit zwar die für die Betroffenen unmittelbar folgenreichsten, aber dennoch die vergleichsweise einfachen, weil innerhalb nur eines Politikfeldes lösbaren. Darüber hinaus hat die – sicherlich unvollständige – Bestandsaufnahme gezeigt, dass die Spannungsverhältnisse im System der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf ungelöste Zukunftsfragen des deutschen Erwerbsregimes und seiner Geschlechterordnung, des Systems der Sozialen Sicherung und der staatlichen *Governance* verweisen. Eine öffentliche Ausfallbürgschaft für Erwerbsarmut, wie die Grundsicherung sie darstellt, führt zur unbegrenzten Subventionierung von Lohndumping, solange es keine wirksame Regulierung der gesellschaftlich akzeptierten Untergrenze von Löhnen gibt. Die Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch gleichberechtigte und gleich verantwortliche Erwerbstätigkeit beider Partner einer Lebensgemeinschaft kann nicht funktionieren in einem gesellschaftlichen Umfeld, das institutionell noch immer das männliche Alleinernährermodell begünstigt und die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern erschwert. Restriktionen beim Zugang in Erwerbsminderungsrenten und Anhebung der Altersgrenzen für Altersrenten haben den Nebeneffekt, mangelnde Beschäftigungsfähigkeit wegen gesundheitlicher Beeinträchtigungen als Arbeitsmarktproblem zu definieren und damit Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug wegen Beschäftigungslosigkeit zu erhöhen. Die Schere zwischen den Arbeitsanforderungen in einer globalisierten Wirtschaft und einem verschlankten öffentlichen Dienst einerseits und den Fähigkeiten eines wachsenden Teils der Bevölkerung öffnet sich weiter, zumal die Bildungspolitik,

gefangen in den Schlingen des Föderalismus, nicht in der Lage ist, auf die historische Herausforderung zu reagieren. Konfrontiert mit einer wachsenden, unter Marktbedingungen nicht integrierbar erscheinenden *Überflussbevölkerung*, taucht die öffentliche Organisierung von Ersatzbeschäftigung als letzter Ausweg in neuer Dringlichkeit auf. In einer Spannweite zwischen einer Sonderform Öffentlicher Dienstleistungen auf der einen und dem Verkauf der Arbeitskraft von Grundsicherung Beziehenden an Private auf der anderen Seite ist derzeit auf dem Markt der Vorschläge alles zu haben. Ohne ein überzeugendes gesellschaftliches Großprojekt, wie es die Bewältigung der altindustriellen Hinterlassenschaften der DDR darstellte, ist jedoch mit einer Neuauflage öffentlich geförderter Beschäftigung in großem Stil mit Qualitäts- und Produktivitätsanspruch und zu tariflichen Konditionen mit Sozialversicherung kaum zu rechnen. Vor der Negativutopie der Wiedereinführung von nunmehr „virtuellen“ Arbeitshäusern wird uns wohl einstweilen die Tatsache schützen, dass die Verwaltungsstrukturen, die das umsetzen müssten, unter der Bedingung der Vorläufigkeit und institutionellen Zersplitterung agieren. Wie die Frage der *Governance* im Grundsicherungsregime letztlich gelöst wird, wird weniger von arbeitsmarktpolitischen Erwägungen abhängen als von der weiteren Entwicklung im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden. Am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Vorzeigelandes Dänemark lässt sich derzeit studieren, wie eine Gebiets- und *Governance*-Reform das System von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umkrepelt, ohne dass es dafür einen triftigen arbeitsmarktpolitischen Grund gibt.

Anmerkungen

- 1 Man erinnere sich an *Personalserviceagentur, Ich-AG, Job Floater*.
- 2 Im November 2006 standen 1,2 Mio. Arbeitslosengeld I Beziehenden 5,1 Mio. Arbeitslosengeld II Beziehende gegenüber, also 81 % im Regime der Grundsicherung. Beschränkt man diesen Vergleich auf diejenigen Personen, die sowohl als arbeitslos registriert sind als auch eine Leistung beziehen, so beträgt das Verhältnis 0,8 zu 2,6 Mio., also 76 % im Grundsicherungsregime. Das Übergewicht des Grundsicherungsregimes ist im Laufe des Jahres 2006 gewachsen, weil die Belegung am Arbeitsmarkt überwiegend den „SGB III-Arbeitslosen“ zu gute kam.
- 3 Leider wurden die jährlichen „Strukturerhebungen“ seitdem eingestellt.
- 4 Erste Auswertungen der lückenhaften Statistiken der SGB II-Trägereinheiten bestätigen diese Erwartung allerdings nicht: Danach wiesen im Dezember 2005 nur 23,8 % der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II gesundheitliche Einschränkungen einschließlich Schwerbehinderung auf (IAW 2006).
- 5 Diese Unterschiede scheinen allerdings eher in umgekehrter Richtung zu bestehen: Selbst nach Korrektur für nationalspezifische Unterschiede im Antwortverhalten bei Gesundheitsfragen kommt Jürges (2006: 17) für die Niederlande und Dänemark zu einem etwas besseren

- objektiven Gesundheitszustand als für Deutschland; für die subjektiven Aussagen ohne Korrektur gilt das umso mehr. Großbritannien ist in dieser Auswertung nicht enthalten; die Daten beziehen sich auf die Bevölkerung ab 50 Jahren, ohne Begrenzung nach oben.
- 6 Für die meisten Familienkonstellationen am unteren Ende der Einkommenskala ist das britische System von Steuern und Sozialleistungen großzügiger als das deutsche (Haan/Myck 2006).
 - 7 Bei umgekehrter Haushaltskonstellation würde das natürlich auch für Männer gelten, was aber wohl zu Recht im Konjunktiv zu formulieren ist.
 - 8 Bei voller Anrechnung der ersten verdienten 200 Euro und einer Transferenzzugsrate von 50 % im Einkommensbereich zwischen 200 und 800 Euro müssen 407 Euro monatlich verdient werden, um den Verlust von 103,50 Euro (30 % der heutigen Regelleistung von 345 Euro) zu kompensieren.
 - 9 Darin sind gering verdienende Selbständige noch nicht enthalten. Eine frühere Berechnung kam für September 2005 auf insges. rd. 900.000 Personen, auf deren Leistungen Erwerbseinkommen angerechnet wurde. Die Differenz zu den neueren, auf abhängig Beschäftigte bezogenen Zahlen für September 2005 führt zu der Annahme, dass es im September 2005 etwa 70.000 Selbständige mit aufstockenden Leistungen gab. Allerdings galt im September 2005 noch eine andere Anrechnungsregelung ohne den derzeitigen Grundfreibetrag von 100 Euro.
 - 10 Was noch zu kurz gegriffen ist, denn auch der steuerliche Anachronismus des Ehegattensplittings gehört in diese Betrachtung (vgl. Haan/Myck 2006).
 - 11 Nach Berechnungen für Ende Dezember 2004, den Zeitpunkt des Regimewechsels, handelte es sich in Wirklichkeit nur um 210.000 Personen (Kaltenborn/Schiwarov 2006).
 - 12 Von dieser institutionellen Konstellation sind etwa 130.000 erwerbsfähige Hilfebedürftige betroffen.

Literatur

- BA Bundesanstalt für Arbeit 2003: Bestand an Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Strukturanalyse September 2003, Nürnberg (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200312/iiia4/st4-gesud.pdf>).
- 2006: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Anrechenbare Einkommen und Erwerbstätigkeit, Nürnberg (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/SGBII-Ber-Eink7.pdf>).
- Bäcker, Gerhard/Hanesch, Walter/Krause, Peter 1998: Niedrige Arbeitseinkommen und Armut bei Erwerbstätigkeit in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt 7/98, 165-173.
- Behrend, Olaf/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Sondermann, Ariadne/Hirsland, Andreas, 2006: Im Schatten der Aufmerksamkeit - die Arbeitsvermittler. IAB-Kurzbericht Nr. 21 v. 4.12.2006.
- BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.) 2005: Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat. Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005, Berlin.
- Brenke, Karl 2006: Wachsender Niedriglohnssektor in Deutschland - sind Mindestlöhne sinnvoll? DIW-Wochenbericht 15-16/06, 197-205.
- Bundesregierung 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission

- „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin (<http://www.bmas.bund.de/BMAS/Redaktion/Pdf/hartz-evaluation-volltext,property=pdf,bereich=bmas,sprache=de,rwb=true.pdf>).
- Buntenbach, Annelie 2006: „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ ist notwendig - Ein-Euro-Jobs durch sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung ersetzen, in: Soziale Sicherheit 10/06, 335-341.
- Czommer, Lars/Knuth, Matthias/Schweer, Oliver 2005: ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ - eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland. Abschlussprojekt des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Pilotstudie zur Entwicklung von JobCentern“, Düsseldorf (Arbeitspapier 104).
- de Schweinitz, Karl 1943: England's road to social security: from the Statute of Laborers in 1349 to the Beveridge Report of 1942, London.
- Deutscher Bundestag 2006: Antrag der Abgeordneten Kornelia Möller et al. und der Fraktion DIE LINKE „Für eine Ausweitung und eine neue Qualität öffentlich finanziert Beschäftigung“, BT-Drucksache 16/2504 vom 5.9.2006.
- Dingeldey, Irene (Hg.) 2000: Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen. Begünstigungen und Belastungen verschiedener familialer Erwerbsmuster im Ländervergleich, Opladen.
- Ellguth, Peter/Kohaut, Susanne 2004: Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 2003, WSI-Mitteilungen 8/04.
- Esch, Karin (Hg.) 2005: Kinderbetreuung - Dienstleistungen für Kinder: Handlungsfelder und Perspektiven, Wiesbaden.
- Faktionen CDU/CSU und SPD 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bundestagsdrucksache 16/1410).
- Fuchs, Ludwig/Troost, Jutta 2001: Kommunale Beschäftigungsförderung. Ergebnisse einer Umfrage über Hilfen zur Arbeit nach BSHG und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach SGB III im Jahr 2000, Köln.
- Gustafsson, Siv S./Wetzels, Cécile M.M.P./Vlasblom, Jan Dirk/Dex, Shirley, 1996: Women's labor force transitions in connection with childbirth: A panel data comparison between Germany, Sweden and Great Britain, Journal of Population Economics 9, 223-243.
- Haan, Peter/Myck, Michal 2006: Apply with caution: introducing UK-style in-work support in Germany, Berlin (<http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapier/docs/papers/dp555.pdf>).
- Hartz, Peter et al. 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin (<http://www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Service/suche,did=12168.html>).
- IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. 2006: Struktur der Bedarfsgemeinschaften und der Arbeitslosigkeit in den SGB II-Trägereinheiten mit unterschiedlicher Form der Aufgabenwahrnehmung. Ein Vergleich der Situation zum 31. Dezember 2005, Quartalsbericht Juli 2006, Tübingen (http://www.iaw.edu/de/pdf/iaw_quartalsbericht_juli2006.pdf).
- Jansen, Andreas 2006: Niedriglohnbeschäftigung in Ost- und Westdeutschland, in: Arbeit 2/06, 98-113.
- Jürges, Henrik 2006: True health vs. response styles: Exploring cross-country differences in self-reported health (DIW Discussion paper 588).

- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2006a: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report 2006-03 (<http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-03.pdf>).
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2006b: Ein gesetzlicher Mindestlohn auch in Deutschland?! Modellrechnungen für Stundenlöhne zwischen 5,00 und 7,50 Euro – und wie ist es bei den anderen? IAT-Report 2006-06 (<http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-06.pdf>).
- Kaltenborn, Bruno/Schwarov, Juliana 2006: Hartz IV: Deutlich mehr Fürsorgeempfänger/innen, Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft 5/06 (<http://www.wipol.de/download/blickpunkt200605.pdf>).
- Karr, Werner 2002: Arbeitsvermittlung: Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute, IAB-Kurzbericht Nr. 6/02 v. 19.3.2006 (<http://doku.iab.de/kurzber/2002/kb0602.pdf>).
- Knuth, Matthias 1996a: Drehscheiben im Strukturwandel. Agenturen für Mobilitäts-, Arbeits- und Strukturförderung, Berlin.
- 1996b: Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen Nr. 27, Berlin.
- 2006a: „Hartz IV“ – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes, in: Sozialer Fortschritt 7/06, 160-168.
- 2006b: 'Activation' as a Change of the 'Unemployment Regime' Implications for the German Employment System at large Paper prepared for the ASPEN/ETUI conference Activation policies in the EU', Brussels, October 20 to 21, 2006, Gelsenkirchen (<http://aspn.fss.uu.nl/conference/pdfs/Knuth.pdf>).
- Koalitionsvertrag 2005: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Berlin.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1997: Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn.
- Loedemel, Ivar/Trickey, Heather (eds.) 2000: „An offer you can't refuse.“ Workfare in international perspective, Bristol.
- OECD 2003: Employment Outlook 2003. Towards more and better jobs, Paris.
- Ombudsrat 2006: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Schlussbericht, Berlin (<http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/Redaktion/Medien/Anlagen/abschlussbericht,property=pdf,bereich=ombudsrat,sprache=de,rwb=true.pdf>).
- Ostner, Ilona 1995: Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 36-37, 3-12.
- Rhein, Thomas/Gartner, Hermann/Krug, Gerhard 2005: Aufstiegschancen für Geringverdiener verschlechtert. Seit 1997 hat der Anteil der Niedriglohnverdiener unter den Vollzeitbeschäftigten in Deutschland zugenommen, IAB-Kurzbericht Nr. 3 v. 10.3.2006.
- Rhein, Thomas/Stamm, Melanie 2006: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht 12/06 (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1206.pdf>).
- Scharpf, Fritz W. 1993: Damit der Sozialstaat für Arbeitslose nicht zur Falle wird. Wie mit Niedrig-Löhnen unter Tarif die Erwerbslosigkeit bekämpft werden kann, Frankfurter Rundschau vom 4.8.1993.

- Schäfer, Claus 1997: Empirische Überraschung und politische Herausforderung: Niedriglöhne in Deutschland, in: Hauser, Richard (Hg.), Einkommensverteilung und Armut in Deutschland, Baden-Baden.
- 2003: Effektiv gezahlte Niedriglöhne in Deutschland, in: WSI Mitteilungen 7/03, 420-428 (http://www.boeckler.de/pdf/wsimit_2003_07_schaefer.pdf).
- Senius, Kay 2006: Chancen und Grenzen Alternativer Beschäftigungsformen im Bereich des SGB II. Vortrag auf dem 77. Deutschen Fürsorgetag, Düsseldorf, 3.-5. Mai 2006, Nürnberg.
- Sinn, Hans-Werner/Holzner, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin 2006: Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohn-Modell des ifo Instituts, München (http://www.cesifo-group.de/link/ifosd_02_2006_kombilohn.pdf).
- SPD 2007: Beschluss des SPD-Parteivorstandes vom 6. Januar 2007. Bremer Erklärung „In sozialer Verantwortung für unser Land: Für Wachstum, Arbeit und Sicherheit“ (http://www.spd.de/show/1700681/060107_bremer_erklaerung.pdf).
- SVR Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005: Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/2006. Drittes Kapitel: Der Arbeitsmarkt: Den Reformkurs fortsetzen, Wiesbaden (http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/download/gutachten/ga05_iii.pdf).
- 2006: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Wiesbaden (<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/arbeitslosengeld-II-reformieren-langfassung-expertise,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>).

Ambivalenzen der Geschlechterpolitik und
der Geschlechterverhältnisse

Volker Baethge-Kinsky/Alexandra Wagner

Zur Umsetzung des „Gender Mainstreaming“ in der wissenschaftlichen Evaluation der Hartz-Gesetze I bis III¹

Einleitung

Die Umsetzung der Hartz-Gesetze ist Gegenstand zahlreicher Vorhaben der Arbeitsmarkt- und Evaluationsforschung. Einen prominenten Platz nimmt darin die Ressortforschung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS)² zur Umsetzung von Hartz I bis III ein, die Ende 2006 mit der Vorlage des Gesamtberichts (vgl. BMAS 2006) abgeschlossen wurde³. Des Weiteren ist die Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach SGB II § 6c zu nennen, die unter Beteiligung der Bundesländer durchgeführt wird, sowie die Wirkungsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nach SGB II § 55. Darüber hinaus hat das BMAS zwei weitere Forschungsaufträge zur Analyse der Wirkungen für Hartz IV vergeben, die zum einen die Gleichstellung von Männern und Frauen und zum anderen Wirkungen für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zum Gegenstand haben. Neben diesen politisch mandatierten Vorhaben werden schließlich eine Reihe eigenständiger Untersuchungsvorhaben aus unterschiedlichen Mitteln der Forschungsförderung durchgeführt.

Im Rahmen der gesetzlich veranlassten Wirkungsforschung sind alle Auftragnehmer/innen gehalten, bei ihrer Forschungstätigkeit die Prinzipien des Gender Mainstreaming zu berücksichtigen. Im Rahmen der Evaluierung der Umsetzung des SGB II wurde zusätzlich ein spezifisches Forschungsprojekt zu Gleichstellungsaspekten⁴ aufgelegt; bei der Evaluierung der Instrumente des SGB III wurde das Gender-Thema lediglich als Querschnittsfrage in die Projekte zur allgemeinen Evaluation integriert.

In seinem zusammenfassenden Abschlussbericht zur Evaluation von Hartz I bis III stellt das BMAS fest, dass die vorgelegten Ergebnisse das bisher umfassendste in der deutschen Arbeitsmarktforschung durchgeführte Projekt zur Ermittlung der Effektivität und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente abschließen. Dies wird mit der Einschätzung verbunden: „Auch methodisch stellen die Untersuchungen in der konsequenten Zusammenführung qualitativer und quantitativer methodischer Ansätze sowie der Beachtung des Gender Mainstreaming-Prinzips einen qualitativen Sprung in der deutschen Arbeitsmarktforschung dar“ (BMAS 2006: iii/iv).

Ist die Behauptung eines „qualitativen Sprungs“ bei der Umsetzung des Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktforschung gerechtfertigt? Und wenn ja, worin besteht die neue Qualität des Wissens über genderrelevante Zusammenhänge in der arbeitsmarktpolitischen Praxis? Diesen Fragen geht der vorliegende Beitrag nach. Es soll geprüft werden, inwieweit gender- und gleichstellungspolitisch relevante Aspekte konzeptionell in die Anlage der inzwischen abgeschlossenen Evaluierung von Hartz I bis III eingeflossen und welche abgesicherten Ergebnisse dabei ermittelt worden sind. Dabei erheben die Autor/inn/en keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Im Rahmen dieses Beitrags können nur die übergreifenden konzeptionellen Fragen behandelt und am Beispiel ausgewählter Instrumente diskutiert werden.

Beachtung des Gender Mainstreaming – Anforderungen an die Evaluationsforschung

Als allgemeines politisches Konzept bedeutet Gender Mainstreaming, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern regelmäßig zu berücksichtigen. Nach einer weithin akzeptierten Definition zielt Gender Mainstreaming im Kern auf drei Veränderungen (vgl. Sellach u.a. 2003):

- den Abbau von Benachteiligungen (Diskriminierungen),
- die gleiche Teilhabe (Partizipation) und
- eine von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer (echte Wahlfreiheit).

Wendet man diese Kriterien auf die Arbeitsmarktgesetze Hartz I bis III an, so sind dafür idealtypisch zwei unterschiedliche Prüfschritte vorzunehmen: Der eine besteht darin zu untersuchen, ob die neuen gesetzlichen Regelungen die strukturellen Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt und in der sozialen Sicherung verringern, reproduzieren oder gar verschärfen; dies liefe auf eine gleichstellungspolitische Bewertung der gesetzlichen Intentionen und Vorgaben hinaus, insbesondere was den ungehinderten Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen, die Ausgestaltung dieser Dienstleistungen und daran gekoppelte Chancen der Arbeitsmarktintegration anbelangt. Im Rahmen eines zweiten Prüfschritts ist der Frage nachzugehen, ob in der Umsetzung – und ggf. entgegen der Intention des Gesetzgebers – aufgrund eigensinniger Handlungen der beteiligten Akteure (Adressaten, Agenturen und ihrer Führungs- und Fachkräfte, der Betriebe und der Träger) strukturelle Benachteiligungen von Frauen reproduziert werden oder gar zunehmen. Durch dieses Herangehen sollte es

möglich sein, intendierte und nicht intendierte Effekte in Bezug auf die Partizipation von Männern und Frauen an den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen des SGB III zu bewerten.

Der erste Prüfschritt war nicht Gegenstand der im Auftrag des BMAS durchgeführten Wirkungsforschung und steht deshalb hier auch nicht im Zentrum der Betrachtung. Er ist aber keineswegs unwichtig, denn mit der Einführung von Hartz I bis III sind entscheidende Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit vorgenommen worden, deren geschlechtsdifferenzierte Wirkungen zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung durchaus prognostizierbar waren. Beispielhaft sei an dieser Stelle nur die (erneute) Reformierung der geringfügigen Beschäftigung genannt.

Im Zentrum dieses Beitrags soll vielmehr der zweite Prüfschritt, d. h. die Frage stehen, welche genderrelevanten Wirkungen die Umsetzung der Hartz-Gesetze I bis III hatte. Dabei ist auch zu untersuchen, ob und wie die im SGB III gesetzlich verankerten Festlegungen zur Förderung der Gleichstellung der Frauen praktisch umgesetzt wurden. Dies betrifft vor allem den § 8 SGB III, in dem es heißt: „Zur Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen ist durch die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinzuwirken.“ Dazu sollen „Frauen ... mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden.“ Ergänzend wäre zu klären, ob und wie die Ziele des SGB III im Hinblick auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie umgesetzt werden, denn nach § 8a sollen die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung „in ihrer zeitlichen, inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern berücksichtigen, die aufsichtsbedürftige Kinder betreuen und erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen oder nach diesen Zeiten wieder in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen.“

Die von uns vorgenommene Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Umsetzungsproblemen des Gender Mainstreaming ist analytischer Natur und zielt auf die Frage nach dem Verursacher möglicher Probleme. Geht man hingegen gegenstands- oder problembezogen vor, d. h. an in der Vergangenheit sichtbaren Problemen der Durchsetzung gleichstellungspolitischer Ziele in der Arbeitsmarktpolitik, dann lassen sich für eine SGB III Evaluationsforschung folgende wichtige Zieldimensionen benennen:

- *Förderung der Erwerbstätigkeit* von Frauen und Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit dem Ziel

- gleicher Partizipation und der Reduzierung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen,
- *Stärkung einer gleichberechtigten Teilung bezahlter (und vermittelt auch unbezahlter) Arbeit* zwischen den Geschlechtern und schrittweise Überwindung des immer seltener gewünschten Alleinernährermodells,
- Gewährung von *Wahlfreiheit* in Bezug auf Art, Umfang und Ausgestaltung der Nutzung arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen,
- *besondere Förderung* von Berufsrückkehrer/innen und anderer Personen, die Sorgearbeit ausüben (Nachteilsausgleich),
- *Berücksichtigung von Nichtleistungsbeziehenden*⁵ bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung.

Haben Frauen – so könnte man diese arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen resümieren – die Chance, die Förderung und den Arbeitsplatz zu bekommen, die bzw. den sie brauchen, um ihre Teilhabemöglichkeiten zu verbessern? Es geht folglich nicht nur um die Frage, ob Frauen in bestimmten Maßnahmen oder bei der Einmündung in Erwerbstätigkeit im Vergleich zu Männern unter- oder überrepräsentiert sind. Die Fragen nach den Chancen und dem individuellen Bedarf rekurrieren vielmehr auch auf die ihnen eröffneten Zugänge zur Beratung, auf die ihnen zugestandene Zeit für Suchprozesse und auf Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Integrationswegen und damit auch auf das Verhältnis von Wunsch und Wirklichkeit. Selbst wenn angesichts anhaltender Unterbeschäftigung ein Missverhältnis zwischen Erwerbswünschen und realisierten Integrationsprozessen erwartbar ist, bliebe gleichwohl zu klären, ob Frauen – *ceteris paribus* – sehr viel mehr Abstriche von ihren Vorstellungen machen müssen als Männer.

Es dürfte klar sein, dass Quoten der Teilnahme an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder an der Integration in bestimmte Formen der Beschäftigung bzw. Erwerbstätigkeit für sich genommen keine aussagekräftigen Indikatoren für den Abbau von Benachteiligungen, das Maß an Partizipation von Frauen und Männern oder die Chance zur selbstbestimmten Lebensgestaltung sind. Gerade weil die Zieldimensionen des Gender Mainstreaming nicht immer widerspruchsfrei sind, kommt es auf die Kontextualisierung an. So können beispielsweise strukturelle Unterschiede der Teilnahme von Männern und Frauen an bestimmten Maßnahmen aus der Perspektive selbstbestimmter Lebensgestaltung durchaus der vorhandenen Teilung von Erwerbs- und Sorgearbeit in den Haushalten entsprechen und den gegebenen Wünschen und Bedarfen von Männern und Frauen entgegen kommen, gleichzeitig aber die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes verfestigen oder gar vertiefen. Darüber hinaus könnten externe Faktoren wirken, wie z.B. eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche Arbeitskräf-

te-Nachfrage (Wünsche der Arbeitgeber), die zu Unterschieden in den Integrationschancen von Männern und Frauen nach Maßnahmen des SGB III führen.

Es dürfte allerdings unstrittig sein, dass eine zentrale Frage darin besteht, ob und wie die Prinzipien des Gender Mainstreaming in den konkreten Prozess der Umsetzung des SGB III integriert werden, d.h. ob Genderfragen überhaupt im Blick der steuernden Akteure sind und wenn ja, in welcher Weise sie damit umgehen: Wie versuchen sie, den im Gesetz vorgeschriebenen Nachteilsausgleich praktisch umzusetzen? In welchem Umfang werden berechnete individuelle Wünsche berücksichtigt, und in welchem Verhältnis stehen dazu die Interpretation von Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmöglichkeiten? Die Umsetzung des Gender Mainstreaming in der Wirkungsforschung erfordert folglich auch, die Leistungsprozesse und damit das Zustandekommen geschlechtsspezifisch unterschiedlicher Zugänge zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu untersuchen.

Die bisherigen Ausführungen sollten deutlich machen, wie komplex die zu analysierenden Sachverhalte und deren Interdependenzen sind. Deshalb bedarf es eines mehrdimensionalen Herangehens: Es müssen die Gesamtheit der Leistungsprozesse und ihrer Wirkungen und die unterschiedlichen Akteursperspektiven in den Blick genommen werden. Selbst wenn man sich inhaltlich nicht an einem Maximalkatalog orientiert, so müsste eine Evaluation von Hartz I bis III, die dem reklamierten Anspruch des BMAS an die Beachtung der Prinzipien des Gender Mainstreaming genügt, folgende Fragen beantworten:

- Welche geschlechtsspezifischen Unterschiede gibt es beim Zugang zu den arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen des SGB III und worin sind diese begründet? Wie beeinflussen die Leistungen des SGB III die Arbeitsmarktpartizipation und -integration von Männern und Frauen? Werden Frauen mindestens ihrem Anteil an Arbeitslosen entsprechend berücksichtigt?
- Welche geschlechter- und gleichstellungspolitische Strategien und Konzepte verfolgen die umsetzenden Akteure? In welcher Weise arbeiten sie am Ausgleich bestehender Nachteile und an der Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes? Welche Rolle spielt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Vermittlungsprozess und bei der Konzipierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen?

Da im Rahmen der Evaluationsvorhaben zur Bewertung der Instrumente sowohl quantitative und mikro-ökonomische als auch qualitative Implementationsanalysen vorgenommen worden sind, hätten die oben genannten Fragen durchaus in die Untersuchungskonzepte aufgenommen und bearbeitet werden können.

Zur Umsetzung des Gender-Mainstreamings in den Evaluationsberichten Hartz I bis III

Die Evaluation der Umsetzung von Hartz I bis III wurde in drei Arbeitspaketen bearbeitet: „Wirksamkeit der Instrumente“ (Arbeitspaket 1), „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ (Arbeitspaket 2), „Akzeptanz der Bundesanstalt für Arbeit“ (Arbeitspaket 3)⁶. Im folgenden beziehen wir uns auf das Arbeitspaket 1, in dessen Rahmen sechs unterschiedliche Themen (Module) behandelt wurden: die Neuausrichtung der Vermittlung (Modul 1a), die Förderung der beruflichen Weiterbildung (Modul 1b), die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Modul 1c), die Eingliederungszuschüsse und die Entgeltsicherung (Modul 1d), die Förderung von Existenzgründungen (Modul 1e) und die beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Modul 1f).

Insgesamt: viel Geschlechtervergleich, wenig Gender-Analyse

Zunächst ist festzustellen, dass in allen Evaluationsberichten zur Analyse der Wirkungen der Instrumente durchgängig geschlechtsdifferenzierte Daten genutzt und generiert worden sind. Dies ist zweifellos ein wichtiger Fortschritt in der Arbeitsmarktevaluierung, denn es war bislang keineswegs selbstverständlich, bei arbeitsmarktpolitischen Analysen und Statistiken die Angaben durchgehend für Frauen und Männer getrennt auszuweisen. Die geschlechtsdifferenzierte Darstellung ist eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung des Prinzips des Gender Mainstreaming in der Forschung. Damit ist allerdings nur ein erster Schritt getan. Wie oben erläutert, erfordert Gender Mainstreaming darüber hinaus eine Analyse der Ursachen geschlechtsdifferenzierter Wirkungen, ihre Bewertung und die Erarbeitung von Strategien, die in dem jeweiligen Feld zur Überwindung geschlechtsspezifischer Benachteiligungen führen. Überraschend ist, dass der Bericht des BMAS keine zusammenfassende Bewertung des Gender Mainstreaming bei der Implementation der Instrumente enthält, ebenso wenig eine Aussage darüber, ob die in §§ 8 und 8a SGB III formulierten Ziele (s.o.) umgesetzt worden sind.

Schaut man sich die Einzelberichte der Forschungskonsortien an, so sind diese mit den Anforderungen des Gender Mainstreaming sehr unterschiedlich umgegangen. Für die meisten von ihnen erschöpft sich die Beachtung dieses Prinzips in der Unterscheidung zwischen Männern und Frauen bei der Analyse. Nur im Modul 1f, das sich mit den Veränderungen der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen befasst, ist die Genderperspektive in die Anlage der Untersuchung

organisch integriert. So ist es nicht verwunderlich, dass in der Zusammenfassung der Ergebnisse durch das BMAS (BMAS 2006: xxvi) die Ausführungen zu den geschlechtsspezifischen Wirkungen der Reformen eher knapp ausfallen und auch hier lediglich statistische Daten im Vergleich von Männern und Frauen wiedergegeben werden. Im BMAS-Bericht werden folgende Befunde benannt:

- „überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktwirkungen für Frauen durch die Reform der Zeitarbeit“,
- überdurchschnittlich positive Integrationswirkungen des Vermittlungsgutscheins bei Männern,
- der Fakt, dass „der Männeranteil an den durch die Reform bedingten zusätzlichen Beschäftigten bei Mini- und Midi-Jobs höher (ist) als im Bestand, der durch einen hohen Frauenanteil gekennzeichnet ist“.

Weiterhin wird festgestellt: „Aus den Ergebnissen des Benchmarking und der Makroanalyse ergeben sich kaum Hinweise auf relevante geschlechtsspezifische Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktwirkungen und ihrer Entwicklung.“ (ebd.) Dennoch hat das BMAS im Folgenden einige wenige Hinweise aufgenommen und kommentiert. Die Logik der Bewertungen folgt dabei im Wesentlichen folgendem Muster: Zunächst wird – anhand der Ergebnisse der Mikroevaluation der individuellen Wirkungen einzelner Instrumente und Maßnahmen – festgestellt, wo Frauen oder Männer durch ein Instrument stärker in ungeforderte Erwerbstätigkeit einmünden konnten. Danach wird der Anteil von Frauen und Männern am Zugang zu dem jeweiligen Instrument verglichen und dies – je nach Befund bei den Integrationswirkungen – bewertet. Um ein Beispiel zu bringen: Die Wirkung des Eingliederungszuschusses bei Frauen wurde als leicht besser im Vergleich zu Männern gemessen, deshalb sei der unterproportionale Zugang von Frauen zu dem Instrument (35 vH in 2005) „zweifelhaft und verschenkt mögliche Wirkungspotenziale des Instruments“ (BMAS 2006: xxvii).

Aus den Geschlechterunterschieden beim Zugang zu und bei der Integration nach arbeitsmarktpolitischen Instrumenten werden an dieser Stelle u. E. zu schlichte und wenig überzeugende Wertungen abgeleitet. Es wird nicht einmal die Frage gestellt, woran es liegen könnte, dass die Instrumente geschlechtsspezifisch unterschiedliche Wirkungen hervorrufen und worin die unterschiedlichen Anteile von Männern und Frauen beim Zugang in Maßnahmen begründet sind oder sein könnten. Wenn geschlechtsspezifische Unterschiede – entsprechend den Prinzipien des Gender Mainstreaming – in der sozialen Determiniertheit von Gender (soziale Geschlechterrollen und nicht biologisches Geschlecht) untersucht werden sollen, dann ist das Geschlecht weit mehr als ein äußeres Merkmal der Person. Es reicht folglich nicht aus, Personen in statistischen Analysen als

männlich bzw. weiblich zu identifizieren und am Ende zu zählen, ob mehr von den einen oder von den anderen in Erwerbstätigkeit verbleiben. Vielmehr müssten ausgehend von diesem Befund weitere (die im Sinne des Gender Mainstreaming eigentlich interessanten) Fragen gestellt werden: Welches sind die Ursachen dafür, und wie kann man geschlechtsdifferenzierte Wirkungen mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter (Nachteilsausgleich bei Wahlfreiheit) steuern?

Ebenso wenig wird im Gesamtbericht des BMAS die Frage behandelt, ob die „überdurchschnittlich positiven Arbeitsmarktwirkungen“ in einem bestimmten Segment – z.B. der Zeitarbeit – in der Gesamtbetrachtung der Wirkungen tatsächlich positiv für Frauen zu interpretieren sind. Immerhin könnte eine überdurchschnittlich positive Arbeitsmarktintegration eines Geschlechts in Beschäftigungsformen, die tendenziell als wenig/er gesichert gelten, ebenso als Problem interpretiert werden. Es bedarf folglich nicht nur eines quantitativen Vergleichs der Partizipation von Männern und Frauen, sondern dieser müsste vielmehr verbunden werden mit der qualitativen Bewertung einzelner Instrumente und Wirkungen – auch wenn eindeutige Antworten u.U. nicht gegeben werden können.

Genderanalyse: Das Beispiel der Minijobs

Das RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen) und das ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln) haben das Gender Mainstreaming bei der Umsetzung ihres Forschungskonzepts ernst genommen und dazu eigene, auf ihren Untersuchungsgegenstand bezogene Forschungsfragen formuliert (RWI/ISG 2006: 21f.). Den diesbezüglich erarbeiteten Ergebnissen ist ein eigenes Kapitel im Abschlussbericht gewidmet (ebd.: 202ff.). Exemplarisch sollen hier wichtige Ergebnisse in Bezug auf die Minijobs referiert werden.

Die strukturellen Entwicklungen im Bereich der Minijobs zeigen erhebliche Geschlechter- und Ost-West-Unterschiede: Etwa zwei Drittel der Minijobber/innen sind weiblich, allerdings ist der Frauenanteil nach dem Wirksamwerden der jüngsten Reform leicht gesunken. Männer haben am (in großen Teilen durch die Reform induzierten) Zuwachs der geringfügigen Beschäftigung einen relativ größeren Anteil, was vor allem auf den Zuwachs an geringfügigen Nebenjobs zurück zu führen ist. In Ostdeutschland sind sowohl das relative Niveau der Verbreitung der Minijobs als auch die Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Hinblick auf den Anteil der Minijobber/innen an allen Erwerbstätigen niedriger als in Westdeutschland.

Für die Bewertung dieser Situation werden *unterschiedliche Kriterien* diskutiert, wobei verschiedene Betrachtungsebenen und Interessenlagen in den Blick

genommen werden: „Positiv ist geringfügige Beschäftigung dann zu bewerten, wenn in Reaktion auf anderweitige Erfordernisse eine umfangreichere Beschäftigung nicht möglich oder nicht wünschenswert erscheint (z.B. auf individueller Ebene in Verbindung mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bei mangelnden Voraussetzungen für eine reguläre Beschäftigung etc.) bzw. Rahmenbedingungen existieren, die eine berufliche Tätigkeit in größerem Umfang nicht notwendig erscheinen lassen. Negativ wäre sie unter gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkten zu bewerten, falls sich mit der geringfügigen Beschäftigung möglicherweise eine ungenügende Ausschöpfung des vorhandenen Humanpotenzials verbindet, wenn beispielsweise Minijobber unter anderen Rahmenbedingungen voll sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein könnten (das Gegenteil wäre z.B. der Fall, wenn geringfügig Beschäftigte ohne diese Möglichkeit arbeitslos wären).“ (RWI/ISG 2006: 210f.)

Auch wenn Minijobs für bestimmte Personengruppen eine positive Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellen, fällt die Gesamtbewertung der geschlechtsspezifischen Wirkungen der Minijobs insgesamt eher kritisch aus. Maßgeblich dafür sind folgende Argumente (vgl. ebd.: 211ff.):

- Frauen in der Bundesrepublik verfügen mindestens über die gleichen Bildungs- und Qualifikationsvoraussetzungen wie Männer, und Erwerbstätigkeit bzw. das Feld der beruflichen Arbeit stellen jenen Bereich dar, über den sich primär die Integration in das gesellschaftliche Leben vollzieht. Wer daran nur „geringfügig“ partizipieren kann, wie dies vor allem für Frauen zu gelten scheint, ist damit von vornherein in seinen Sozialisationsmöglichkeiten erheblich beschnitten.
- Eine geringfügige Beschäftigung als alleinige Einnahmequelle ist nicht geeignet, um selbständig für die Existenzsicherung zu sorgen. Auch dann, wenn eine geringfügige Beschäftigung – z.B. in Verbindung mit einem vorrangig durch den Partner oder die Partnerin erwirtschafteten Familieneinkommen – unter den aktuell gegebenen Rahmenbedingungen für eine angemessene Existenzsicherung ausreichend erscheint und von den Betroffenen gewünscht wird, verpflichtet sie die geringfügig beschäftigten Frauen und Männer auf eben diese Bedingungen und schränkt die Freiheit der Wahl, die Rahmenbedingungen bei auftretendem Bedarf zu ändern, weitestgehend ein (z.B. bei Trennung vom „Versorger“ oder der „Versorgerin“). Dies trägt dazu bei, vorhandene Abhängigkeiten zu verfestigen und tradierte Rollen und Rollenbilder verstärkt zu reproduzieren.
- Bei näherer Betrachtung des Familienstandes der Minijobber/innen kristallisiert sich eine Problemgruppe heraus, für die sich mit der geringfügigen Be-

schäftigung nicht unerhebliche Risiken verbinden könnten: die Gruppe alleinlebender ostdeutscher Frauen. Mit 36 vH ist ihr Umfang deutlich höher als derjenige von alleinlebenden Frauen in Westdeutschland und liegt auch weit über dem der alleinlebenden ost- und westdeutschen Männer.

- Weiterhin deuten die Daten zum Familienstand darauf hin, dass die geringfügige Beschäftigung für Frauen mit größeren wirtschaftlichen Abhängigkeiten vom Partner einher geht. Der Anteil von Frauen, die einen erwerbstätigen Partner haben, ist mit 58 vH um mehr als das Doppelte höher als in der entsprechenden Gruppe von Männern (28 vH). „Das tradierte Rollenbilder hier in beiden Formen negativ auf die wirtschaftliche Situation sowohl von Frauen und Männern wirken, ist dabei nicht zu übersehen.“ (ebd.: 215)
- Ein großer Teil der Minijobber/innen in Ostdeutschland ist trotz der Erwerbstätigkeit auf staatliche Transfers angewiesen. Dies betraf im Jahr 2004 57 vH der ostdeutschen Frauen und 74 vH der ostdeutschen Männer in Minijobs. Von diesen bezogen jeweils mehr als 20 vH aller Frauen und Männer Arbeitslosengeld oder -hilfe; 24 vH der Frauen und 31 vH der Männer waren Renten- und Pensionsempfänger/innen. In Westdeutschland bezog demgegenüber nur ein relativ geringer Prozentsatz staatliche Hilfen bzw. geht der gegenüber westdeutschen Frauen relativ hohe Prozentsatz von Männern, auf die dies zutrifft, auf den großen Umfang von Renten- und Pensionsempfängern zurück. Ostdeutsche Frauen und teilweise auch ostdeutsche Männer sind dabei gleichzeitig diejenigen, denen es auf Grund der geringen Einnahmen durch Minijobs am wenigsten möglich ist, mit einer geringfügigen Beschäftigung ihre Haushaltssituation zu verbessern. Die Evaluatoren formulierten: „Jene, die am stärksten auf Einnahmen aus Minijobs angewiesen sind, weisen anteilmäßig die höchsten Zuwächse in dieser Beschäftigungsform auf, führen sie in größtem Umfang (durchschnittliche Stundenzahl) und zu den finanziell schlechtesten Konditionen aus.“ (ebd.: 220) Demgegenüber kämen Minijobs in Westdeutschland stärker in Form der „Aufbesserung“ des Haushaltseinkommens zum Tragen.
- Minijobs sind für viele der Betroffenen – und hier wiederum vor allem für ostdeutsche Frauen – lediglich die aus der Not heraus akzeptierte schlechtere Alternative zur nicht vorhandenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Kritisch wird angemerkt, dass es vor Inkrafttreten der Reformen noch häufiger gelungen sei, Vermittlungen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorzunehmen. Mittlerweile hingegen würden insbesondere Frauen häufig in eine geringfügige Beschäftigung vermittelt.

Das kritische Gesamtfazit fällt infolgedessen eindeutig aus: „Die Erweiterung der Minijobs im Zuge der Neuregelungen von Hartz II trägt damit in unterschied-

licher Form zu einer Verschlechterung der Situation von ost- und westdeutschen Frauen hinsichtlich einer selbständigen Existenzsicherung bei: Während sie in den neuen Bundesländern eine größere Zahl von Frauen (relativ unabhängig von ihren Partnerbeziehungen) in die Nähe der Armutsgrenze bringt, ist sie für westdeutsche Frauen mit einer Verstärkung der Abhängigkeitsbeziehungen von ihren Partnern verbunden.“ (ebd.: 220f.)

Das Beispiel zeigt: Ausgehend von einer komplexen Fragestellung und mehrdimensionalen Bewertungskriterien kommen die Evaluatoren zu einer differenzierten, aber insgesamt kritischen Einschätzung, die so keinen Eingang in den Gesamtbericht des BMAS gefunden hat. Wäre – wie in den meisten anderen Evaluationsberichten – das Instrument (in diesem Fall: Minijob) lediglich an der Integration in ungeforderte Beschäftigung gemessen worden, wäre man zu vollkommen anderen Schlussfolgerungen gekommen.

Defizite und offene Fragen

In keinem anderen der Evaluationsberichte werden Fragen des Gender Mainstreaming auch nur annähernd so umgesetzt wie im Makromodul (Modul 1f) durch RWI und ISG. Damit bleiben die meisten der genderrelevanten Fragen unbeantwortet. Ein großes Defizit besteht darin, dass in der Wirkungsforschung zu Hartz I bis III nichts darüber bekannt wird, ob und wie im Prozess der Zuweisung von Männern und Frauen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Prinzipien des Gender Mainstreaming Anwendung finden bzw. wie die Bundesagentur für Arbeit die Umsetzung der in den §§ 8 und 8a formulierten Ziele – insbesondere die Beseitigung bestehender Nachteile und die Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes – praktisch umzusetzen versucht.

Obwohl Implementationsanalysen und qualitative Untersuchungsverfahren in allen Evaluationsvorhaben durchgeführt bzw. eingesetzt worden sind, fehlt eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den Besonderheiten vermittlungsorientierter „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die doch den „Hartz-Gesetzen“ den Namen gaben. Um aber zu klären, ob ein Zusammenhang zwischen bestimmten Leistungen und beobachteten Übergängen in reguläre Beschäftigung besteht, ob die Vermittlung die Beschäftigungsfähigkeit, also den Handlungsspielraum von Arbeitsuchenden bei der Stellenbesetzung erhöht, und wie Frauen und Männer in Abhängigkeit von ihrer besonderen Lebenssituation dabei behandelt werden, wären in stärkerem Maße Leistungsprozesse zu beobachten und die Qualität dieser Dienstleistung aus der Perspektive der „Kunden“, d.h. der Arbeitssuchenden zu bewerten. Die Klärung der Fragen, wie Qualität und Effektivität

von Vermittlung beobachtet und gemessen werden können und wie in diesem Prozess Gender Mainstreaming umgesetzt werden kann, bleibt folglich weiteren Forschungsvorhaben vorbehalten.

Wenngleich die genannten Fragen nicht systematisch untersucht worden sind, weisen manche Einzelbefunde jedoch darauf hin, dass der Vermittlungsprozess in vielen Fällen bislang keineswegs an den Prinzipien des Gender Mainstreaming orientiert ist. Dies wird zum einen daran deutlich, dass der Instrumenteneinsatz durch die Bundesagentur primär nach anderen, nämlich betriebswirtschaftlichen, Kriterien gesteuert wird, was in den Evaluationsberichten kritisch kommentiert wird. Zum anderen wurde aus einigen Agenturen im Rahmen der Implementationsanalysen berichtet, dass Nicht-Leistungsempfänger/innen und damit vielfach auch Berufsrückkehrer/innen grundsätzlich nicht mehr gefördert würden (BMAS 2006: 92). Offen ist, ob diese Praxis durch bundesweit standardisiert vereinbarte Zielvereinbarungen in diesen Agenturen inzwischen korrigiert wurde⁷.

Interessant ist darüber hinaus ein Befund aus dem Evaluationsbericht zu den Eingliederungszuschüssen: „Insgesamt wurde die Geschlechtsneutralität im Vermittlungsprozess hervorgehoben, wobei sich viele Vermittler auf die Formulierungen im Gesetzestext stützen. Jedoch vertrauen die meisten Vermittler darauf, dass sich die Geschlechtsneutralität gerade dadurch herstellt, dass die Vermittler bei der Entscheidung über Eingliederungszuschüsse nicht berücksichtigen, ob es sich um einen Mann oder eine Frau handelt und gerade die Nichtberücksichtigung dazu führt, dass Frauen ‘entsprechend ihrem Anteil’ gefördert werden. Viele Vermittler verwiesen auch darauf, dass sie an Anforderungen bzw. Personalvorschläge der Arbeitgeber gebunden sind und wenige Spielräume für aktives Gender Mainstreaming haben.“ (ZEW et al. 2006: 36f.) Es ist anzunehmen, dass diese Einschätzung die reale Situation weitgehend treffend widerspiegelt, denn andernfalls hätte die Berücksichtigung von geschlechtstypischen Lebenslagen in den Implementationsanalysen zu den einzelnen Instrumenten zumindest hin und wieder eine Rolle spielen müssen.

Am Beispiel der Bewertung der Minijobs ist deutlich geworden, dass eindimensionale Kriterien für ein Urteil nicht ausreichen und potentiell sogar zu gravierenden Fehleinschätzungen führen können. Aus diesem Grund müssen manche der Befunde vorsichtig interpretiert und teilweise auch kritisch hinterfragt werden. Dies betrifft z.B. die Aussage im Bericht des BMAS, dass die Existenzgründungsförderung ein für Frauen erfolgreiches Instrument ist. Wie ist diese Einschätzung aber zu interpretieren vor dem Hintergrund der Befunde, dass die Entscheidung von Arbeitslosen, sich beruflich selbständig zu machen, „zumeist keine freie Entscheidung“ ist (IAB et al. 2006: 191), dass für Frauen in Ich-AG’s

die Einkommenseffekte „unter Berücksichtigung der noch andauernden Förderung in Höhe von monatlich 240 Euro ... bei nahe Null liegen“ (ebd.: 253) und für über 40 vH der ostdeutschen Personen in einer Förderung als Ich-AG der ausschlaggebende Beweggrund für den Übergang in die Selbständigkeit war, dass „Leistungsansprüche fast aufgezehrt“ waren (ebd.: 263)? Auch sind bei den Wirkungen der Existenzgründungsförderung wichtige Einfluss- und Erklärungsfaktoren, wie z.B. das Zusammenspiel mit anderen Einkommen im Haushalt der Gründer/innen, weitgehend ausgeblendet worden.

Resümee

Zieht man ein Resümee, so kann man feststellen, dass mit der umfangreichen Evaluation der Arbeitsmarktwirkungen der Instrumente des SGB III ein reichhaltiges Material vorliegt, das es erlaubt, differenzierte Aussagen hinsichtlich der Maßnahmeteilnahme und der Arbeitsmarktintegration von Männern und Frauen zu treffen. Auf dieser Basis könnten theoretisch Anhaltspunkte für ein notwendiges „Nachsteuern“ im Hinblick auf einen Nachteilsausgleich und die Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit identifiziert werden. Dennoch bleiben viele Fragen offen – nicht nur weil sie mit dem vorhandenen Material objektiv nicht beantwortbar sind, sondern auch weil wichtige Fragen bislang gar nicht gestellt wurden. Mit Ausnahme des Berichts von RWI und ISG werden die für ein Gender Mainstreaming unabdingbaren Themen – Abbau von geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, Sicherung gleicher Teilhabe und Förderung einer von tradierten Rollenmustern freie, selbstbestimmte Lebensgestaltung für Frauen und Männer – kaum behandelt. Insgesamt ist durch die Evaluierung von Hartz I bis III folglich wenig Zusammenhangswissen über geschlechtsdifferenzierte Wirkungen bereitgestellt worden.

Die Einschätzung, dass mit dem Abschluss dieser Etappe der Wirkungsforschung u.a. durch die Beachtung des Gender Mainstreaming-Prinzips ein qualitativer Sprung in der deutschen Arbeitsmarktforschung gelungen ist, muss zumindest relativiert werden. Eher würden die Autor/inn/en von einem ersten Schritt bei der systematischen Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Arbeitmarktevaluation sprechen, denn mit der durchgehend geschlechtsdifferenzierten Darstellung der Ergebnisse ist eine wichtige Voraussetzung für eine inhaltliche Genderanalyse gemacht worden – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Unsere Darlegungen sollten gezeigt haben: Immer noch wird unterschätzt, dass die Analyse von geschlechtsdifferenzierten Wirkungen von Politik nicht trivial ist und deshalb nicht ohne weiteres „nebenbei“ erledigt werden kann. Die Be-

handlung von Gender Mainstreaming als „Querschnittsfrage“ mag inhaltlich korrekt sein. Aber auch die wissenschaftliche Bearbeitung von Querschnittsfragen erfordert fachspezifische Kompetenzen. Es ist schwer nachvollziehbar, wieso immer noch davon ausgegangen wird, dass diese Kompetenzen bei Arbeitsmarktforscher/innen grundsätzlich vorhanden sind. Die Erklärung kann u. E. nur darin liegen, dass der wissenschaftliche Anspruch von Genderanalysen immer noch unterschätzt wird.

Ein Manko der BMAS-Evaluation zu den Hartz-Gesetzen I bis III lag ganz offensichtlich darin, dass es im Vorfeld keine ausreichende Diskussion und diskursive Verständigung über sinnvolle Bewertungskriterien gegeben hat, die Eingang in die Ausschreibungen der Evaluation gefunden hätten. Dies betrifft keineswegs nur die für das Gender Mainstreaming relevanten Kriterien. Nun müssen fehlende Vorgaben für Evaluationsprojekte nicht notwendiger Weise ein Mangel für die Forschung sein, soweit die entsprechenden Studien genügend zeitliche und materielle Spielräume für die Entwicklung des Untersuchungsdesigns besitzen. Ob genau diese Voraussetzungen bei der zurückliegenden Evaluation gegeben waren, darf allerdings mit dem Blick auf die eng getaktete Durchführung der Evaluation wie insbesondere die insgesamt knapp bemessenen Abstände zwischen Auftragserteilung, Start der Empirie, Ergebnispflichten und Legung des Endberichts bezweifelt werden. Was zum Zeitpunkt der Auftragserteilung nicht schon an Untersuchungsdimensionen und -fragestellungen weitgehend operationalisiert war – so ist zu vermuten – war später kaum noch in den Forschungsprozess einzubringen.

Angesichts der benannten Defizite wäre es wichtig, die Umsetzung des Gender Mainstreaming bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Reformen verstärkt fachöffentlich zu diskutieren. Sinnvoll wäre auch eine gendersensible Reanalyse der von den verschiedenen Konsortien gesammelten qualitativen und quantitativen Befunde. Nicht nur das hier nicht näher behandelte Beispiel FbW (Modul 1b) lässt vermuten, dass die einzelnen Studien weit mehr Informationen enthalten, als in den Endberichten – und zwar sowohl in der Zusammenfassung des BMAS als auch in den Einzelberichten – ausgewiesen und zu Interpretationen verdichtet worden sind⁸.

Dabei müsste vor allem der Frage nachgegangen werden, ob und in welcher Weise die ermittelten geschlechtsspezifischen Differenzen durch Besonderheiten der Lebenssituation von Frauen und Männern beeinflusst sind. Dabei sind vor allem die unterschiedliche Verantwortung für Erziehungs- und Pflegearbeit und in diesem Kontext die unterschiedliche Teilung bezahlter Arbeit in Paarchaushalten in den Blick zu nehmen. So könnte man vermutlich zeigen, dass ein

Teil des relativ großen „Erfolgs“ von Existenzgründerinnen nur vor dem Hintergrund erklärbar ist, dass die erzielten Einkommen aus selbständiger Arbeit für sie nicht existenzsichernd sein müssen, weil sie mit einem gut verdienenden Partner zusammen leben. Hier dürften sich gewisse Parallelen zur Bewertung der Minijobs ergeben. Im Ergebnis könnte sich zeigen, dass der ausgewiesene arbeitsmarktpolitische „Erfolg“ von Frauen zumindest teilweise mit einer Retraditionalisierung von Geschlechterrollen einher geht und durch diese erst ermöglicht wird.

Anmerkungen

- 1 Der Text ist im Kontext des Projekts *Monitoring der Arbeitsmarktpolitik*, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung, entstanden.
- 2 Beim Start der Vorhaben: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA).
- 3 Die diesem Abschlussbericht zugrunde liegenden Einzelstudien waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags nur teilweise veröffentlicht.
- 4 Dieser Auftrag ging an ein Konsortium aus IAQ, FIA und GendA. Das Projekt wurde erst zur Jahreswende 2006/2007 begonnen, erste (Zwischen-) Ergebnisse werden Mitte 2008 vorliegen.
- 5 Der Nicht-Leistungsbezug ist ein in hohem Maße geschlechtsrelevantes Merkmal, da zu den Nicht-Leistungsbeziehenden überdurchschnittlich viel Frauen gehören, die entweder aufgrund ihrer Biographie (Sorgearbeit) keine Ansprüche im SGB III aufbauen konnten oder nach Ausschöpfung der Leistungsansprüche im SGB III aufgrund von Anrechnungen des Partner-einkommens keinen Leistungsanspruch nach SGB II erwerben und deshalb als Nicht-Leistungsempfängerinnen im SGB III verbleiben.
- 6 Zwei weitere Arbeitspakete, die „Administrative Unterstützung bei der Evaluation“ (Koordination, Arbeitspaket 4) und „Datenbereitstellung“ (Arbeitspaket 5), sollen unterstützend wirken.
- 7 Im Jahr 2006 gibt es in den Zielvereinbarungen für die Markterschließung für Nicht-Leistungsbezieher/innen zwei eigene Zielindikatoren.
- 8 Während im Zwischenbericht zu FbW noch Daten präsentiert wurden, die auf eine durch die Reform eher verstärkte Selektion von Frauen mit Kindern verweisen (vgl. IZA et al. 2005: 200f.), finden sich solche, den Haushaltskontext einbeziehende Daten im Endbericht überhaupt nicht mehr – weder im Hauptbericht, noch im dazu gehörigen Anhang, in den das Gender-Thema als Exkurs verbannt worden ist (vgl. IZA et al. 2006: 35ff.).

Literatur

- BMAS 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2006 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Berlin.
- IAB/DIW/sinus München/GfA/infas 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1e: Existenzgründungen, Nürnberg/Berlin/Bonn/München.
- IZA/DIW/infas 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bonn und Berlin.
- 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Anhang M, Bonn und Berlin.
- RWI/ISG 2006: Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Teil 1, Essen.
- Sellach, Brigitte/Enders-Drägässer, Uta/Baer, Susanne/Kuhl, Mara/Kreß, Brigitta 2003: Wissensnetz Gender Mainstreaming für die Bundesverwaltung, Frankfurt/M./Berlin.
- WZB/infas 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Berlin und Bonn.
- ZEW/IAB/IAT 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung, Nürnberg, Gelsenkirchen, Mannheim.

Clarissa Rudolph

Gleichstellungspolitik als Luxus – Wandel und Persistenz von Geschlechterverhältnissen bei der Hartz IV-Umsetzung

In der Rückschau auf Gleichstellungspolitik und frauenpolitische Strategien zeichnet sich ein immer wiederkehrendes Muster ab: Ein bestimmter Politikbereich wird verändert, reformiert, weiter entwickelt – und kurz vor der Fertigstellung fällt einigen Frauenpolitikerinnen oder Vertreterinnen von Frauenverbänden auf, dass erneut der Bedeutung von Geschlechtergerechtigkeit oder des Ausgleichs geschlechtsspezifischer Nachteile keine Beachtung geschenkt wurde. Sodann wird nachträglich ein Passus zum Gender Mainstreaming („Das Konzept des Gender Mainstreaming findet durchgängig Anwendung“) oder zur Geschlechtsneutralität („Das Gesetz/die Maßnahme/die Richtlinie hat keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen“) eingefügt, ohne dass inhaltlich etwas verändert wird. In der Umsetzung macht sich dann bemerkbar, dass sehr wohl unterschiedliche Auswirkungen bei Männern und Frauen feststellbar sind – wobei vorab nicht immer eindeutig zu beantworten ist, ob diese Auswirkungen eher positiv oder eher negativ aus feministischer Sicht zu bewerten sind. Und so beginnt dann die Suche nach Interpretationen möglicher Folgewirkungen und nach frauenpolitischen Handlungsoptionen. Diese Bemühungen sind mal mehr, mal weniger ernsthaft, zeugen aber immer wieder davon, dass es keinen gleichstellungspolitischen Konsens in der Bundesrepublik gibt und keine grundlegende Integration von Genderaspekten in neue Politikfelder.

Ein ähnliches Schicksal hat auch die Arbeitsmarktpolitik in Form der sog. Hartz-Gesetzgebung ereilt. Die vier *Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* gelten – je nach Perspektive – als letzte Möglichkeit, den Sozialstaat zu erhalten (Gerhard Schröder), als aktuellster Ausdruck der Neoliberalismus (vgl. Hengsbach 2005) oder als moderne Variation sozialer Gerechtigkeit (vgl. Meyer 2006). Über die möglichen geschlechterpolitischen Wirkungen ihrer Vorschläge hatte sich die Hartz-Kommission zunächst gar keine Gedanken gemacht (vgl. Weimar 2004). Und auch bei der Entwicklung der Hartz-Gesetze wurde erst nachträglich der Gender Mainstreaming-Gedanke in die Gesetzesbegründung aufgenommen (vgl. Lorenz 2003). Obwohl es einen ausgesprochen engen Zusammenhang zwischen Arbeit und Geschlecht und entsprechend dem Wandel von Arbeit und dem Wandel von Geschlechterverhältnissen gibt (vgl. Kurz-Scherf u.a. 2003; Kurz-Scherf u.a. 2006), gelingt es in der politischen Praxis nicht, eine ähnlich enge Verknüpfung zwischen Gleichstellungspolitik und Arbeitsmarkt-

politik herzustellen. Ob dies eine Folge des Konzepts von Gleichstellungspolitik und der Strategie des Gender Mainstreaming ist oder in der Konzeption (Slogistik) von Arbeitsmarktpolitik begründet ist, wird im ersten Teil meines Beitrags bearbeitet. Im zweiten Teil beschäftige ich mich mit den daraus resultierenden Folgen in der Umsetzung des SGB II. Die Grundlage dieser Analyse stellt ein Forschungsprojekt bei GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg dar. Abschließend führe ich die Ergebnisse zusammen im Hinblick auf die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für die Geschlechterverhältnisse und für Gleichstellungspolitik.

Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik

Traditioneller Schwerpunkt von Gleichstellungspolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland die Erwerbsintegration von Frauen. Der Anstieg weiblicher Erwerbstätigkeit, die Verringerung vertikaler und horizontaler Segregationen, der Abbau von Einkommensunterschieden u.v.m. gelten als maßgebliche Indikatoren für den Stand der Gleichberechtigung. Den Stellenwert, den der Arbeitsmarkt für die Gleichstellungspolitik hat, hat umgekehrt die Gleichstellung für die Arbeitsmarktpolitik nie erlangen können. Gleichwohl sind in die Reformen der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren immer wieder auch Regelungen zur Frauenförderung aufgenommen worden. Die Entwicklung gleichstellungspolitischer Politiken und arbeitsmarktpolitischer Frauenförderstrategien werden im Folgenden nachgezeichnet.

Gleichstellung als Politikfeld – Gender Mainstreaming als Strategie

Eine kurze Zeit lang galt Frauen- und Gleichstellungspolitik als eine der erfolgreichsten „politischen Innovationen“, die sich in dem politisch-administrativen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland verankern konnte (vgl. Holland-Cunz 1996: 158). Dies zeigte sich nicht nur in der Vielzahl der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten und der Verabschiedung zahlreicher Gleichberechtigungsgesetze in den Bundesländern (vgl. Rudolph/Schirmer 2004). Auch die Weiterentwicklung zum Gender Mainstreaming, die über die Europäische Union Einzug in die bundesdeutsche Politik erhielt und mittlerweile in allen Landeskabinetten als durchgängiges Prinzip der Politik- und Gesetzgebungsprozesse verankert ist, schien die Erfolgsstory weiter zu bestätigen. In jüngster Zeit zeichnen sich allerdings Gegentendenzen ab: Die Gleichberechtigungsgesetze

werden aufgeweicht und dem Abbau von kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbüros wird Vorschub geleistet, indem die gesetzliche Verpflichtung zur Einsetzung solcher Büros durch die Anhebung der Mindest-EinwohnerInnenzahl für viele Kommunen entfällt. Frauen- und Gleichstellungspolitik findet entweder gar nicht mehr statt, oder wird *nebenbei* erledigt. Der Personalabbau in den frauenpolitischen Institutionen findet immer wieder mit dem Argument der Integration von Gender Mainstreaming statt: Wozu sind Frauenbeauftragte notwendig, wenn doch jetzt alle für Gender Mainstreaming zuständig sind? Denn: „Vom Ansatz her entspricht das Prinzip des Gender Mainstreaming der Idee der Querschnittspolitik: Die Chancengleichheit der Geschlechter lässt sich nur herstellen, wenn dieses Ziel in allen Politikbereichen angestrebt wird“ (Stiegler 2000: 7) und zwar von allen Beteiligten. Die vermeintlich etablierte „politische Innovation“ scheint dadurch ins Straucheln zu geraten. Dazu lädt die Strategie des Gender Mainstreaming geradezu ein: Der Charme, aber auch das Einfallstor von Gender Mainstreaming besteht darin, dass es in der Praxis zumeist auf individueller Ebene ansetzt, indem es die „unterschiedlichen Bedürfnisse“ von Frauen und Männern als Ausgangspunkt der Entwicklung von Programmen und Maßnahmen nimmt. Dies gilt als Möglichkeit je nach geschlechtsspezifischer Realität geschlechtsdifferenzierte Strategien zu entwickeln – mit der Folge, dass dadurch diese Realitäten wiederum reproduziert und als Geschlechtsrollenstereotypen verfestigt werden können. In der Arbeitsmarktpolitik führt dies z.B. dazu, dass Frauen überproportional häufig Teilzeitstellen und Mini-Jobs angeboten werden. „Frauen wollen ja gar nicht Vollzeit arbeiten, weil sie ihre Kinder erziehen wollen“ wird konstatiert, ungeachtet dessen, ob dies einem individuellen Bedürfnis entspricht, in den mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten begründet ist oder aber auf die einzelne Frau gar nicht zutrifft, die nämlich in jedem Fall lieber Vollzeit arbeiten wollen würde¹. Mit Begründung des Gender Mainstreaming kann also durchaus traditionelle Politik betrieben werden.

Zudem suggeriert der Gender Mainstreaming-Ansatz, dass es gerade bei der Beachtung der individuellen Interessenlagen zu einem konsensualen Ausgleich zwischen Männern und Frauen kommen kann, wie Marianne Weg auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktpolitik formuliert: „Vorausgesetzt, das gleiche Recht von Frauen und Männern auf Ausbildung, Arbeitsplatz und berufliche Entwicklung ist anerkannt, gibt es keine Zielkonflikte zwischen Arbeitsmarktziel und Gleichstellungsziel“ (Weg 2003: 169).

Wie haben sich also Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik entwickelt? Sind sie als Querschnittspolitik verankert und führen sie zu einem Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten?

Gleichstellungspolitische Konzepte und Erfahrungen in der Arbeitsmarktpolitik

Helga Ostendorf fasst ihre Ergebnisse zur Frauenpolitik der Bundesagentur für Arbeit mit der Aussage zusammen, dass „diese (...) nicht die Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zum Ziel (hat), sondern [sie] beschränkt sich im Wesentlichen auf die Gleichbehandlung arbeitslos gemeldeter Frauen mit arbeitslos gemeldeten Männern“ (Ostendorf 2006: 267). Gleichstellungspolitische Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik zielten lange Zeit auf Förderung spezifischer Zielgruppen, z.B. Frauen in besonderen Problemlagen, ab. Insbesondere gelangten dabei Berufsrückkehrerinnen in den Blick: Frauen, die einige Zeit aufgrund von Familien- und Hausarbeit aus dem Erwerbsleben ausgestiegen waren und die nach Beendigung der Familienphase wieder in die Erwerbsarbeit einsteigen wollen. Für sie wurden besondere Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen konzipiert und durchgeführt. Im Zuge steigender Arbeitslosigkeit wurden im Weiteren gezielte Frauenförderquoten für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entwickelt: Das Job AQTIV-Gesetz von 2001 legt im SGB III die Gleichstellung von Männern und Frauen als Querschnittsaufgabe der Arbeitsagentur fest (§ 1 SGB III) und beinhaltet Regelungen für die Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Sie sollen entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und der relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden (§ 8 SGB III)². Zuständig für Gleichstellungspolitik sind in der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt. Sie sind, laut Arbeitsagentur, „Ansprechpartnerinnen in übergeordneten Fragen der Frauenförderung, der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern“ (www.arbeitsagentur.de). Somit knüpft die Arbeitsmarktpolitik im SGB III an klassische Strategien der Frauenförderung an. Diese Vorgaben werden allerdings nur teilweise erfüllt. Es zeigt sich, dass Frauen insbesondere bei den arbeitsmarktnäheren Maßnahmen unterrepräsentiert sind (vgl. Müller/Kurz 2004). Der Arbeitsmarkt ist weiter segregiert, das Arbeitsvolumen und das Einkommen sind ungleich verteilt. Zudem zeigen Petra Müller und Beate Kurz in ihrer Analyse, dass die Verankerung von Gender Mainstreaming durch die BA nur partiell umgesetzt wird. So gibt es zwar eine Reihe von Projekten zur Frauenförderung, in Form eines Querschnittsthemas finden sich jedoch nur sehr vereinzelte Vorhaben, die als Modellprojekte gelten. Mit der Postulierung des Gender Mainstreaming alleine ist es nicht getan, wenn traditionelle Leitbilder über das sog. Ernährermodell weiter existieren (vgl. Berghahn u.a. 2006), wenn es eine Konkurrenzsituation angesichts knapper Arbeitsplätze gibt und wenn das poli-

tische Regelungssystem in der Steuer-, Wirtschafts-, Familien- und Sozialpolitik weiterhin eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung reproduziert. So wird Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming auch in der BA als nebensächlich behandelt und hat bisher nicht Eingang gefunden in das Ziel- und Steuerungssystem der BA. Es gibt keine eindeutigen AnsprechpartnerInnen, und Gender Mainstreaming hängt damit vom Engagement einzelner ab, oftmals sind es die Beauftragten für Chancengleichheit (vgl. Müller/Kurz: 8/9). Dies widerspricht der Grundidee des Gender Mainstreaming, die die Führungsebene im Besonderen und darüber hinaus alle MitarbeiterInnen der Organisation/der Behörde als zuständig für das Gender Mainstreaming erachtet.

Gleichwohl haben die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt einen durchaus nicht zu unterschätzenden Stellenwert, einerseits im Hinblick auf individuellen Beratungs- und Beschwerdebedarf (ansetzend an den konkreten Bedarfen i.S.d. des Gender Mainstreaming) und andererseits im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit internen und externen AkteurInnen von kommunaler Arbeitsmarktpolitik (vgl. auch Rudolph/Schirmer 2004). Allerdings liegen hier auch die Beschränkungen des Aktionsraums, strukturelle Maßnahmen und Veränderungen finden in diesem Rahmen kaum statt.

Gender Mainstreaming bei der Entwicklung des SGB II

Wurden die Bestimmungen des SGB III zur Frauenförderung und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch als frauenpolitischer Erfolg erachtet (vgl. Lorenz 2003), war die Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik für die Gleichstellung der Geschlechter bei der Entwicklung der Hartz-Gesetzgebung wieder in Vergessenheit geraten. Zunächst sah die Kommission in ihren Vorschlägen sogar die vorrangige Vermittlung des *Familienvaters* vor, um den Lebensunterhalt der Familie auf traditionelle Weise zu gewährleisten. Nach heftigem Protest von Frauenverbänden und -organisationen wurde dieser Passus umgewandelt in „Arbeitslose, die besondere Verantwortung für abhängige betreuungsbedürftige Personen oder Familienangehörige tragen“, die mit hoher Priorität zu vermitteln seien. Trotz der Umformulierung spricht hieraus ein traditionelles Bild von Familie und nicht das Leitbild einer eigenständigen Existenzsicherung für Frauen und Männer. Dass die Kommission in ihren Bericht eine Präambel zur *Chancengleichheit von Frauen und Männern* aufgenommen hat, ist laut Anne-Marie Weimar der *Mülleimer-Strategie für Randthemen* zu verdanken:

„In der Kommission wurde zu jeder Zeit versucht, alle einzubinden und keine Interessen einzelner Kommissionsmitglieder zu übergehen – dies insbesondere dann nicht, wenn es

sich um ‘Randthemen’ handelte, und sie die grundsätzliche Linie der Vorschläge nicht in Frage stellten. (...) So wurde z.B. in der letzten Kommissionsitzung noch ein Absatz zur Chancengleichheit aufgenommen und an den Anfang des Berichts gestellt – dies, um dem Wunsch eines einzelnen Kommissionsmitglied zu entsprechen“ (Weimar 2004: 141f.)³.

Auch bei der Entwicklung der Gesetzestexte von Hartz I – IV wurden die Prinzipien der Gleichstellung und des Gender Mainstreaming missachtet. So enthielten die Referentenentwürfe zunächst die Aussage, dass sie „keinerlei gleichstellungspolitische Relevanz“ hätten. Nach erneuten Protesten wurde auf die erste bzw. letzte Seite der Gesetzespakete hinzugefügt, dass die Gesetze dem Prinzip des Gender Mainstreaming folgten (vgl. Degen u.a. 2003) – im Übrigen ohne den Text geändert zu haben.

Diese Formulierung ist nachgerade absurd, sieht man sich allein das *erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* an, in dem die Wiedereinführung von Mini-Jobs geregelt ist. In der ersten Legislaturperiode von Rot-Grün abgeschafft, gerade auch im Hinblick auf den Ausschluss von Frauen aus den Sozial- und Rentensystemen durch diese Form geringfügiger Beschäftigung, verzeichnet die Statistik von 2003 auf 2004 einen großen Anstieg von Mini-Jobs und einen leichten Abstieg bis Ende 2006 (vgl. Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Mini-Job Zentrale 2006). Der Frauenanteil an Mini-Jobs beträgt 66% und ist darauf zurückzuführen, dass Mini-Jobs dem Bedürfnis vieler Frauen nach Teilzeitarbeit entsprechen und diese Form des Zuverdienerinntums sich angesichts steuerlicher Regelungen (Ehegattensplitting) am meisten bezahlt macht. Gleichzeitig werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zumindest in bestimmten Sektoren (Gaststättengewerbe, Einzelhandel) dadurch ersetzt, was nicht nur den Sozialversicherungssystemen Beiträge entzieht, sondern auch die dort Beschäftigten absehbar zu geringen RentenempfängerInnen werden lässt. Die Bewertung dieses Instruments unterscheidet sich also durchaus darin, ob die individuelle Ebene oder die gesellschaftliche Ebene als Referenzpunkt gilt – in jedem Fall aber ist es von höchster gleichstellungspolitischer Relevanz (vgl. Baethge-Kinsky/Wagner in diesem Band).

Auch im SGB II (Hartz IV) erhält Gleichstellung keine hohe Priorität. Sie hat zwar Eingang gefunden in die Zielformulierungen in § 1 SGB II, das Instrumentarium dazu bleibt aber begrenzt⁴. Die Einsetzung von Gleichstellungsbeauftragten/Beauftragten für Gender Mainstreaming ist im SGB II nicht explizit vorgesehen, für Aspekte der Frauenförderung wird auf die Paragraphen im SGB III verwiesen, obwohl sich bisher schon gezeigt hatte, dass diese Bestimmungen durchaus unzureichend sind (s.o.). Eine konzeptionelle Verknüpfung von Gleich-

stellung, Aktivierungs- und Betreuungsprozess und Fallmanagement liegt nicht vor. Gleichwohl eröffnet dies auf kommunaler Ebene durchaus die Möglichkeit, hier gestaltend vorzugehen – eine Situation, in der sich zu Beginn der Implementationsphase auch kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte oft befanden und die der kommunalen Situation nicht nur schlecht bekommen ist. So gibt es einige Beispiele dafür, dass kommunale Frauenbeauftragte gerade das Thema „Veränderungen durch Hartz IV hinsichtlich der Situation und den Problemlagen von Frauen“ zum Thema gemacht haben⁵. Problematisch bleibt dabei aber die starke Abhängigkeit von spezifischen örtlichen und persönlichen Konstellationen, die sich auch wieder verändern können und damit Gleichstellungspolitik nicht kontinuierlich auf einem stabilen Level belässt (vgl. Rudolph/Schirmer 2004). Zudem nimmt es eher aus der Perspektive von Frauen deren Benachteiligungen in den Blick und weniger die Geschlechterverhältnisse und deren Wandel (und Bestand). Gerade aber die komplexe Situation im Bereich von Arbeit und Arbeitsmarktpolitik erfordert differenzierte, auf Perspektive angelegte Konzepte. So ist Gender Mainstreaming eine Strategie, die eine grundlegende Offenheit der Personen, umfangreiches Datenmaterial zur Erstellung der Gender-Analyse und einer kompetenten Planung des GM-Prozesses bedarf. Neben der Erfassung geschlechtsspezifischer Daten und der Konzeption eines genderorientierten Betreuungsprozesses wären dafür z.B. kontinuierliche Schulungen für die Führungskräfte und für die MitarbeiterInnen notwendig, um die entsprechende Gender-Kompetenz herauszubilden und – angesichts der Weiterentwicklung des SGB II und der Lernprozesse des Alltags – zu vertiefen.

Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming sind damit weder integraler Bestandteil der Arbeitsmarktreflexionen noch sind sie personell oder organisatorisch bei den Grundsicherungsträgern vorgesehen. Welche Leitbilder stattdessen die Arbeitsmarktpolitik durchziehen und wie sich Leitbilder und Gesetze in der Praxis konkret niederschlagen, wird im nächsten Teil analysiert.

Die Umsetzung des SGB II

Die Analyse der Umsetzung des SGB II soll auf den genannten Ebenen Leitbilder und Umsetzung geleistet werden. Zunächst geht es darum, die zugrundeliegenden Leitbilder und Konzepte zu untersuchen. Hieraus ergeben sich erste Hinweise darauf, welche Vorstellung von Geschlechterverhältnissen der SGB II-Entwicklung zugrunde lag. Im zweiten Schritt geht es dann um die tatsächlichen Auswirkungen auf (arbeitslose) Frauen und Männer.

Leitbilder und Konzepte im SGB II

Die vielfältige und umfassende Kritik an den Arbeitsmarktreflexionen (vgl. z.B. Gillen 2004; Roth/Thomé 2006) zielt zu einem großen Teil darauf ab, dass sie das Ende sozialer Gerechtigkeit bedeuteten und zu einer noch tieferen Spaltung der Gesellschaft führten⁶. Auch die wissenschaftliche Debatte wirft wieder mehr Fragen nach sozialer Gerechtigkeit und dem Wechselverhältnis zur Demokratie auf (vgl. z.B. Merkel/Krück 2003; Degener/Rosenzweig 2006). Entsprechen die Reformen und ihre Auswirkungen noch dem Konzept des solidarischen Sozialstaats, oder führen soziale Spaltung und materielle Ausgrenzung vielmehr zu einem Ausschluss aus der Demokratie? Im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung steht die Frage nach der Rolle des Staates angesichts von Krisenphänomenen des Sozialstaates (Lessenich/Möhring-Hesse 2004). Damit einher geht eine Abkehr von Gleichheitspostulaten (nicht nur zwischen den Geschlechtern) und der Forderung, dass der Staat soziale Ungleichheiten auszugleichen habe, hin zum Postulat der Chancengerechtigkeit. Diese Veränderungen zeigen sich auch in der Entwicklung vom aktiven zum aktivierenden Staat, der immer weniger selbst aktiv und damit gestaltend wirkt, sondern die Individuen zu mehr Eigenaktivitäten auffordert und nur noch einen Rahmen dafür bietet (Meyer 2004). In diesem Rahmen findet eine Individualisierungspolitik statt, die bei den Einzelnen ansetzt. Die sozialstaatliche Verantwortung liegt nicht mehr in der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse, sondern in der Festlegung einer minimalen Existenzsicherung, bei Bedürftigkeit. Darüber hinaus gilt eher das System der Leistungsgerechtigkeit. Das Versprechen sozialer Gerechtigkeit besteht dann im Appell an die Eigenverantwortung, aus der heraus sich jede und jeder frei entwickeln kann.

Entsprechend stellt sich die Konzeption der aktuellen Arbeitsmarktpolitik dar (vgl. Rudolph 2005): Erwerbslosigkeit und Existenzsicherung werden individualisiert, indem die Verantwortung für die Arbeitslosigkeit den Einzelnen zugeschrieben wird. Individuelle Vermittlungshemmnisse hätten zur Arbeitslosigkeit geführt bzw. verhinderten die Arbeitsaufnahme. Der Abbau der Vermittlungshemmnisse ist Ziel des Betreuungs- und Aktivierungsprozesses, in den nicht nur der/die einzelne Arbeitslose einbezogen, sondern im Sinne der *Familialisierung* auch Aufgabe der gesamten Bedarfsgemeinschaft ist. Das Subsidiaritätsprinzip überlagert zunehmend das Solidaritätsprinzip des Sozialstaats. Der *Individualisierung und zunehmenden Eigenverantwortung* des/der Einzelnen wird die Familie/die Bedarfsgemeinschaft zur Seite gestellt, womit insgesamt eine Privatisierung gesellschaftlicher Problemlagen und Ungleichheiten stattfindet. Der öffentliche Sektor zieht sich damit aus der Verantwortung zurück, übernimmt aber mit der Identifizierung von vermeintlich missbräuchlichem Verhalten, den Zumutbarkeitsregelungen

und der Sanktionierung von Verhalten und der Kontrolle des Förderns und Forderns die Definitionsmacht über die Ausgestaltung *sozialer Gerechtigkeit*. Historische und international vergleichende Studien zeigen aber, dass ein Staat mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit zwingend notwendig ist: So weisen die skandinavischen Staaten, die als Vorzeigeländer im Hinblick auf die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt gelten, nicht nur gleichstellungsförderliche Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf, sondern stellen auch im öffentlichen Sektor ein großes Arbeitsplatzangebot zur Verfügung, das insbesondere von Frauen in Anspruch genommen wird (vgl. Kulawik 2005; Schmid 2004). Deutschland hingegen präferiert, gerade auch im Zuge der Hartz-Gesetzgebung, die Ausweitung von prekärer Niedriglohnbeschäftigung. Dies zeigt sich beim Ausbau der Mini-Jobs, die zu zwei Drittel von Frauen wahrgenommen werden oder auch bei den Arbeitsgelegenheiten (sog. Ein-Euro-Jobs)⁷, die zu einer *Prekarisierung von Lebens- und Arbeitsverhältnissen* führen, ohne tatsächliche arbeitsmarktpolitische Perspektiven zu beinhalten (vgl. Satilmis/Baatz 2005). Darüber hinaus lässt sich mit der Ausweitung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse ein Abbau von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen feststellen (vgl. www.sozialpolitik-aktuell.de). Dies gilt auch für den Bereich der Arbeitsgelegenheiten: So kommen Kettner/Rebien zu dem Ergebnis, „dass etwa jeder zweite Betrieb zumindest einen Teil seiner beschäftigten Zusatzjobber nicht im Sinne des Gesetzgebers einsetzt“ (2007: 61). Vielmehr werden die Arbeitsgelegenheiten für unerlaubte Tätigkeiten und zum Personalabbau benutzt (ebd.) und verstärken damit die Tendenz, reguläre Beschäftigung durch prekäre zu ersetzen. Gleichwohl stellen Arbeitsgelegenheiten derzeit das größte Kontingent arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Zuge von Hartz IV dar, und „geben Arbeitslosen die Gelegenheit, ihre Fähigkeiten und ihre Arbeitsbereitschaft unter Beweis zu stellen, ihr Wissen zu erweitern und soziale Beziehungen zu stärken“ (ebd.: 60).

Mit diesen Leitbildern geht eine *Kommunalisierung* der Arbeitsmarktpolitik einher, deren Folgen noch nicht absehbar sind. Hintergrund der Kommunalisierung sind zum einen durchaus positive Erfahrungen mit kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vgl. Schulze-Böing 2005; infas 2003) und zum anderen Konflikte über die Organisation und Effizienz der Bundesagentur für Arbeit. Wenngleich die politischen Parteien sich darin einig waren, dass sich zukünftig Arbeitsmarktpolitik mehr an den regionalen Gegebenheiten ausrichten sollte, bestand Uneinigkeit über die Organisationsform dieser kommunalen Orientierung. Das führte dazu, dass es neben kommunalen Arbeitsgemeinschaften, in denen die Agentur für Arbeit und die Kommune gemeinsam die Verant-

wortung für die Umsetzung des SGB II wahrnehmen, auch sog. Optionskommunen gibt, die das SGB II allein umsetzen. In Form einer Experimentierklausel (§ 6a SGB II) wurde ein Wettbewerb zwischen den beiden Organisationsformen installiert, der derzeit noch evaluiert wird (§ 6c SGB II; vgl. www.isg.de). Zwischenbefunde des Bundesrechnungshofs (2006) und des Ombudsrat (2006) weisen auf mögliche Ergebnisse dieses Wettbewerbs hin. Während der Bundesrechnungshof für eine Stärkung der Position der BA plädiert, insbesondere bei der Steuerung und der Kontrolle der finanziellen Bundesmittel, setzt sich der Ombudsrat für eine weitere Entflechtung verschiedener Einflüsse und eine Stärkung der Kommunen ein. Ähnlich argumentiert auch Hesse in seinem Gutachten für den Landkreistag (Hesse 2006). Unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten ist zu vermuten, dass die Organisation der Grundsicherungsträger nicht entscheidend ist im Hinblick auf gleichstellungspolitische Konzepte und Erfolge, sondern dass dies vielmehr davon abhängig ist, ob Gleichstellung und Gender Mainstreaming überhaupt Beachtung in den jeweiligen ARGEn und JobCentern findet. Allerdings könnte die Einbeziehung kommunaler Frauennetzwerke und -projekte in Optionskommunen leichter erfolgen und auch die Ausrichtung kommunaler Politik (Kinderbetreuung, Wohnungsbau, Angebote sozialer Dienstleistungen etc.) ist hier u.U. vergleichsweise direkter möglich, wenn die SGB II-Umsetzung und die Politikverantwortung sich in einer Hand befinden⁸.

Die Leitbilder und Konzepte des SGB II vermitteln so ein ambivalentes Bild hinsichtlich der Durchsetzung der Gleichstellung: Die Einbeziehung aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Aktivierungs- und Betreuungsprozess könnte sich als durchaus förderlich für die Arbeitsmarktintegration von Frauen erweisen. Durch die Integration der früheren SozialhilfebezieherInnen kommen insbesondere auch Frauen, die allein erziehend sind, in den Radius von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, insgesamt wird ein Teil der sog. „Stillen Reserve“ (vgl. Fuchs 2002) in die Statistik und in den Zuständigkeitsbereich der Grundsicherungsträger einbezogen⁹. Andererseits schafft gerade die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaften, verknüpft u.a. mit einer stärkeren Anrechnung des PartnerInneneinkommens¹⁰, familiäre Abhängigkeiten, die sich überproportional zu Lasten von Frauen auswirken (vgl. Auth/Langfeld in diesem Band).

Welche Folgen diese Ambivalenzen, und zwar aus der Sicht der Frauen wie auch der Männer, haben können, zeige ich im Folgenden.

Strukturdaten der Arbeitslosigkeit

Zunächst zeigen die aktuellen Daten zur Arbeitslosigkeit, dass das ursprünglich postulierte Ziel der Hartz-Gesetze, die Reduzierung der Arbeitslosenzahlen um die Hälfte, nicht annähernd erreicht wurde. Die Arbeitslosenquote betrug im Januar 2007 bei den Frauen 10,6%, bei den Männern 9,8% (im Jahresdurchschnitt für 2006: Frauen 11,0%; Männer 10,5%). Vom Rückgang der Arbeitslosigkeit seit August 2006 haben überproportional Männer profitiert (vgl. Statistik der BA 2007).

Die überwiegende Anzahl von Frauen und Männern untersteht dem SGB II, sind also Langzeitarbeitslose: 65% der arbeitslosen Männer und 60% der arbeitslosen Frauen sind im Rechtskreis des SGB II erfasst; spiegelbildlich finden sich im SGB III 40% der Frauen und 36% der Männer.

Während der Zugang in Arbeitslosigkeit von Männern v.a. aus der Erwerbstätigkeit erfolgt, melden sich Frauen überdurchschnittlich häufig nach einer Nicht-Erwerbstätigkeit arbeitslos. Vermutlich handelt es sich hier um einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Berufsrückkehrerinnen, z.B. nach der Elternzeit. Hinzu kommen wahrscheinlich auch Frauen, deren Einkommensstatus sich dadurch verändert hat, dass ihre Partner sich arbeitslos melden mussten und/oder eigenes Vermögen aufgebraucht wurde und sie deshalb anspruchsberechtigt werden (gilt nur für den Regelkreis des SGB II). Ähnlich verhält es sich mit den Abgängen aus Arbeitslosigkeit: „Männer beenden ihre Arbeitslosigkeit deutlich häufiger durch Beschäftigungsaufnahme als Frauen, Frauen häufiger als Männer durch Übergang in Nicht-Erwerbstätigkeit (ebd.: 42). Der Grund hierfür kann sowohl in der Aufnahme von Haus- und Familientätigkeit liegen als auch darin, dass sie ihre Leistungsberechtigung verlieren, wenn ihr Partner in der Bedarfsgemeinschaft (wieder) ausreichend Einkommen erhält. Während Frauen viel häufiger zwischen den Bereichen bezahlter und unbezahlter Arbeit wechseln, scheint es für Männer keine Alternativtätigkeiten zu geben (vgl. unten).

Bei der Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten ist teilweise eine Verschiebung zugunsten von Frauen feststellbar. So ist der Frauenanteil bei Beratung und Unterstützung der Arbeitssuche vom Oktober 2005 zum Oktober 2006 von 43,5% auf 48,8% angestiegen. Während der Frauenanteil auch bei der Förderung von Selbständigkeit leicht angestiegen ist, ist er bei der Förderung abhängiger Beschäftigung gesunken. Im Bereich der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (dazu zählen auch Arbeitsgelegenheiten) ist der Anteil von Frauen in diesem Zeitraum konstant bei 40% geblieben. In der Summe der Instrumente ist ein leichter Anstieg von 40,2 auf 41,4% festzustellen, womit der Frauenanteil unter ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit liegt. Wie im SGB III

kann also auch bei Hartz IV der gesetzlich festgelegte Anteil nicht erreicht werden. Darüber hinaus muss in der Analyse der SGB II-Instrumente zukünftig auch deutlicher danach unterschieden werden, welche Bedeutung die jeweiligen Instrumente, an denen Frauen ja im unterschiedlichen Umfang beteiligt sind, für die Arbeitsmarktintegration haben.

Folgen und Wirkungen des SGB II in den Kommunen

In einem Forschungsprojekt bei *GendA - Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht* am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg haben wir eine explorative Studie zur Umsetzung des SGB II aus genderkompetenter Perspektive durchgeführt¹¹, in der Problemlagen und weiterführende Fragestellungen für die Forschung entwickelt wurden. In der Studie sollten qualitative und quantitative Daten zusammengeführt werden, um gleichermaßen die strukturellen und subjektiven Dimensionen des Umsetzungsprozesses erfassen zu können, was daran scheiterte, dass keine geschlechtsspezifisch auswertbaren Daten vorlagen¹². So beruhen die im Folgenden referierten Ergebnisse v.a. auf der Auswertung der Interviews. Damit konnten zahlreiche Eindrücke aus dem Umsetzungsprozess zusammengeführt werden, die hilfreiche Hinweise auf Problemlagen und offene Fragen liefern. Es wurden ExpertInneninterviews mit VertreterInnen des KreisJobCenters, der Agentur für Arbeit, von Weiterbildungs- und Beschäftigungsträgern sowie Gewerkschaften und Frauengruppen durchgeführt. Die Interviews mit Betroffenen zielten auf Veränderungen durch Hartz IV, auf Bewältigungsstrategien und Perspektiventwicklungen und auf das Zusammenwirken der privaten und der Erwerbssphäre ab¹³. Durch diese umfassende Streuung konnten (genderrelevante) Aspekte des Fallmanagements, der individuellen Problemlagen und der psycho-sozialen Betreuung und Beratung erfasst werden. Wenngleich alle InterviewpartnerInnen bemüht waren, differenziert zu antworten und zu argumentieren, so haben doch alle darauf verwiesen, dass viele Probleme und Problemlagen Folge von politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind, die auch auf den jeweiligen Ebenen angegangen werden müssen¹⁴. In der folgenden Zusammenfassung stelle ich einige ausgewählte, genderrelevante Ergebnisse vor.

Deutlich wurde im Rahmen aller Interviews, dass eine Genderperspektive eine allenfalls untergeordnete Rolle bei der Umsetzung des SGB II spielt. So gibt es im KreisJobCenter oder auch bei den Beschäftigungsträgern durchaus die Wahrnehmung unterschiedlicher Rollenbilder bei den Hartz IV-EmpfängerInnen und

auch das Bewusstsein darüber, dass es u.U. zu geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Problemlagen bei Männern und Frauen kommen kann. Als Beispiele werden sowohl männliche Jugendliche (mit gravierenden Bildungsnachteilen), Alleinerziehende (die in der Mehrzahl Frauen sind) oder auch Frauen und Männer mit Migrationshintergrund, die jeweils unterschiedliche Problemlagen haben, die sich dann im Kontext der Bedarfsgemeinschaften noch potenzieren können¹⁵, genannt. Allerdings hat dies nicht zur Folge, dass das SGB II bzw. der Betreuungs- und Aktivierungsprozess des SGB II als Mittel und Instrument geschlechtergerechter Arbeitsmarktpolitik verstanden wird. Wenn es Gleichstellungsaktivitäten gibt, dann hängt das an Einzelnen: „Das sind einzelne, so wie es immer an Personen hängt, die gibt’s da [im KreisJobCenter, CR], genau wie es sie immer gab“ (Interview A: 7). Deren Bemühungen beschränken sich auf den Ausgleich einzelner individueller Problemlagen. Der Ansatz der Individualisierung des SGB II (vgl. Hengsbach 2005) erschwert somit einen strukturellen Querschnittsansatz, wie es das Gender Mainstreaming darstellt. Gleichzeitig hat sich die kommunale Arbeitsmarktpolitik deutlich verändert: Insgesamt wird eine Abnahme von frauenspezifischen Maßnahmen bei der Betreuung und Qualifizierung konstatiert – dies ist allerdings ein Trend, der schon länger anhält und der, zumindest aus der Sicht einiger ExpertInnen, durchaus zu begrüßen ist, da Konzepte aus der klassischen Frauenförderung heute nicht mehr angemessen seien. „Das hat sich überholt, denn der Markt verlangt was Anderes. Meines Erachtens ist der absolute Ansatz überholt“ (Expertin E). Der Verdacht liegt nahe, dass es auch die Abkehr von Frauenförderung ist, die dazu führt, dass zwei Drittel der Arbeitsgelegenheiten des Kreises an Männer vergeben werden. Das KreisJobCenter weist zumindest vorab mehr Männer als Frauen in die Arbeitsgelegenheiten zu, zudem sind die Arbeitsgelegenheiten eher in klassischen Männerbereichen angesiedelt (vgl. Jäckle/Roth in diesem Band). Als Folge daraus wird angestrebt, mehr Arbeitsgelegenheiten in Frauenarbeitsbereichen zu schaffen und zugleich Frauen auch immer wieder zu ermuntern, in Männerbereiche einzudringen, wobei solche Strategien als durchaus ambivalent wahrgenommen werden: Die Schaffung von sog. Frauenarbeitsgelegenheiten reproduziert die klassische Segmentierung des Arbeitsmarktes, bietet aber auch mehr Möglichkeiten für Frauen zur Teilnahme an den Arbeitsgelegenheiten. Die Öffnung von männlichen Arbeitsbereichen hingegen hat bisher kaum nachhaltige Wirkungen gehabt: Geschieht die Öffnung unter Beibehaltung einer starken männlichen Dominanz in der konkreten Arbeitssituation, so fühlen sich Frauen nicht wohl und lehnen einen dort angesiedelten Arbeitsplatz ab. Aber auch bei Projekten, in denen nur Frauen tätig waren, sind mittlerweile die „schwereren Arbeiten“ kaum noch an Frauen zu vermitteln.

Die Auswirkungen vorhandener Rollenbilder durchziehen den gesamten Komplex der Aktivierung und Betreuung. Dies beginnt damit, dass gleichermaßen die ExpertInnen wie auch die Betroffenen davon ausgehen, dass Arbeitslosigkeit für Frauen und Männer unterschiedliche Dimensionen hat. Für Frauen besteht die Möglichkeit, ihre Arbeitslosigkeit mit dem Bereich der unbezahlten Arbeit, also der Haus- und Familienarbeit zu kompensieren. Männer hingegen hätten diese Möglichkeit nicht, was u.U. zu psycho-sozialen Problemen führen kann, die die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt noch mehr erschwert.

„Männer trinken häufiger. Es gibt also mehr Alkoholprobleme bei Männern, und sie reagieren depressiver, werden antriebsloser. Frauen fassen schneller wieder Fuß beim Einstieg. Eine Spekulation meinerseits ist: Die Frauen haben die Verantwortung für den häuslichen Bereich, die Männer in der klassischen Rolle verlieren durch die Arbeitslosigkeit alles. Die Verantwortung für den häuslichen Bereich ist also hilfreich für den Strukturhalt“ (Experte I, S. 3, Z. 118-123).

Obwohl in diesem Kontext die unbezahlte Arbeit durchaus eine Aufwertung erhält und somit für Frauen Arbeitslosigkeit erträglicher macht, kann sie bei Männern diese Bedeutung nicht entfalten. Selbst der Langzeitarbeitslose, dessen Frau erwerbstätig ist, und der den überwiegenden Anteil an Hausarbeit tatsächlich übernommen hat, distanziert sich – durchaus widersprüchlich – von einer Zuweisung zu diesem Tätigkeitsfeld: „Ich kümmere mich um fast alles im Haushalt. Ich bin kein klassischer Hausmann, es fällt mir schwer, die Spülmaschine zu bedienen“ (Interview I: 2). Es ist anzunehmen, dass sich diese Wahrnehmung auf die Vermittlungstätigkeiten der FallmanagerInnen niederschlägt, indem eher den Männern Arbeitsangebote gemacht werden. So berichtete eine Frau mit zwei Kindern, eines davon unter drei Jahren, dass sie keinerlei Betreuung oder Angebote durch das KreisJobCenter erhalten habe, und sie wurde auch nicht darüber informiert, dass sie im Zuge des Fallmanagements auch Unterstützung bei der Kinderbetreuung erhalten könne.

„Ja klar, ich möchte gerne wieder arbeiten, erst mal aus finanziellen Gründen, dass ich nicht zu Hause sitzen will, sonst verblödet man auf gut Deutsch mit so kleinen Kindern, nur [...] hatte ich den Eindruck, sie [die Fallmanagerin, CR] will da irgendwie ihre Pflicht tun, oder mir die Zahlung geben ohne große Umstände. [...] Über Arbeit hat die Frau mit mir gar nicht gesprochen, es geht nur um finanzielle Dinge ...“ (Interview V: 10/30)

Konfrontiert mit diesem Sachverhalt entgegnen FallmanagerInnen, dass Frauen eigentlich nie arbeiten wollten, wenn sie so kleine Kinder hätten. Auch hier zeigen sich Folgen vermeintlich geschlechtsneutraler Formulierung bzw. von Regelungen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen sollten, die problematisch sein können. Die potentielle Freistellung von Eltern mit Kindern unter

3 Jahren von der Notwendigkeit, zur Aufhebung der Hilfebedürftigkeit beizutragen, wurde zunächst begrüßt. Nun allerdings führt diese Regelung aufgrund der Vorannahme, dass die Kinderbetreuung von den Frauen übernommen wird, zu einem weitgehenden Ausschluss von Frauen in diesem Zeitraum aus den Vermittlungstätigkeiten und zu einer Zementierung von Rollenbildern.

In dem Empfinden der Betroffenen steht zunächst an erster Stelle die Frage nach Veränderungen bzgl. der materiellen Existenzsicherung. Dies hängt im hohen Maße von der Ausgangssituation ab: Welche Erwerbsbiographie haben die Einzelnen, wie lange sind sie schon arbeitslos, wie war die Einkommenslage vor dem ALG II-Bezug. So stellt für eine frühere selbständig Tätige der Bezug von ALG II durchaus eine Erleichterung dar, weil sie nun im Gegensatz zu vorher ein regelmäßiges Einkommen hat. Für einen anderen Langzeitarbeitslosen bedeutet hingegen das SGB II eine deutlich Verschlechterung: So hatte der Befragte früher eine gute berufliche Position und ein entsprechendes Einkommen, aber durch seine Krankheit und sein Alter ist er aus dem Erwerbsleben herausgefallen, bis zum Arbeitslosenhilfebezug. Mit der Einführung des SGB II hat er nunmehr jeden Anspruch auf staatliche Transferleistungen verloren, da seine Frau ein nach SGB II-Maßstäben ausreichendes Einkommen für beide bezieht. Dieser Mann hadert in zweierlei Hinsicht mit seinem Schicksal: Er hat den Hauptbezug seiner persönlichen Identität verloren, nämlich die Erwerbsarbeit und er ist darüber hinaus materiell von seiner Frau abhängig. Beides wiegt gleichermaßen schwer, und er betont, dass es doch bemerkenswert sei, dass die Beziehung noch nicht darunter gelitten hätte. Er kompensiert seine Abhängigkeit, indem er für seine Frau besondere Geschenke *organisiert*:

„Da fühlt man sich als Mann schon irgendwie beschissen, wenn man auf das Geld der Frau angewiesen ist. Gut, ich organisiere jetzt immer was, habe meiner Frau zum Beispiel einen Traum erfüllt, sie fährt jetzt ihr Traumauto [...]. Den habe ich durch meine Arbeit bei meinem Freund [N.N.] organisiert. [Das Auto] bleibt in der Familie, das habe ich ihr versprochen. Bei den meisten anderen ist es ja so, dass noch familiäre Probleme dazukommen, bei uns Gott sei Dank nicht“ (Interview I: 8)

Durch diese Geschenke schafft sich der Partner die Möglichkeit, zumindest in einigen Bereichen die Versorgungsfunktion doch noch wahrzunehmen. Die andere Seite dieser Medaille spiegelt sich in der Aussage einer Frau wider, die mit ihrem Mann und zwei Kindern zusammen lebt, arbeitslos ist und ALG II erhält: „Arbeitslosengeld II bedeutet ja auch, dass der Mann so wenig verdient, dass man noch was dazukriegen muss“ (Interview V: 32).

Unabhängig davon, wie die Ausgangssituation vorher war, teilen die ALG II-BezieherInnen das Gefühl, durch die Abhängigkeit von Transferleistungen Selbst-

wert und Autonomie verloren zu haben. Sie beklagen, dass ihnen ihr Leben aus den Händen genommen wird, dass sie von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, gesetzlichen Bedingungen und der Umsetzung durch den Grundsicherungsträger abhängig sind. Sie haben „einfach keinen Einfluss mehr auf ihr Leben“, so beschreibt es einer der Interviewten. Sie empfinden auch eine Entwertung ihres bisherigen (beruflichen) Lebens: „Man fühlt sich, als wäre man nicht soviel wert, als hätte man noch nichts geleistet“, fasst eine ALG II-Empfängerin zusammen. Hartz IV stigmatisiert aus Sicht der Betroffenen, die sich für ihre Situation schämen.

„Ich erzähl das auch niemandem, ich glaube, das weiß keiner, dass ich das bekomme. Ich gebe ehrlich zu, ich schäme mich, ich möchte das niemandem sagen, ja, ich schäme mich“ (Interview V: 23).

Ein letzter Aspekt aus der Studie sei noch erwähnt, weil auch er auf zukünftige Forschungsfragen hinweist, nämlich auf die Bedeutung, die Arbeit im Leben für Langzeitarbeitslose hat. Befragt danach, „welche Bedeutung hat für Sie Arbeit“, treffen alle Befragten nur Aussagen zum Bereich der Erwerbsarbeit¹⁶. Die männlichen Befragten verweisen v.a. auf zwei Aspekte. Zum einen geht es um die Existenzsicherung, darum, Geld zu verdienen. Dies überwiegt mittlerweile auch den Aspekt von Karriereentwicklung: „Früher war das die Karriere, heute ist es das Geld, um zu überleben (...) Das Geld ist für mich heute das A und O“ (Interview I: 5). Zum anderen geht es aber auch um Möglichkeit der gesellschaftlichen Teilhabe, da das Einkommen als Medium der Partizipation betrachtet wird:

„Arbeit ist nicht nur gesellschaftstechnisch gesehen [wichtig], also dass man das Gefühl hat, dazuzugehören, sondern man arbeitet ja auch, um sich irgendwas leisten zu können. (...) Ich möchte einen sozialversicherungspflichtigen Job, der so viel Geld abwirft, dass ich davon leben kann. Leben kann bedeutet, man müsste dazu in der Lage sein, nicht nur sich gesund zu ernähren und mal in die Kneipe zu gehen, und sein altes Auto zu unterhalten. Das muss ja nicht gleich ein neues sein, sondern es geht schlicht und einfach um die elementaren Bedürfnisse in unserer Gesellschaft, dass man also das Gefühl haben möchte, auf Grund der eigenen Tätigkeit es zu erlauben, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.“ (Interview III: 17/33)

Bei den weiblichen Befragten überwiegt eher der Aspekt, durch Arbeit Befriedigung und Selbstbestätigung (die sie in der Familien- und Hausarbeit nicht erhalten) erlangen zu können. Des Weiteren spielen die sozialen Kontakte eine große Rolle:

„(...) da nützt einem der beste Verdienst nichts, wenn man krank wird, finde ich, und wenn dann das Klima stimmt. Bei [der Firma XX] war es ganz nett, im Büro, wir haben uns alle prima verstanden, da hab ich nicht super verdient, aber auch so, dass es uns gut

ging, und da bin ich gerne hingegangen zur Arbeit, das habe ich bedauert, dass das pleite ging. Und die haben auch für die Mitarbeiter was getan und die auch motiviert und gedankt für die Mitarbeit, Feiern dann gemacht und was weiß ich, mal was ausgegeben. Also, das ist natürlich das allerwichtigste, die Arbeit muss interessant sein und nicht so eintönig, vielseitig, abwechslungsreich, also so Routinearbeiten mag ich nicht, da schlaf ich ein.“ (Interview V: 15)

Die hier dargestellten, verschiedenen Bedeutungszuweisungen auf Arbeit spiegeln das modernisierte Ernährermodell wider. Die Frau als Zuverdienerin nimmt für sich in Anspruch, nicht nur einkommensrelevante Qualitätsanforderungen an Arbeit zu formulieren. Sie eröffnet sich dadurch mehr Möglichkeiten bei der Arbeitsplatzsuche, weil sie tendenziell eher bereit ist, schlecht bezahlte Stellen zu akzeptieren, sofern ihr die Arbeit inhaltlich und von den sozialen Bedingungen her gefällt. Die befragten Männer hingegen orientieren sich weiterhin am Einkommensaspekt als Ernährer der Familie und den daraus erwachsenden Partizipationsmöglichkeiten (vgl. Rudolph 2006b: 54). Mit diesen unterschiedlichen Einstellungen zur Arbeit lassen sich die Dimensionen zur Debatte über die Qualität von Arbeit erweitern: Frauen widersetzen sich damit eher den Ansprüchen, die in der Aussage „(fast) jede Arbeit ist besser als keine“ (Streeck/Heintze 1999) liegt, nämlich dass Langzeitarbeitslose nicht mehr qualitative Erwartungen an die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Arbeitsaufnahme stellen dürfen¹⁷. Diese qualitätsorientierte Haltung findet sich bei den von uns Befragten sowohl bei alleinstehenden Frauen als auch bei Frauen wieder, deren Partner ein (niedriges) Einkommen haben. Die Formulierung dieser Ansprüche hängt also nicht nur davon ab, dass eine Existenzsicherung durch das traditionelle Erwerbsernährermodell erfolgt. Gleichwohl ist zu vermuten, dass geschlechtsspezifisch unterschiedliche Berufs- und Lebenserfahrungen zu diesen verschiedenen Ansprüchen an Qualitätsmerkmale von Arbeit führen. Welche dies genau sind und unter welchen Bedingungen diese entwickelt werden, wäre eine wichtige Fragestellung für zukünftige Projekte der feministischen Arbeitsforschung. Diese müsste sich mit den Ambivalenzen auseinandersetzen, dass es einerseits Qualitätskriterien gibt, die sich nicht in den klassischen Kategorien wie Einkommen oder Karriereentwicklung bemessen lassen, und dass andererseits Frauen gerade im Hinblick auf diese klassischen Kategorien deutlich unterrepräsentiert sind: So betragen die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen immer noch ca. 23% (vgl. Bothfeld u.a. 2005) und beträgt ihr Anteil an Führungspositionen je nach Führungsebene und Sektor zwischen 24 und 47% (vgl. Brader/Lewerenz 2006). Hier scheinen sich das traditionelle Ernährermodell, geschlechtsspezifische Arbeitsmarktstrukturen und individuelle Lebenslagen zu einem Konglomerat zu verdichten, das dazu führt,

das Benachteiligungen als durchaus kompatibel mit eigenen Bedarfen erscheinen lässt. Die Frage ist, ob sich solche Ausprägungen konzeptionell neu fassen und sich daraus Qualitätskriterien ableiten lassen, die gleichermaßen Aspekte der Existenzsicherung, der sozialen Sicherheit, der gesellschaftlichen Teilhabe wie auch der Geschlechtergerechtigkeit beinhalten (vgl. Rudolph 2006: 55).

Rollenbilder, Verunsicherungen, Exklusion: die Folgen von Hartz IV

Hartz IV führt nicht unmittelbar zu einem Anstieg von Ungleichheiten im Geschlechterverhältnis, es macht aber bestimmte Ausprägungen der Ungleichheiten sichtbar, die in der geschlechtsstrukturierten Realität vorhanden sind. Allerdings wirkt das SGB II auch nicht geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegen, wie es gesetzlich verankert ist. Vielmehr werden bestehende Rollenbilder oder Geschlechterstereotypen als Ausdruck spezifischer Befindlichkeiten von Frauen und Männer eher verstärkt – und dies mit der Strategie des Gender Mainstreaming auch begründet.

So lassen sich unsere Ergebnisse zu folgenden Themen und Fragen zusammenführen:

- Eine Implementierung von Gleichstellungspolitik und Gender Mainstreaming als integraler Bestandteil kommunaler Arbeitsmarktpolitik hat bisher nicht stattgefunden. Dies wird zum einen sichtbar in der mangelnden Beteiligung von Frauenbeauftragten und Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt an der Konzeption und Gestaltung des Umsetzungsprozesses (vgl. auch Bareis u.a. 2005). Zum anderen sind auch die Konzepte des Fallmanagements und des Aktivierungsprozesses bisher *geschlechtsneutral* gehalten. In der Konsequenz verhindert dies zwar nicht, dass es zu aktiven frauenfördernden Gleichstellungsbemühungen einzelner FallmanagerInnen kommen kann. Allerdings sind diese Bemühungen vereinzelt, eher unsystematisch und nicht kontinuierlich verankert.
- Die materiellen Auswirkungen scheinen sich eher danach auszurichten, wie die Erwerbs- bzw. Arbeitslosenbiographie der Einzelnen (bzw. der Bedarfsgemeinschaft!) vor dem ALG II-Bezug war und weniger nach dem Geschlecht. Da aber die Erwerbsbiographien durchaus geschlechtlich äußerst different verlaufen, dürften sich in einer quantitativen Gesamtanalyse Geschlechterunterschiede bemerkbar machen – soweit sich dies im Gesamtkonstrukt der Bedarfsgemeinschaft noch geschlechtsspezifisch identifizieren lässt.
- Die gesellschaftlichen Auswirkungen im Hinblick auf Geschlechterunterschiede und Geschlechterverhältnisse scheinen deutlich sichtbar, wenngleich sie sich

nach der konkreten Erwerbskonstellation unterscheiden: Die verstärkte Abhängigkeit von Frauen in den Bedarfsgemeinschaften und die Eigenwahrnehmung als erwerbslos könnten von Frauen bis zu einem gewissen Grad mit dem *anderen* Arbeitsbereich, insbesondere der Familienarbeit kompensiert werden. Ob dies tatsächlich zutrifft und auch dauerhaft tragfähig ist, muss weiterhin im Blickpunkt der Forschung stehen.

Für Männer hingegen scheint die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft besondere Fallstricke zu bergen: Appelliert dieses Konstrukt einerseits an die Familiensolidarität und damit implizit an das traditionelle Ernährerverständnis, konterkariert die Einbeziehung aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft in den Aktivierungsprozess und die Möglichkeit der umgekehrten Abhängigkeit dieses Bild. Verändern sich in diesem Prozess die traditionellen Rollenmuster, scheint dies die männliche Identität massiv zu bedrohen. Wie sich das mittelfristig auf die Geschlechterverhältnisse auswirkt, wird ebenfalls weiterhin Thema der Forschung sein.

- Deutlich wurde auch, dass die (geschlechtsspezifisch unterschiedlichen) Bedeutungszuweisungen auf Arbeit unterschiedliche Konsequenzen in der weiteren Erwerbsorientierung bzw. für das Verhalten bei der Arbeitsplatzsuche haben kann. Ein Indiz für die weitere Entwicklung ist der Niedriglohnsektor, bei dem bisher Frauen überproportional vertreten sind (vgl. Kalina/Weinkopf 2006). Verzichteten Frauen aufgrund von Qualitätsanforderung an Arbeit auf materielle und soziale Sicherungsleistungen – und können sie sich das überhaupt ausuchen? Oder werden Männer verstärkt auf den Niedriglohnsektor drängen, weil hier v.a. Stellen ausgebaut werden, das also der Arbeitsmarkt der Zukunft ist? Und welche Rolle spielen dann noch Qualitätskriterien für Arbeit und auf welcher Ebene? Auch hier ist weiteres Forschungspotential zu konstatieren.
- Und abschließend an dieser Stelle: Bisher lässt sich sagen, dass im Kontext von Hartz IV keine grundsätzliche Umstrukturierung des Arbeitsmarktes hin zu einer geschlechtergerechteren Verteilung/gleichberechtigteren Teilhabe am Arbeitsmarkt stattfindet, sondern dass sich bestehende Tendenzen, z.B. im Niedriglohnbereich wie eben gezeigt, fortgesetzt und teilweise auch verstärkt haben. Auch die Erfassung der bisherigen „Stillen Reserve“ durch die Statistik überrascht nicht wirklich, lagen doch auch bisher schon Hochrechnungen über das Ausmaß der nicht in der Arbeitslosen-Statistik erfassten Personen vor (vgl. Fuchs 2002). Ist die Angleichung der Statistiken an die Realität durchaus begrüßenswert, so sollte nicht vergessen werden, dass auch das SGB II seine eigene „Stille Reserve“ schafft, z.B. indem Personen nicht erfasst werden, die aufgrund der Anrechnung des PartnerInneneinkommens keinen Anspruch auf staatliche Transferleistungen haben.

Diese Ergebnisse sind im Rahmen einer Fallstudie gewonnen worden. Erste Studien und Erfahrungsberichte weisen jedoch darauf hin, dass sie durchaus auf den gesamten Umsetzungsprozess von Hartz IV übertragen werden können (vgl. Berghahn u.a. 2006; Lenhart in diesem Band). Sie machen Problembereiche und Handlungsoptionen im Zuge der weiteren Umsetzung deutlich und entfalten Forschungsfragen für die weitere Hartz IV-Forschung¹⁸.

Fazit: Geschlechtergerechtigkeit als Perspektive?

Wandel und Persistenz von Geschlechterverhältnissen

Hartz IV steht für viele als Symbol für den Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt und damit aus dem zentralen gesellschaftlichen Integrationsmodus. Dies spiegelt sich auch in den Wahrnehmungen der von uns Befragten wider, die sich überwiegend als VerliererInnen gesellschaftlicher Transformationsprozesse empfinden. Als Ausschluss wird in erster Linie die Arbeitslosigkeit an sich empfunden, dicht gefolgt von den damit zusammenhängenden gesellschaftlichen Bereichen: Sei es die Unmöglichkeit, am kulturellen Leben teilzunehmen, weil der Eintritt von Kino oder Theater zu teuer ist, sei es der Abbruch sozialer Kontakte, weil die Scham über den Hartz IV-Bezug zu groß ist oder sei es der Ausschluss von gesundheitlicher Unversehrtheit, weil gutes, gesundes Essen zu teuer ist.

Solche Ausschlussmechanismen gehen einher mit Verunsicherungen, die gesellschaftlicher Wandel insgesamt hervorgebracht hat, bspw. eine Modernisierung von Geschlechterverhältnissen, die aber v.a. die Frauen erfasst. Während sie in nicht geringem Maße (wenngleich deutlich geringerem Umfang als Männer) ihre Positionen im Erwerbsbereich erweitert haben, verharren Männer in vertrauten Bahnen. Ihr Anteil an der Erziehungszeit liegt immer noch bei unter 3% (vgl. Cornelißen 2005)¹⁹. Aktuelle Debatten – wie die Auseinandersetzungen über den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen in Krippen – zeigen, wie vehement sich Modernisierer und Traditionalisten gegenüber stehen und zwar insbesondere dann, wenn die traditionellen Verantwortlichkeiten für die Kindererziehung infrage gestellt werden. Dies scheint das Geschlechterverhältnis tatsächlich mehr zu bedrohen als die Integration von Frauen in die Erwerbsarbeit. Sind Frauen dadurch besser auf die kontinuierlichen Veränderungsprozesse vorbereitet? Und wie wirkt sich das auf die gesellschaftliche Arbeitsteilung und das weiterhin ungeklärte Verhältnis von bezahlter und unbezahlter Arbeit aus? Von der Klärung dieses Verhältnisses wird zukünftig möglicher Wandel oder das Beharrungsvermögen der Geschlechterverhältnisse abhängen. Dabei sollte man sich bewusst sein, dass die aktive Gestaltung der Veränderungsprozesse nicht einseitig in einige wenige Politikbereiche

verlagert werden kann, sondern dafür ein Zusammenspiel von Arbeitsmarkt-, Familien-, Sozial-, Steuer-, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik notwendig ist.

Gleichstellung als Luxus

Wie so oft erscheint auch im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktreflexionen Geschlechtergerechtigkeiten und Gleichstellung als nachgeordnetes Problem – als *Luxus* –, das erst dann aufgenommen wird, wenn die *wirklich wichtigen* Probleme, also der Vollzug der Leistungsgewährung und das Anlaufen des Aktivierungsprozesses gesichert sind. Dies widerspricht grundlegend dem Ansatz des Gender Mainstreaming:

„Gender Mainstreaming besteht in der Reorganisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluation von Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen und Arbeitsbereichen einer Organisation. Das Ziel von Gender Mainstreaming ist es, in alle Entscheidungsprozesse die Perspektive des Geschlechterverhältnisses einzubeziehen und alle Entscheidungsprozesse für die Gleichstellung der Geschlechter nutzbar zu machen“ (Stiegler 2000: 8).

Ein solches Verständnis kann nicht additiv nachträglich einem fest konstituierten Verfahren hinzugefügt werden, sondern hätte von Beginn an konzeptionell integriert werden müssen. Auch eine nachträgliche Erweiterung muss grundlegend strukturell angelegt sein, sonst verbleibt sie, wie oben ausgeführt, auf einer individualistischen Ebene, die weder (bezahlte noch unbezahlte) Arbeit neu verteilt noch zu mehr Geschlechtergerechtigkeit führt. Gutes und anspruchsvolles Gender Mainstreaming versteht sich als Teil von Geschlechterpolitik, die insgesamt vier Säulen umfasst: „1) die Normierung der Ziele (Gesetzgebung, Leitbilder, Programme), 2) die Quotierung als Umkehrprozess des Ausschlusses, 3) das Gender Mainstreaming Prinzip als Verbesserung politischer Entscheidungen und 4) die autonomen Strukturen und die autonome Praxis der Frauen“ (Stiegler 2000: 21). Zu ihrer Wirksamkeit sind ein wirkungsvolles Monitoring und Controlling nötig, damit es nicht zu weiterem Missbrauch von Gender Mainstreaming-Politik kommt.

Geschlechterpolitik auf diesem Niveau wäre kein Luxus, sondern aktive Politikgestaltung im Sinne von sozialer Gerechtigkeit und Geschlechterdemokratie.

Anmerkungen

- 1 Oder muss, aus Gründen der Existenzsicherung.
- 2 Petra Beckmann hat darauf hingewiesen, dass diese Frauenförderquote zu einer doppelten Benachteiligung von Frauen führt, weil dabei die stille Reserve und die regionalen und ge-

schlechtsspezifischen Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt vernachlässigt werden (vgl. Beckmann 2003).

- 3 Es darf vermutet werden, dass es sich bei dem „einzelnen Kommissionsmitglied“ um die einzige Frau in der Kommission handelt, nämlich Isolde Kunkel-Weber, die für die Gewerkschaften in der Kommission saß. Die Ignoranz der Kommission für gesellschaftliche Realitäten ist ein erneuter Beleg dafür, welchen Sinn Quotenregelungen für Gremienbesetzungen machen. Da die Hartz-Kommission kein offizielles Gremium war, musste sich die Bundesregierung bei der Besetzung nicht an das Bundesgleichberechtigungsgesetz halten.
- 4 „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass ... 3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird“ (§ 1 SGB II).
- 5 Vgl. z.B. das Internetportal für Frauen in Bremen (www.gesche.bremen.de/sixcms/detail.php?template=s_hartz) oder das Projekt „Aktionslandkarte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt“ der Landesarbeitsgemeinschaft Hessischer Frauenbüros.
- 6 Ausweis dafür ist auch die sog. Unterschichtsdebatte, vgl. FES 2006.
- 7 Die allerdings mehrheitlich von Männern in Anspruch genommen werden (Statistik der BA 2007).
- 8 So hat die Stadt Heidelberg bspw. gerade einen neuen Zuschnitt eines Dezernats beschlossen („Integration, Chancengleichheit und Bürgerdienste“), bei dem sowohl das Amt für Chancengleichheit als auch die Betreuung der Langzeitarbeitslosen angegliedert sind. Insgesamt sollen in dem Dezernat alle Bereiche der gesellschaftlichen Teilhabe integriert sein.
- 9 Dies erklärt auch teilweise den starken Anstieg von Bezugsberechtigten, die Anfang 2005 die Arbeitslosenzahlen hat explodieren lassen.
- 10 Die Anrechnung des PartnerInneneinkommens führt auch dazu, dass ein Teil früherer ArbeitslosenhilfebezieherInnen nun aus dem Regelkreis des SGB II herausfällt – was wiederum zu einer neuen *Stillen Reserve* führt.
- 11 Der Titel des Projekts lautete „Aktuelle lokale Arbeitsmarktpolitik: Die Umsetzung von Hartz IV und ihre Auswirkungen auf Geschlechterdemokratie und Geschlechterverhältnisse“ und wurde durch das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst finanziert. Die Projektlaufzeit begann im Juli 2005 und endete im Juni 2006. Das Projekt wurde von Clarissa Rudolph durchgeführt, mit Unterstützung durch Ortrun Brand und Julia Graf.
- 12 Dieses Problem mangelnder Daten durchzieht die gesamte bisherige Wirkungsforschung zum SGB II (vgl. z.B. Berghahn u.a. 2006: 91).
- 13 Es wurden Interviews mit 14 ExpertInnen (5 Männer, 9 Frauen – Interviews A-N) durchgeführt, 7 leitfadengestützte Interviews mit ALG II-EmpfängerInnen (4 Männer, 3 Frauen – Interviews I-VII) und zwei Interviews mit FallmanagerInnen (1 Mann, 1 Frau), die alle im Landkreis Marburg-Biedenkopf angesiedelt waren. Darüber hinaus wurde in der Region Hannover eine Forschungswerkstatt durchgeführt (Juni 2005) und ein ExpertInnengespräch in Gießen geführt. Bei dem Fachgespräch im November 2005 waren VertreterInnen aus der Wissenschaft, der SGB II-Praxis sowie jeweils ein Vertreter/eine Vertreterin des KreisJobCenter Marburg-Biedenkopf und der ARGE Gießen (GIAB) als ReferentInnen einbezogen.
- 14 Dies gilt insbesondere für die Tatsache, dass selbst ein qualifizierter und umfassender Betreuungs- und Aktivierungsprozess nicht Arbeitsplätze für (damals noch) 5 Mio. Arbeitslose schaffen könne.

- 15 Die Verknüpfung der Kategorien Geschlecht und Migration scheint sehr spezifische Problemlagen zu generieren, die sich auch nochmals deutlich für einzelne kulturelle Hintergründe/ Herkunftsländer unterscheiden.
- 16 Und dies obwohl in der Befragung der ExpertInnen ja die These vertreten wurde, dass die Zuständigkeit der Frauen für Haus- und Familienarbeit sie in ihrer Arbeitslosigkeit entlastet, auch weil sie darüber ein gewisses Maß an Anerkennung erhalten. Gesellschaftliche Anerkennung läuft allerdings weiterhin maßgeblich über den Bereich der Erwerbsarbeit.
- 17 Niedergelegt ist dies in den Zumutbarkeitskriterien, wie sie im SGB II formuliert sind.
- 18 Einem Teil dieser Fragen geht ein Forschungskonsortium aus FIA, GendA und IAQ im Rahmen der vom Bundesministerium für Arbeit vergebenen Evaluationsforschung nach unter dem Titel „Die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht“.
- 19 Ob sich der Anteil im Zuge der neuen Elternzeitregelungen ändern wird, muss an dieser Stelle offen bleiben. Zu vermuten ist aber, dass er sich voraussichtlich auf die Monate 13 und 14 und nicht auf die ersten 12 Monate der Betreuungszeit konzentrieren wird (vgl. Farahat u.a. 2006).

Literatur

- Bareis, Ellen/Mertens, Mechthild/Reis, Claus 2005: Berücksichtigung der Bedarfslage allein erziehender Frauen und anderer weiblicher Zielgruppen im Leistungsprozess der Grundversicherung für Arbeitssuchende (SGB II), Frankfurt/M.
- Beckmann, Petra 2003: Neue Frauenförderquote. Gute Absichten führen nicht immer zum gewünschten Ziel, Nürnberg (IAB-Kurzberichte 22/2003).
- Berghahn, Sabine/Künzel, Annegret/Rostock, Petra/Wersig, Maria/Asmus, Antje, Reinelt, Julia/Liebscher, Doris/Schneider, Julia 2006: Ehegattenunterhalt und sozialrechtliches Subsidiaritätsprinzip als Hindernisse für eine konsequente Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung, Berlin.
- Bothfeld, Silke/Klammer, Ute/Klenner, Christina/Leiber, Simone/Thiel, Anke/Ziegler, Astrid 2005: WSI-FrauenDatenReport 2005. Berlin.
- Brader, Doris; Lewerenz, Julia 2006: Frauen in Führungspositionen: An der Spitze ist die Luft dünn. IAB-Kurzbericht 2/2006, Nürnberg.
- Bundesrechnungshof 2006: Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO. Durchführung der Grundversicherung für Arbeitssuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bonn.
- Cornelißen, Waltraud (Hg.) 2005: Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Fassung, München.
- Degen, Christel/Fuchsloch, Christine/Kirschner, Karin 2003: Die Frauen nicht vergessen. Forderungen für das Vermittlungsverfahren der Hartzgesetze III und IV, in: URL: http://www.fr-aktuell.de/ressorts/nachrichten_und_politik/dokumentation?cnt=346217 (26.11.03).
- Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.) 2006: Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden.
- Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See/Minijob-Zentrale 2006: Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung. IV Quartal 2006, Essen.
- Farahit, Anuscheh/Janczyk, Stefanie/Mängel, Annett/Schönig, Barbara 2006: Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 51. Jg., 8/2006, S. 985-994.
- FES Friedrich-Ebert-Stiftung 2006: Gesellschaft im Reformprozess, Bonn.
- Fuchs, Johann 2002: Erwerbspersonenpotenzial und Stille Reserve. Konzeption und Berechnungsweise. In: Kleinhenz, Gerhard (Hg.), IAB-Kompendium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, S. 79-94.
- Gillen, Gabriele 2004: Hartz IV: eine Abrechnung, Reinbek b. Hamburg.
- Schwarzbuch Hartz IV. Sozialer Angriff und Widerstand – Eine Zwischenbilanz 2006, hg. von Agenturschluss, Berlin/Hamburg.
- Hengsbach, Friedhelm 2005: Eine Selbstdemontage der politischen Klasse. Vorläufige Bilanz der Agenda 2010, in: Baumeister, Hella u.a. (2005) (Hg.): Die Hartz-„Reformen“. Die Folgen von Hartz I-IV für ArbeitnehmerInnen: 157-165.
- Hesse, Joachim, Jens 2006: Über Hartz IV hinaus. Die kosmetischen Operationen des Fortentwicklungsgesetzes sind, in: Deutscher Landkreistag (Hg.): Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung, Berlin.
- Holland-Cunz, Barbara 1996: Komplexe Netze, konfliktreiche Prozesse. Gleichstellungspolitik aus policy-analytischer Sicht, in: Kulawik, Teresa/Sauer, Birgit (Hg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft, Frankfurt/New York, 158-174.
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung) 2003: MoZArT – Neue Strukturen für Jobs. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Bonn.
- Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? Internet-Dokument. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. IAT-Report, Nr. 2006-03.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, Nürnberg (IAB Forschungsbericht 2/2007).
- Kulawik, Teresa 2005: Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich, Berlin (http://web.fu-berlin.de/gpo/teresa_kulawik.htm).
- Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Rudolph, Clarissa: Geschlechterperspektiven auf den Wandel von Arbeit, in: WSI Mitteilungen, 56. Jg., 10/2003, 585-590.
- Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra 2006: Arbeit und Geschlecht im Wandel: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven für Wissenschaft und Politik, Berlin (http://web.fu-berlin.de/gpo/kurzscheref_lepperhoff_scheele.htm).
- Lessenich, Stephan/Möhring-Hesse, Matthias 2004: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat. Eine Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, Berlin.
- Lorenz, Helga 2003: „Wer nicht hat, der wird nichts gegeben“... Hartz III und IV und die möglichen Folgen für Frau und Familie, Berlin (Folienvortrag, <http://www.berliner-frauenbund.de/news/Wer%20nicht.pdf>).
- Memorandum zur Zukunftsfähigen Arbeitsforschung, 2005: Arbeit und Geschlecht. Plädoyer für einen erweiterten Horizont der Arbeitsforschung und ihrer Förderung. Marburg (GendA – discussion papers 13).

- Merkel, Wolfgang/Krück, Mirko 2003: Soziale Gerechtigkeit und Demokratie: auf der Suche nach dem Zusammenhang, Bonn.
- Meyer, Thomas 2004: Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit, in: Politische Vierteljahresschrift, 45. Jg., 2/2004, 181-190.
- Müller, Petra/Kurz, Beate 2004: Chancen und Hemmnisse bei der Umsetzung von Gender Mainstreaming durch die Bundesagentur für Arbeit, in: *ibv* 04/2002, 1-10.
- Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende 2005: Schlussbericht, Berlin.
- Ostendorf, Helga 2006: Arbeitsmarktreformen: Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung, in: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden, 259-279.
- Roth, Rainer/Thomé, Harald 2006: Leitfaden ALG II/Sozialhilfe von A-Z, Frankfurt.
- Rudolph, Clarissa 2005: Fördern und Fordern – Hartz IV aus genderkompetenter Perspektive, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.): In Arbeit: Zukunft. Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel, Münster, 263-280.
- 2006: Bewegung oder Stagnation? Feministische Forschungsperspektiven auf Hartz IV, in: Forum Wissenschaft 3/2006, 23. Jg., 52-55.
- /Schirmer, Uta 2004: Gestalten oder Verwalten? Kommunale Frauenpolitik zwischen Verrechtlichung, Modernisierung und Frauenbewegung, Wiesbaden.
- Satilmis, Ayla/Baatz, Dagmar 2005: Einfach, geringfügig, gelegentlich? – Aktuelle Arbeitsmarktpolitik und ihre geschlechterpolitischen Implikationen am Beispiel von Dienstleistungsarbeit, in: Kurz-Scherf u.a. 2005: 205-221.
- Schmid, Günther 2004: Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt. Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrags“, Berlin (http://web.fu-berlin.de/gpo/guenther_schmid.htm).
- Schulze-Böing, Matthias 2005: Erfolg ohne Mandat: Die Kommunen als arbeitsmarktpolitische Akteure in Deutschland, in: Kißler, Leo/Zettelmeier, Werner (Hg.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Deutschland und Frankreich im Vergleich, Frankfurt/New York, 23-40.
- Statistik der BA (Bundesagentur für Arbeit) 2007: Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer, Januar 2007, Nürnberg.
- Stiegler, Barbara 2000: Wie Gender in den Mainstream kommt. Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming, Bonn.
- Streeck, Wolfgang/Heinze, Rolf G. (1999): Runderneuerung des deutschen Modells, in: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hg.): Bündnis für Arbeit. Wiesbaden, 147-166.
- Weg, Marianne 2003: Gender Mainstreaming in der Arbeitsmarktpolitik: besonderer Auftrag – besonderer Handlungsbedarf, in: Jansen, Mechthild M./Röming, Angelika/Rohde, Marianne (Hg.): Gender Mainstreaming. Herausforderung für den Dialog der Geschlechter, München, 166-187.
- Weimar, Anne-Marie 2004: Die Arbeit und die Entscheidungsprozesse der Hartz-Kommission, Wiesbaden.

Diana Auth/Bettina Langfeldt

Re-Familialisierung durch Arbeitslosengeld II?

Wohlfahrtsstaatliche Konzepte der (De-)Familialisierung

Die jüngste Arbeitsmarktreform erfährt neben vielen anderen Kritiken häufig den Vorwurf, sie verstärkte familiäre Abhängigkeitsverhältnisse. Im Folgenden wollen wir anhand des im Kontext der Wohlfahrtsstaatsforschung entwickelten Konzepts der De-Familialisierung bzw. des Familialismus untersuchen, inwieweit diese These für die Hartz IV-Reform zutrifft. Den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bildet *Esping-Andersens* Wohlfahrtsstaatsregimetyologie. Er unterscheidet in seinem 1990 erschienenen Buch „The three worlds of welfare capitalism“ liberale, sozialdemokratische und konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaatsregime. Seine Einteilung basiert auf folgenden Kriterien: erstens dem Grad der De-Kommodifizierung, den sozialen Rechten auf einen materiell abgesicherten Ausstieg aus der Erwerbsarbeit, zweitens dem Ausmaß an Stratifizierung, der wohlfahrtsstaatlichen Reproduktion von Statusunterschieden, gesellschaftlicher Schichtungsprozesse und sozialer Ungleichheit, und drittens den Verflechtungen im Wohlfahrtsdreieck zwischen Staat, Markt und Familie (vgl. Esping-Andersen 1990: 21). Vor allem das Kriterium der De-Kommodifizierung als Maßstab für Wohlfahrtsstaatlichkeit ist aus Geschlechterperspektive problematisch, da eine kontinuierliche Arbeitsmarktteilnahme und -verfügbarkeit vorausgesetzt wird. Ein solches an der männlichen Normalbiographie orientiertes Analysekonzept blendet die meist von Frauen geleistete unbezahlte familiäre Wohlfahrtsproduktion ebenso aus wie die aus der geschlechtlichen Arbeitsteilung resultierende ökonomische Abhängigkeit von Frauen. Auch die für die weibliche Erwerbsbeteiligung wichtige Familienpolitik – v.a. bezogen auf soziale Einrichtungen und Dienstleistungen für Kinder und Ältere – findet keine Beachtung in Esping-Andersens empirischer Analyse (vgl. Lewis 1992: 160f.; Ostner 1995: 58f.; Ostner 1998: 228f.).

McLaughlin und Glendinning (1994: 64f.) plädieren dafür, sowohl Kommodifizierungs- als auch De-Kommodifizierungsbedingungen und -prozesse in den Blick zu nehmen. Mit dem Konzept der De-Familialisierung werden die von Esping-Andersen vernachlässigten Kommodifizierungsbedingungen thematisiert. Um den Grad der De-Familiarisierung zu bestimmen, betrachten *McLaughlin und Glendinning* das gesamte wohlfahrtsstaatliche Maßnahmenbündel. Dazu zählen Unterhaltsansprüche, die Rechte von Fürsorgebedürftigen und Fürsorgenden, die Ausstattung eines Staates mit sozialen Dienstleistungen und Einrichtungen sowie Zugangsrechte zu sozialstaatlichen Leistungen. Mit diesem Kon-

zept kann das Ausmaß familialer Abhängigkeiten zwischen Frauen und Männern sowie zwischen Fürsorgenden und Fürsorgebedürftigen ebenso bestimmt werden wie die Bedingungen, unter denen Frauen und Männer bereit sind, Fürsorgearbeiten in der Familie zu übernehmen (vgl. McLaughlin/Glendingning 1994: 64ff.; vgl. auch Leitner u.a. 2004: 16).

Esping-Andersen selbst greift die feministische Kritik an der vernachlässigten Rolle der Familie im Wohlfahrtsdreieck auf und untersucht in seinem 1999 veröffentlichten Werk „Social Foundations of Postindustrial Economies“ Wohlfahrtsstaaten u.a. daraufhin, in welchem Ausmaß Familien für die Wohlfahrt ihrer Mitglieder zuständig sind, indem sie z.B. soziale Risiken absorbieren (Esping-Andersen 1999: 51). Er konstatiert zum Einen instabile Familienverhältnisse, die zu einer erodierenden Fürsorgebereitschaft und steigenden Armutsriskiken führen, und er problematisiert zum Anderen die niedrige Geburtenrate in einigen Ländern im Kontext des demographischen Alterungsprozesses und der finanziellen Zukunftsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates. Sinkende Kinderzahlen führt er auf niedrige Frauenerwerbsquoten und eine vereinbarkeitshinderliche Wohlfahrtsstaatspolitik zurück (vgl. Esping-Andersen 1999: 3f., 67ff.). Im Weiteren unterscheidet Esping-Andersen familialistische und de-familialistische Wohlfahrtsstaaten. Familialismus liegt vor, wenn dem Haushalt ein Maximum an wohlfahrtsstaatlichen Verpflichtungen zugewiesen wird, mit De-Familialisierung werden Politiken bezeichnet, die individuelle Abhängigkeiten von der Familie verringern und die die individuelle Verfügungsgewalt über ökonomische Ressourcen vergrößern – und zwar unabhängig von familialen und ehelichen Reziprozitäten. Das Ziel de-familialisierender Wohlfahrtsstaatspolitik ist in Esping-Andersens Konzept v.a. die ökonomische Unabhängigkeit, d.h. die Arbeitsmarktintegration von Frauen (vgl. Esping-Andersen 1999: 45).

In Anlehnung an Esping-Andersen entwickelt Leitner (2003) ein stärker ausdifferenziertes Familialismus-Modell, in dem sie zwischen stark und schwach familialisierenden sowie de-familialisierenden Politiken unterscheidet. Eine familialisierende Politik liegt entsprechend Leitners Definition vor, wenn die Familie in ihrer Fürsorgefunktion wohlfahrtsstaatlich unterstützt wird, in de-familialistischen Wohlfahrtsstaaten existieren öffentliche und/oder private Dienstleistungen und Einrichtungen zur Kinderbetreuung und Pflege bzw. werden öffentlich gefördert.

Aus der Kombination stark oder schwach familialisierender und de-familialisierender Politiken ergeben sich vier Typen von Wohlfahrtsstaaten: de-familialisierende, implizit familialistische, explizit familialistische und optional familialistische. *Expliziter Familialismus* liegt vor, wenn die Familie als Ort der Erziehung von Kindern und der Pflege älterer und kranker Menschen gestärkt wird. Dies kann

Tab. 1: Kombinationen aus starker/schwacher Familisation und starker/schwacher De-Familisation

Familisation	De-Familisation	
	stark	schwach
stark	Optionaler Familialismus	Expliziter Familialismus
schwach	De-Familialismus	Impliziter Familialismus

Quelle: Leitner 2003: 358

mittels Rechten auf Eltern- oder Pflegezeit, direkten oder indirekten Transfers für Fürsorgearbeit oder die wohlfahrtsstaatliche Absicherung von Fürsorgetätigkeiten geschehen. Um der Kategorie des expliziten Familialismus anzugehören, muss neben einer starken Familialisation weiter eine schwache De-Familialisation vorhanden sein. Dies ist der Fall, wenn weder öffentliche noch private Dienstleistungen oder Einrichtungen zur Kinderbetreuung und Pflege existieren bzw. öffentlich gefördert werden. Im Gegensatz zum expliziten Familialismus werden bei dem Modell des *optionalen Familialismus* sowohl familialisierende als auch de-familialisierende Politiken angeboten. Bei dem Idealtyp des *impliziten Familialismus* hingegen bestehen weder familialisierende noch de-familialisierende Politiken. Da die Familie aufgrund fehlender Alternativen jedoch der Ort ist, wo Fürsorgetätigkeiten geleistet werden, gilt dieses Modell in seiner Wirkung als familialistisch. Im letzten Idealtyp, dem *de-familialistischen Modell*, geht eine starke De-Familialisation mit schwachen familialisierenden Elementen einher.

Wir versuchen nun die übergreifende Idee des Familialismus bzw. der De-Familialisierung auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik zu übertragen. Eine *familialistische Arbeitsmarktpolitik* liegt dann vor, wenn arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Fürsorgefunktion der Familie stärken und zugleich die Notwendigkeit der Partizipation am Erwerbsleben zumindest eines Familienmitglieds (meist der Frau) schwächen. Darüber hinaus zeichnet sich eine familialisierende Arbeitsmarktpolitik dadurch aus, dass traditionell geschlechtsspezifische ökonomische Abhängigkeitsverhältnisse in Familien aufrechterhalten oder sogar gestärkt werden und dass Arbeitslose nicht als Individuen, sondern im Familien- bzw. Haushaltskontext betrachtet werden. Von *re-familialisierender Arbeitsmarktpolitik* sprechen wir dann, wenn durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen familiale Abhängigkeitsverhältnisse wieder verstärkt werden. Eine *de-familialisierende Arbeitsmarktpolitik* fördert demgegenüber die ökonomische Eigenständigkeit der einzelnen Familienmitglieder, insbesondere der Frauen. Zudem ist sie darauf ausgerichtet, Personen mit Betreuungsaufgaben bei der Arbeitssuche besonders zu unterstützen.

Um den De- bzw. (Re-)Famialisierungsgrad der aktuellen Arbeitsmarktpolitik in Deutschland einzuschätzen, werden im Weiteren die Anspruchsvoraussetzungen, die Ausgestaltung der Leistungsgewährung, das Leistungsniveau, der Zugang zu Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik sowie sonstige vermittlungsbezogene Aktivitäten daraufhin überprüft, ob sie familiäre Abhängigkeitsverhältnisse eher begünstigen oder verringern. Dabei steht der Wandel der Arbeitsmarktpolitik durch die Hartz IV-Gesetzgebung im Mittelpunkt der Analyse.

De- und (Re-)Famialisierung durch Hartz IV

Kern des Regelwerks, das zum SGB II mit dem Namen „Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige“ geworden ist, ist die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Wer länger als zwölf Monate arbeitslos und erwerbsfähig ist, erhält seit Anfang 2005 Arbeitslosengeld II. Dieses entspricht in seiner Ausgestaltung und Höhe eher der Sozialhilfe als der Arbeitslosenhilfe, so dass aus einer Lohnersatzleistung de facto eine Fürsorgeleistung geworden ist (vgl. Knuth in diesem Band). Die neu institutionalisierte „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik fußt auf dem Konzept des „Forderns und Förderns“, was u.a. darin zum Ausdruck kommt, dass Arbeitslose durch die JobCenter bei den Arbeitsagenturen oder bei den Kommunen besser betreut und schneller vermittelt werden sollen.

Mit der Einführung des SGB II ist die Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von knapp 4 Mio. Arbeitslosen- und SozialhilfeempfängerInnen Ende 2004 auf gut 5 Mio. Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen Mitte 2005 angestiegen, da die meisten SozialhilfeempfängerInnen als erwerbsfähig eingestuft worden sind (vgl. Bartelheimer u.a. 2006: 21). Die ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen werden dadurch in das soziale Sicherungssystem integriert und haben generell Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Knapp 9% der erwerbsfähigen Arbeitslosengeld II-BezieherInnen sind alleinerziehende Frauen (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 338).

Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ist nicht nur der Umfang der registrierten Arbeitslosigkeit gestiegen, sondern auch der Frauenanteil an den registrierten Arbeitslosen. Dieser Anstieg geht auf die vielen westdeutschen Frauen zurück, die vorher entweder Sozialhilfe bezogen oder als Ehepartnerinnen von Arbeitslosenhilfeempfängern über keine eigenen Ansprüche verfügt haben. Als Teil der Bedarfsgemeinschaft müssen sie nun auch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 338f.). D.h. ein Teil der Frauen in der Stillen Reserve konnte durch die Hartz IV-Reformen als Arbeitslose sichtbar gemacht werden (vgl. Rudolph 2006a: 53).

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaften

In Anlehnung an das Sozialhilferecht sind im SGB II Bedarfsgemeinschaften eingeführt worden. Nach § 7 SGB II gehören zu einer Bedarfsgemeinschaft neben der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Person deren nicht dauernd getrennt lebende/r Ehe- oder LebenspartnerIn sowie mit im Haushalt lebende eigene Kinder unter 25 Jahren. Stellen unter 25-Jährige einen Antrag auf Arbeitslosengeld II, zählen auch die im Haushalt lebenden Eltern zur Bedarfsgemeinschaft.¹ Nach dem neu geschaffenen Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft wird nicht nur davon ausgegangen, dass bei Ehepaaren und bei nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften der wechselseitige Wille existiert, füreinander einzustehen und Verantwortung füreinander zu tragen, sondern auch bei Personen, wenn sie länger als ein Jahr zusammenleben, ein gemeinsames Kind mit im Haushalt lebt, Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgt werden oder eine Verfügungsmacht über das Einkommen oder Vermögen des/der Anderen besteht.² Die Gleichsetzung von Ehen und eheähnlichen oder sonstigen Lebensgemeinschaften im SGB II wird kontrovers diskutiert. Während unverheiratete Paare nicht vom Ehegattensplitting profitieren, müssen sie aber im Falle der Langzeitarbeitslosigkeit finanziell füreinander einstehen (vgl. Wersig u.a. 2006: 308f.), da Einkommen und Vermögen der (Ehe-)PartnerInnen beim Arbeitslosengeld II verschärft angerechnet werden. Die sozialpolitische Gleichbehandlung von Ehen und eheähnlichen Gemeinschaften hat sich zunächst nur auf heterosexuelle Paare beschränkt, während bei homosexuellen Paaren nur im Falle einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft von einer Bedarfsgemeinschaft ausgegangen worden ist (vgl. Berghahn/Wersig 2005). Die Große Koalition hat Mitte 2006 jedoch beschlossen, homosexuelle mit heterosexuellen eheähnlichen Gemeinschaften gleichzustellen und die Beweislast umzukehren. Seit Anfang August 2006 müssen alle unverheiratet Zusammenlebenden nachweisen, dass sie keine Bedarfsgemeinschaft bilden (vgl. FR vom 23.02.2005; 01.08.2006).

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft markiert im Hinblick auf die Einstandspflicht und daraus resultierenden Konsequenzen einen Schritt in Richtung Famialisierung. Es „erzwingt“ familiäre Solidarität und schränkt die ökonomische Unabhängigkeit der Individuen ein, insbesondere im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe.

Widersprüchlicher fällt hingegen das Urteil bezüglich der Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen aus. Diese schließen Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen mit der Arbeitsagentur ab. Die Eingliederungsvereinbarung kann von einer Person für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft unterzeichnet werden, was eine Entmündigung der weiteren Personen in der Bedarfsgemeinschaft bedeutet. Dies ist besonders problematisch, weil in Eingliederungsvereinbarungen gemäß

§ 15 SGB II auch Regelungen und Leistungen für die gesamte Bedarfsgemeinschaft enthalten sein können. Konkret werden hierbei die individuelle Lebenssituation der Langzeitarbeitslosen und weiterer Personen der Bedarfsgemeinschaft erfasst sowie Maßnahmen zur Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, zur besseren Arbeitsmarktintegration oder zur Qualifizierung festgehalten (vgl. Rudolph 2005: 260, 269; Rudolph 2006b: 246f.). Durch die Einbeziehung der (Ehe-)PartnerInnen in die Eingliederungsvereinbarungen wirkt sich die Hartz IV-Gesetzgebung insofern de-familialisierend aus, als eine Erwerbsintegration vorher nicht-erwerbstätiger oder teilzeiterwerbstätiger PartnerInnen von Langzeitarbeitslosen öffentlich gefordert und gefördert wird, wenn das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft nicht sichergestellt ist (vgl. Wersig u.a. 2006: 315f.). Knapp 70% der erwerbsfähigen Angehörigen, die dadurch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen, sind Frauen (vgl. Bartelheimer u.a. 2006: 22). Sie tauchen erstmals in der Arbeitslosenstatistik auf und können u.U. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Anspruch nehmen, da sie gleichermaßen für die finanzielle Situation der Bedarfsgemeinschaft verantwortlich gemacht werden. Eine de-familialisierende Wirkung sowie das Ziel einer verstärkten Frauenerwerbsintegration geht auch von § 16 Abs. 2 SGB II aus, der psychosoziale Leistungen (z.B. Schuldner- oder Suchtberatung) sowie Hilfen bei der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen vorsieht, wenn diese für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erforderlich sind. Durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft und eine gemeinsame Eingliederungsvereinbarung können die oben erwähnten zumeist weiblichen erwerbsfähigen Angehörigen jedoch den Anspruch auf Eingliederungsunterstützung wieder verlieren, wenn der Partner zwischenzeitlich in den Arbeitsmarkt integriert werden konnte und ein ausreichendes Einkommen erwirtschaftet. In diesem Fall wirkt die Eingliederungsregelung re-familialisierend.

Im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Reform sind weiterhin die Zumutbarkeitsregelungen für Arbeitslosengeld II-BezieherInnen verschärft worden. Zumutbar ist jede Arbeit, wenn sie nicht gesetz- oder sittenwidrig ist, auch wenn die Bezahlung unterhalb des tariflichen oder ortsüblichen Lohns liegt. Bei Nichtannahme einer Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitsgelegenheit (sog. Ein-Euro-Jobs) kann das Arbeitslosengeld II gekürzt und im Zweifelsfall ganz gestrichen werden. Die Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen ist ebenfalls ambivalent zu beurteilen. Sie zwingt Menschen einerseits eher in die Erwerbsarbeit als dass sie auf Fürsorgetätigkeiten in der Familie verwiesen werden und wirkt somit stärker de-familialisierend. Da die Zumutbarkeitsregel im Kontext der Eingliederungsvereinbarung im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft auch die Partnerin betrifft und der Arbeitsmarkt nach wie vor geschlechtsspezifisch segregiert ist, sind Frauen anderer-

seits von den negativen Folgen der Zumutbarkeitsregelung voraussichtlich stärker betroffen und werden eher auf geringfügige Beschäftigung oder Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung verwiesen werden (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 339). Eine (re-)familialisierende Wirkung tritt also dann ein, wenn keine existenzsichernde Beschäftigung gefunden wird und Frauen weiter mehrheitlich auf ein zweites Haushaltseinkommen angewiesen sind.

Verschärfte Einkommens- und Vermögensanrechnung

Bereits mit der ersten Hartz-Reform aus dem Jahr 2003 ist die Anrechnung von Partnereinkommen und -vermögen in Bezug auf die Arbeitslosenhilfe verschärft worden.³ Der Mindestfreibetrag für den/die verdienende/n PartnerIn der langzeitarbeitslosen Person hat sich von 602,92 € auf 482,34 € im Monat reduziert (vgl. Wersig u.a. 2006: 304). Auch die Freibeträge für Vermögen sind deutlich herabgesetzt worden.⁴ Bereits infolge dieser Kürzungen ist die Zahl der wegen Einkommensanrechnung abgelehnten Anträge auf Arbeitslosenhilfe zwischen 2002 und 2003 um ca. 61% angestiegen, die Zahl der von Frauen gestellten und wegen Einkommensanrechnung abgelehnten Anträge hat sich um 64% erhöht. Generell sind knapp 80% der AntragstellerInnen der abgelehnten Arbeitslosenhilfe-Anträge – auch in den Jahren 2002 und 2003 – Frauen (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 336). Es ist zu vermuten, dass die Ausgrenzung von Frauen aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen infolge abgelehnter Arbeitslosengeld II-Anträge Rückwirkungen auf die familiäre Arbeitsteilung haben wird, und zwar zu Ungunsten der Frauen.

Bei der Zusammenlegung der Arbeitslosen- mit der Sozialhilfe werden die strengeren Anrechnungsbestimmungen des Sozialhilferechts auf das Arbeitslosengeld II übertragen.⁵ D.h. mit der Reform werden die geltenden Anrechnungsbestimmungen aus der Sicht der ehemaligen ArbeitslosenhilfeempfängerInnen noch weiter verschärft, indem auf die häusliche Bedarfsgemeinschaft verwiesen wird. Bei der Arbeitslosenhilfe ist das Einkommen von PartnerInnen zwar im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung herangezogen worden, nicht aber für die Berechnung der Höhe der Arbeitslosenhilfe. Diese ist eine individuelle Lohnersatzleistung gewesen, die 53% bzw. bei Vorhandensein von Kindern 57% des vorherigen Nettoeinkommens betragen hat. Nun richtet sich die Höhe des Arbeitslosengeldes II nach dem Bedarf, und zur Bedarfsermittlung wird auch das Einkommen von (Ehe-)PartnerInnen herangezogen. Berücksichtigung finden sämtliche Einkommen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft sowie bestehendes Vermögen. Als Einkommen werden alle Einkommen (außer Erziehungs-/Eltern- und Pflege-

geld) nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen angerechnet. Es besteht ein Erwerbstätigenfreibetrag mit drei Einkommensstufen, die bereits mehrfach verändert worden sind.⁶ Damit haben sich die Verdienstmöglichkeiten bei Arbeitslosengeld II-Bezug bzw. die finanziellen Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gegenüber der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe leicht verbessert, sind aber immer noch sehr niedrig (vgl. Koch/Walwei 2005: 12f.).

Die Regelungen bezüglich des nicht anzurechnenden Vermögens, sog. Schonvermögen, sind seit 01.08.2006 zugunsten der privaten Altersvorsorge reformiert worden.⁷ Wenn Einkommen und Vermögen den Bedarf – seit Mitte 2006 345 € in West- und Ostdeutschland⁸ – übersteigen, wird kein Arbeitslosengeld II mehr gezahlt. Aus gleichstellungspolitischer Perspektive gestaltet sich die Anrechnung des Schonvermögens insofern problematisch, als die durchschnittlichen gesetzlichen Rentenansprüche von Männern und Frauen unterschiedlich hoch ausfallen. Frauen sind bedingt durch eine in der Regel geringere eigene Rente gezwungen, einen höheren Ausgleich durch private Vorsorge zu erzielen, weshalb das vor dem Anspruch auf Arbeitslosengeld II für die Altersvorsorge freigestellte Vermögen unter Gerechtigkeitsaspekten dynamisch an die tatsächlichen gesetzlichen Rentenansprüche angepasst werden müsste.⁹

Da derzeit noch keine Studien existieren, die die Auswirkungen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hinsichtlich der Veränderungen in der Zusammensetzung des Personenkreises der Leistungsberechtigten abbilden, muss an dieser Stelle auf zwei Simulationsrechnungen zurückgegriffen werden. *Schulte* (2004) hat auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 abgeschätzt, welche Haushaltstypen, in denen vorher mindestens eine Person Arbeitslosenhilfe bezogen hat, von den Neuregelungen profitieren bzw. Nachteile durch diese erfahren. Es zeigt sich, dass die VerliererInnen des am Bedarf orientierten Arbeitslosengeldes II und der verschärften Anrechnungsregelungen v.a. Paare ohne Kinder sind. Gut 80% werden schlechter gestellt und knapp die Hälfte davon erhält aufgrund der neuen Anrechnungsbestimmungen gar kein Arbeitslosengeld II mehr. Bei den Paaren mit mehreren Kindern teilen sich VerliererInnen und GewinnerInnen in zwei etwa gleich große Hälften. Knapp drei Viertel der Alleinerziehenden profitieren dagegen von der neuen Regelung (Angaben für Gesamtdeutschland). In Ostdeutschland sind v.a. Alleinlebende und Paare mit Kindern in höherem Maße negativ betroffen als im Westen. Das häufigere Vorhandensein eines zweiten Haushaltseinkommens führt im Osten dazu, dass mehr Paare aufgrund der Einkommensanrechnung keine Leistung mehr erhalten oder dass die Leistung niedriger ausfällt. In Ostdeutschland sind in 95% der Fälle beide PartnerInnen Erwerbspersonen (in Westdeutschland sind dies nur

64%). Da weniger als 2% der anspruchsberechtigten Haushalte in Gesamtdeutschland über Vermögen verfügen, das oberhalb der Freibetragsgrenzen liegt, wirkt sich die verschärfte Vermögensanrechnung nur in geringem Maße auf den Leistungsbezug aus (vgl. Schulte 2004).

Das *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)* führte seine Simulationsrechnung auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 durch und stellte fest, dass ca. 17% der ehemaligen ArbeitslosenhilfebezieherInnen den Anspruch auf Arbeitslosengeld II verlieren, während fast die Hälfte der ehemaligen Arbeitslosenhilfehaushalte von der Neuregelung profitiert. Auch bei der Berechnung des IAB zählen Paare ohne Kinder zu den größten Verlierern der Reform. Gut ein Drittel hat nach dieser Simulationsrechnung keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II mehr und von denjenigen mit Anspruch reduziert sich die Leistung in 66% der Fälle. Paare in Ostdeutschland gelten in höherem Maße als nicht bedürftig, was auch das IAB auf die häufigere Existenz von Zwei-Verdiener-Haushalten zurückführt. Frauen haben seltener Anspruch auf Arbeitslosengeld II als Männer, weil der Fall häufiger auftritt, dass der Partner ein Erwerbseinkommen erzielt, das infolge der Anrechnung entweder zum völligen Verlust oder zumindest zur Minderung der Leistung der Partnerin führt. Bei den Alleinerziehenden zählen über 60% zu den GewinnerInnen und auch mehr als die Hälfte der Paare mit Kindern erhalten nach der Neuregelung eine höhere Leistung. Nach der IAB-Simulation würde bei immerhin 9% der Bedarfsgemeinschaften die Anrechnung von Vermögen zur Ablehnung des Antrags führen (vgl. Blos/Rudolph 2005).

Infolge der verschärften Anrechnungsmodalitäten werden familiäre Abhängigkeitsverhältnisse verstärkt. Da Männer durchschnittlich immer noch mehr verdienen als Frauen, führt die Anrechnung von Partnereinkommen vermehrt bei Frauen zur Ablehnung der Arbeitslosengeld II-Anträge und damit zu einer erschwerten Erwerbsintegration. Die Regelung wirkt somit v.a. im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe re-familialisierend.

In ungünstigen Konstellationen kann es passieren, dass der/die PartnerIn, deren/dessen Arbeitslosengeld II-Antrag abgelehnt worden ist, auch den Kranken- und Pflegeversicherungsschutz verliert. Während EhepartnerInnen kostenlos qua Ehe in der Kranken- und Pflegeversicherung ihrer PartnerInnen mitversichert sind, müssen sich nicht-verheiratete PartnerInnen selbst versichern.¹⁰ Für EhepartnerInnen haben die sozialrechtlichen Folgen eines abgelehnten Arbeitslosengeld II-Antrags einen re-familialisierenden Charakter, denn die Betroffenen werden auf abgeleitete Sicherungselemente verwiesen. Bei Unverheirateten muss der fehlende Sozialversicherungsschutz analog aus den finanziellen Mitteln der

Bedarfsgemeinschaft aufgebracht werden. Die durch die Einkommens- und Vermögensanrechnung bedingte höhere Ablehnungsquote von Frauen bei den Arbeitslosengeld II-Anträgen festigt implizit das Modell der männlichen Versorgerehe und die Familiensubsidarität, während die weibliche ökonomische Unabhängigkeit hinten angestellt wird.

Abdrängung in prekäre Jobs?

Die im SGB II festgelegten Leistungsgrundsätze für Erwerbsfähige mit Grundversicherung orientieren sich vorrangig an der Beendigung oder Verringerung von Hilfebedürftigkeit durch Eingliederung in Arbeit, weshalb Geld- und Sachleistungen deutlich nachgeordnet sind. Zugleich besitzen Maßnahmen, welche die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Abs. 1 SGB II), gegenüber anderen Maßnahmen wie Fortbildungen Priorität, so dass viele Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen in Kombination mit den bereits erwähnten Verschärfungen der Zumutbarkeitskriterien sowie den durch Eingliederungsvereinbarungen gestiegenen Sanktionsmöglichkeiten auch zur Annahme von Erwerbsarbeit mit reduziertem Stundenumfang gezwungen sind. Zu diesen zählen u.a. die Mini-Jobs mit einer Verdienstgrenze bis zu 400 € und die beitragsreduzierten Midi-Jobs mit einer Verdienstgrenze zwischen 400,01 € und 800 €. Um die flexiblen Beschäftigungsmöglichkeiten auszuweiten, wurde am 01.04.2003 die Wochenstundenbegrenzung von 15 Stunden bei geringfügiger Beschäftigung aufgehoben. Schätzungen zufolge gab es im Juni 2005 etwa 6,7 Mio. Mini-JobberInnen, das sind 2,6 Mio. mehr als vor der Reform 2003 (vgl. Deutscher Bundestag 2006: 17). In welchem Umfang hier tatsächlich Nettobeschäftigungseffekte greifen, kann nur gemutmaßt werden. Kritische WirtschaftswissenschaftlerInnen machen vielmehr Mitnahme- und Verdrängungseffekte für den Zuwachs bei diesem Stellentypus verantwortlich (vgl. Knapp 2004: 7).

Die Förderung geringfügiger, häufig im haushaltsnahen Dienstleistungssektor angesiedelter Beschäftigung ist aus geschlechterpolitischer Perspektive nicht zu begrüßen, da es sich bei den Mini- und Midi-Jobs in der Regel um prekäre, niedrig entlohnte berufliche Tätigkeiten handelt, mittels derer keine (ausreichenden) Rentenansprüche erworben werden können und die selten eine Brücke in vollversicherungspflichtige Beschäftigung darstellen, aber überdurchschnittlich häufig von Frauen ausgeführt werden.

Besonders folgenreich ist die Ausübung von Mini-Jobs hinsichtlich der sozialen Absicherung. Enden Mini-Jobs, und sei es nach mehreren Jahren, haben die Betroffenen keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I, weil Mini-JobberInnen nicht

in die Arbeitslosenversicherung integriert sind. Da der Großteil der geringfügig Hauptbeschäftigten sowie der im Niedriglohnsegment Tätigen weiblich sind (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 136), fördert die mit Hartz IV verknüpfte Niedriglohnstrategie implizit das Modell der modernisierten Versorgerehe, indem sie die weibliche soziale Absicherung weiterhin an einen männlichen Familienernährer und dessen Anwartschaften bindet (vgl. Koch/Bäcker 2004: 95). Die Hartz-Gesetzgebung reproduziert somit in diesem Punkt ein konservatives Frauen- und Familienleitbild (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2002: 5), schreibt die traditionelle Geschlechterhierarchie auf dem Arbeitsmarkt über geschlechtsspezifische Lohndiskriminierung, aber auch indirekt bei der daraus resultierenden Verteilung häuslicher Aufgaben fort und wirkt re-familialisierend.

„Die Ausweitung von Beschäftigung im Privathaushalt ist hierbei Ausdruck und Konsequenz eines wohlfahrtstaatlichen Modells, das Betreuungs- und Pflegearbeit nur nachrangig im öffentlichen Sektor organisiert“ (Koch/Bäcker 2004: 97).

Eine Entprofessionalisierung und Dequalifizierung personenbezogener und haushaltsnaher Dienstleistungen kann zusätzlich die Folge dieser Politik sein.

Die Ein-Euro-Jobs als dritte Variante der in § 16 SGB II vorgesehenen Arbeitsmöglichkeiten sind als ultima ratio für diejenigen Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen konzipiert, die nicht in reguläre Ausbildung oder Beschäftigung vermittelt werden können sowie nicht (mehr) für Eingliederungsmaßnahmen infrage kommen. Dieser Stellentypus sollte zusätzlich geschaffen werden, im öffentlichen Interesse liegen, befristet sein, schwer vermittelbare Arbeitslose an den Arbeitsmarkt heranführen (aktivierendes Element) und in der Regel durch eine Mehraufwandsentschädigung entlohnt werden. De facto bilden Ein-Euro-Jobs zusammen mit kurzen Trainingsmaßnahmen den Schwerpunkt der zum Einsatz kommenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente und werden anders als die stark eingeschränkten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht gezielt und personenspezifisch, sondern nach dem Gießkannenprinzip eingesetzt (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: 5). Auch wenn aus der subjektiven Perspektive der Betroffenen die Ein-Euro-Jobs Vorteile besitzen, indem die Mehraufwandsentschädigung die finanzielle Situation verbessert, das Gefühl der Teilhabe an gesellschaftlich anerkannter Tätigkeit vermittelt wird und partiell begleitende Qualifizierung und Betreuung stattfindet (vgl. Rudolph 2005: 268), handelt es sich aus struktureller Sicht um eine prekäre Inklusion, die nach gegenwärtigen Schätzungen in eine Sackgasse führt und dem Ziel der Erwerbsintegration nicht dienlich ist (vgl. Seifert 2005: 23). Damit wird die de-familialisierende Intention vermutlich nicht verwirklicht werden.

Auswirkungen der Hartz IV-Gesetze auf Alleinerziehende

Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe hat sich spürbar auf die Situation von Transferleistung beziehenden Alleinerziehenden (über 80% davon sind Frauen) ausgewirkt, die vor der Arbeitsmarktreform mehrheitlich zum Personenkreis der SozialhilfeempfängerInnen gezählt haben.¹¹ Sie haben keine Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration erfahren, wobei das Haupthindernis die Verfügbarkeit gewesen ist. Gemäß § 103 Abs. 1 Satz 1 AFG ist es Personen mit aufsichtsbedürftigen Kindern bis zu 16 Jahren gestattet gewesen, sich in ihrem Vermittlungswunsch auf eine Teilzeitarbeit zu beschränken, um weiterhin als arbeitslos zu gelten. Wer dem Arbeitsmarkt nur mit weniger als 18 Stunden in der Woche zur Verfügung stehen konnte, hat nicht als arbeitslos gegolten und war auf Sozialhilfe angewiesen. Heute beziehen viele arbeitslose und hilfebedürftige Alleinerziehende Arbeitslosengeld II, was neben einer eigenständigen und verbesserten sozialen Absicherung zugleich mit einem Zugang zu den in § 16 SGB II aufgeführten Kann-Leistungen der Eingliederung in Erwerbsarbeit einhergeht. Voraussetzung für den Bezug von Arbeitslosengeld II ist die Erwerbsfähigkeit, die jedoch nicht impliziert, dass ausnahmslos alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dem Arbeitsmarkt vollständig zur Verfügung stehen müssen. Wer z.B. ein Kind erzieht und über keinen Betreuungsplatz verfügt, erhält Arbeitslosengeld II, muss aber bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes und damit während der Elternzeit nicht uneingeschränkt alle Arbeiten oder Arbeitsgelegenheiten annehmen.¹² Mütter, die ein Kind unter drei Jahren allein erziehen und erwerbstätig sein möchten, werden bei der Suche nach einem geeigneten Kinderbetreuungsplatz unterstützt. Die Mehrheit der Alleinerziehenden lebt jedoch mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt zusammen, die nicht mehr im betreuungsintensiven Alter von unter drei Jahren sind, und bildet mit diesen eine Bedarfsgemeinschaft (92,5%). Die mangelnden Betreuungsmöglichkeiten von Kleinkindern können daher nicht der vorrangige Grund der hohen Arbeitslosigkeit Alleinerziehender sein (vgl. VAMV 2006: 7), sondern eher das vorherrschende Prinzip der Halbtagsbetreuung. Der Ausbau von Krippen, Ganztagskindergärten und -schulen soll daher staatlich gefördert werden, damit möglichst viele Frauen die Chancen zur Erwirtschaftung des eigenen Unterhalts durch Erwerbsarbeit erhalten. Die schlechte Finanzlage etlicher Kommunen muss bei der Wahrscheinlichkeit der Schaffung neuer Betreuungsgelegenheiten jedoch berücksichtigt werden, weshalb die Hartz IV-Konzeption in diesem Punkt zwar eine de-familialisierende Intention verfolgt, in der praktischen Umsetzung aber partiell an Grenzen stößt.

Die Teilnahme an Trainings, beruflicher Weiterbildung oder sonstigen Eingliederungsmaßnahmen ist für Alleinerziehende häufig erschwert. Entweder wird

ihre besondere, meist durch eingeschränkte Verfügbarkeit gekennzeichnete Lebenssituation vom Grundsicherungsträger (negativ) antizipiert und sie erhalten gar nicht erst Zugang zu derartigen Maßnahmen oder sie sind im umgekehrten Fall gezwungen, aufgrund verschärfter Zumutbarkeitskriterien diese unter jeder Bedingung und trotz Unvereinbarkeiten (z.B. in den Schulferien) anzunehmen (vgl. VAMV 2006: 13ff.). Die eingeschränkte Verfügbarkeit lässt Alleinerziehende als Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen gelten, die bevorzugt in Arbeitsgelegenheiten statt in reguläre Beschäftigung vermittelt werden. Damit sind sie anderen Arbeitssuchenden – nicht qua Gesetzestext, aber faktisch qua Beratung und Betreuung – gegenüber schlechter gestellt (vgl. Spindler 2004: 155) und selbst mit Erwerbsarbeit oft auf unterstützende Sozialleistungen angewiesen (vgl. VAMV 2006: 8).

Auswirkungen der Hartz IV-Gesetze auf die Situation von BerufsrückkehrerInnen

Das als typisch für westdeutsche Frauen angenommene Dreiphasenmodell der Erwerbstätigkeit verliert zwar zunehmend an Bedeutung, dennoch scheiden auch heutzutage nicht wenige Mütter in der Familienphase aus dem Erwerbsleben aus und kehren erst Jahre später wieder in den Beruf zurück (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 175ff.). Wachsende Arbeitslosigkeit und ein immer schnellerer (Wert-)Verfall des erworbenen Humankapitals auf dem Arbeitsmarkt sind dafür verantwortlich, dass bereits seit den 1970er Jahren die Berufsrückkehr nur zu deutlich schlechteren Konditionen gelingt. So sehen sich Mütter, die wieder in das Erwerbsleben einsteigen wollen (und den überwiegenden Teil der BerufsrückkehrerInnen ausmachen), mehrfach gezwungen, Teilzeitjobs anzunehmen, die weit unter ihrer früheren fachlichen Qualifikation angesiedelt sind. In vielen Fällen ist selbst zur Erlangung dieses Stellentyps eine staatlich geförderte Anpassungsmaßnahme notwendig (vgl. Pinl 2003: 6).

Die Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung oder Umschulung zwecks Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben sich für BerufsrückkehrerInnen durch die Hartz-Gesetzgebung verschlechtert. Repräsentierte dieser Personenkreis zuvor generell eine besondere Zielgruppe der Arbeitsmarktpolitik mit einem Rechtsanspruch auf Unterhalt während der Teilnahme an einer Fortbildung zum Wiedereinstieg, bevorzugtem Zugang zu dieser sowie zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und dem Eingliederungszuschuss als Pflichtleistung, gilt dies nun nur noch für Arbeitslosengeld I-EmpfängerInnen, während in der Neufassung des SGB II keine speziellen Personengruppen mehr aufgeführt und die oben genannten Ansprüche im Rahmen der Neuregelung für Arbeitslosengeld II-EmpfängerInnen

durch Kann-Leistungen (§ 16 SGB II) ersetzt worden sind. Da die Arbeitsagenturen an Einsparungsrichtlinien und die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparbarkeit gebunden sind (§ 3 Abs.1 SGB II), ist nicht zu erwarten, dass Kann-Leistungen bevorzugt der Gruppe der BerufsrückkehrerInnen gewährt werden. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der geförderten beruflichen Weiterbildung zu, wo die TeilnehmerInnenzahlen insgesamt und speziell die der benachteiligten Gruppen in den letzten Jahren stark gesunken sind (vgl. Knapp 2004; Schmid 2004). Die Vorgabe einer prognostizierten Verbleibsquote von 70% für die Zulassung und Förderung von Maßnahmen in Verbindung mit einer hohen individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit auf Seiten der TeilnehmerInnen an beruflicher Weiterbildung haben gemäß ersten Wirkungsstudien zu einer Bestenauswahl geführt (vgl. Deutscher Bundestag 2006: 13). Aus Perspektive der Maßnahmeträger zählen BerufsrückkehrerInnen aufgrund der eher geringen Wahrscheinlichkeit auf Beschäftigung nach der Weiterbildung folgerichtig nicht zum bevorzugten „KundInnenkreis“, sondern gelten im Gegenteil durch die lange zurückliegende Berufserfahrung, das Vorhandensein von Kindern und die daran geknüpften spezifischen Arbeitszeitwünsche als Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen.¹³ Aus demselben Grund sind sie generell bei der Gewährung jeglicher Kann-Leistungen auf das Entgegenkommen der Fachkräfte in den JobCentern angewiesen und erfahren bei Anwendung der neuen Arbeitsverpflichtung des SGB II für arbeitssuchende Hilfebedürftige voraussichtlich überproportional häufig eine Verschiebung zu befristeter Arbeit, zu Mini- oder Ein-Euro-Jobs, statt eine Qualifizierung oder Umschulung zu erhalten.

„Dass Fürsorgeleistungen nicht als soziale Rechte gesichert sind, sondern von der Einhaltung persönlicher Verhaltensanforderungen abhängig bleiben, bildet keinen idealen Rahmen für 'moderne' Dienstleistungen“ (Bartelheimer 2005: 57),

sondern konstituiert asymmetrische Dienstleistungsbeziehungen zwischen FallmanagerIn und KundIn. Die Hartz IV-Gesetzgebung führt in diesem Punkt also neben neuen Abhängigkeitsverhältnissen zu einer verschlechterten Arbeitsmarktintegration von Müttern und kann sich gemäß unserem Analyse Rahmen re-familialisierend auswirken. Das Argument trifft insbesondere dann zu, wenn zukünftige Evaluationsforschungen mit Bezug auf die Wirkungsweise der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeigen sollten, dass der durch die Zumutbarkeitsregelung ausgelöste Zwang zur Annahme von Ein-Euro-, Mini- und Midi-Jobs den Rückzug von BerufsrückkehrerInnen in die Stille Reserve auslösen sollte.

Verstärkt wird diese Annahme durch einen Blick auf die Situation derjenigen Personen (erneut überwiegend Frauen), die in den Beruf zurückkehren wollen,

aber durch die verschärfte Anrechnung des Partnereinkommens im Rahmen einer Bedarfsgemeinschaft keinen Leistungsanspruch besitzen. Ihre Zahl ist seit Umsetzung der Hartz-Gesetze mindestens um 300.000 Personen angestiegen (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: 7), wofür auch die Verkürzung der Rahmenfrist für Erziehende und Pflegende nach dem SGB III verantwortlich ist (vgl. Knapp 2004: 16). Diese Gruppe der NichtleistungsempfängerInnen ist bereits vor der Arbeitsmarktreform nur in geringem Umfang betreut und in Maßnahmen vermittelt worden. Ihre Benachteiligung setzt sich unter Anwendung der Hartz-Gesetze fort, indem sie keinen Zugang zu Unterhaltsgeld bei beruflicher Weiterbildung, zu Existenzgründungszuschüssen oder zu Überbrückungsgeldern erhalten.

Expliziter Familialismus in der Arbeitsmarktpolitik

Der Feststellung von Ostner u.a. (2004: 19), dass in der aktuellen Sozialpolitik gleichzeitig Tendenzen einer De- wie einer Re-Familialisierung erkennbar sind, ist auch in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik zuzustimmen. Mit der Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Individuen für ihre Existenzsicherung und der für viele Langzeitarbeitslose spürbaren Absenkung des Leistungsniveaus durch Arbeitslosengeld II erhöht der deutsche Wohlfahrtsstaat den Anteil (re-)kommodifizierender Maßnahmen. Da die Hartz IV-Reformen aber keinem einheitlichen Leitbild folgen und „geschlechterpolitisch konzeptionslos“ (Knapp 2004: 18) scheinen, wirkt sich der (Re-)Kommodifizierungstrend höchst unterschiedlich im Hinblick auf seine de- oder (re-)familialisierenden Effekte aus.

Zieht man die Typologie von Leitner (2003) heran, weisen die meisten der hier untersuchten arbeitsmarktpolitischen Reformmaßnahmen einen stark (re-)familialisierenden Charakter und nur schwache de-familialisierende Aspekte auf. Die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Reformen folgen somit dem Modell des expliziten Familialismus – ein Ergebnis, zu dem auch Leitner (2003: 371) in ihrer Analyse der Elternzeitregelungen kommt. Die (Re-)Familialisierung der Hartz IV-Reform erkennt man bereits an ihrem Kern, der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Aus der Arbeitslosenhilfe, die zwar eine Bedürftigkeitsprüfung vorsah, aber in Bezug auf den Leistungsumfang eine an der Sicherung des Lebensstandards orientierte individuelle Lohnersatzleistung dargestellt hat, ist nun mit dem Arbeitslosengeld II eine Leistung geworden, die nur noch das Existenzminimum im familialen Kontext absichert.

„In Zeiten, in denen sich die Lebensmodelle vervielfältigen und immer mehr Frauen das klassische Ernährermodell ablehnen und nach einer gleichberechtigten Teilhabe an Erwerbsarbeit und Einkommen streben, reaktiviert der Staat die Versorgerrolle und die

damit verbundenen finanziellen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Erwachsenen.“ (Schindler 2003: 68)

Die verstärkten finanziellen familialen Abhängigkeitsverhältnisse ergeben sich u.a. aufgrund der verschärften Anrechnungsregelungen und der Bedarfsgemeinschaften. Nicht die Reduzierung familialer Abhängigkeiten durch eine eigenständige materielle Existenzsicherung im Falle von Arbeitslosigkeit ist intendiert, sondern eine stärkere Rückverweisung auf familiäre Solidaritätspotenziale. Wersig u.a. (2006: 301) sprechen daher von der „Paarzentrierung der Reform“. Faktisch werden v.a. Frauen – unabhängig von der Ehe – im Falle der Langzeitarbeitslosigkeit stärker auf ihre PartnerInnen verwiesen. Dies hat bislang in dem Maße nur für den Sozialhilfebezug gegolten.

Aus Geschlechterperspektive ist das Ungleichgewicht beim Einsatz der verschiedenen Eingliederungsmaßnahmen insofern bedenklich, als die Integrationsbilanz bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – in welche eher Männer vermittelt werden – zwar nicht besonders gut ausfällt, aber dennoch deutlich besser eingeschätzt wird als für Arbeitsgelegenheiten oder gänzlich fehlende aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – was eher die Situation von Frauen und speziell Berufsrückkehrerinnen beschreibt (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: 5). Bei der Vermittlungspraxis und der Auslegung der Zumutbarkeitsregeln durch die Arbeitsagenturen „lässt sich wieder eine starke Tendenz in Richtung geschlechtsspezifischer Berufszuweisung beobachten: Frauen sollen in die Zuverdienerberufe, in die Pflege oder zum Putzen gedrängt werden, Männer auf den Bauhof, in die Straßenreinigung und in die einfachen Ordnungsdienste“ (Spindler 2004: 154).

Die Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht der LeistungsbezieherInnen und der Annahme nicht qualifikationsadäquater Beschäftigung wird an dieser Stelle bereits im Hinblick auf die Verletzung des Grundrechts auf Berufsfreiheit diskutiert (vgl. VAMV 200: 49). Die aus der Zumutbarkeitsregelung resultierende Abdrängung in geringfügige Beschäftigung und/oder in Erwerbsarbeit, die unterhalb der Qualifikation liegt, betrifft – wie geschildert – häufiger Frauen und kann zu einer Abwärtsspirale führen: Berufliches Wissen veraltet noch mehr, der Zugang zu qualifikationsadäquater Beschäftigung verschlechtert sich weiter und was zunächst de-familialisierend gedacht war, mündet in einen Rückzug in Familienarbeit, weil die Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt sich weiter verschlechtert hat und die noch infrage kommenden Erwerbsarbeitsmöglichkeiten nicht zur eigenständigen Unterhaltssicherung ausreichen. Diese Entwicklung gestaltet sich für Alleinerziehende besonders folgenreich und kann das Armutsrisiko dieser Personengruppe weiter erhöhen (vgl. VAMV 2006: 70).

Es existieren im Kontext der Arbeitsmarktpolitik kaum de-familialisierende Politiken, die familiäre Abhängigkeiten verringern und eine Optionsvielfalt schaffen, wie beispielsweise die Unterstützung von Eltern und Pflegenden bei der Suche nach Betreuungsmöglichkeiten, die größeren Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch verbesserte Verdienstmöglichkeiten bei Arbeitslosengeld II oder die Einbeziehung vorher nicht-erwerbstätiger (Ehe-)Partnerinnen in die Eingliederungsvereinbarung, unter dem Gesichtspunkt, dass diese nun auch Zugang zu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhalten.

Die vorangegangene Analyse hat insgesamt gezeigt, dass de- oder (re)-familialisierende Effekte der Arbeitsmarktreform stark davon abhängen, inwieweit es gelingt, genügend sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze zu schaffen. Der teilweise zulasten von Vollzeitbeschäftigten erfolgende gegenwärtige Ausbau des Niedriglohnssektors treibt den Re-Familialisierungstrend voran und setzt speziell Frauen (wieder) vermehrt in ökonomische Abhängigkeit von einem männlichen Partner, abgeleiteten Sicherungsansprüchen oder staatlicher Unterstützung. Die Wirkungen der Hartz-Gesetze könnten jedoch auch dann schon positiver für Frauen ausfallen, wenn die Beratung und Vermittlung der JobCenter gendersensibler erfolgen würde, also die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede, die Segregation des Arbeitsmarktes, die geschlechtsspezifische innerfamiliäre Arbeitsteilung etc. bei der Auswahl der Eingliederungsmaßnahmen Berücksichtigung finden würden.

Anmerkungen

- 1 Umgekehrt ist die Unterhaltspflicht von Eltern gegenüber ihren Kindern außer Kraft gesetzt worden, wenn die volljährigen Kinder nicht zu Hause wohnen. Dass aufgrund dieser Regelung arbeitslose Jugendliche von zu Hause wegziehen, bezeichnen Politiker heute als „Fehl-anreiz“ (vgl. FR vom 26.10.2006). Die Große Koalition reagierte: Seit 01.04.2006 haben arbeitslose Jugendliche keinen Anspruch mehr auf Kosten für Unterkunft und Heizung, wenn sie nach dem Stichtag 17.02.2006 aus der elterlichen Wohnung ausziehen. Ausnahmen sind nur aus „schwerwiegenden sozialen Gründen“ (z.B. schwierige Familienverhältnisse oder ein Ausbildungsangebot in einer anderen Stadt) möglich, so dass sich die ausziehwilligen Jugendlichen erst die Zustimmung von der Arbeitsagentur einholen müssen. Zudem wird der monatliche Regelsatz für unter 25-jährige Langzeitarbeitslose um 20% gekürzt (vgl. FR vom 18.02.2006; 31.03.2006).
- 2 Seit dem 01.08.2006 ist zudem die Beweislast umgekehrt worden, so dass Zusammenlebende nachweisen müssen, dass sie kein Paar sind (vgl. FR vom 03.05.2006; 01.06.2006; 01.08.2006).
- 3 Der Mindestfreibetrag für den/die PartnerIn des/der Arbeitslosenhilfempfängers/in ist von 100% des steuerlichen Existenzminimums auf 80% gekürzt worden. Des Weiteren ist der Erwerbstätigenfreibetrag von 25% des steuerlichen Existenzminimums, der einer/m erwerbs-

- tätigen PartnerIn zugestanden worden ist, abgeschafft worden (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 336; Bäcker/Koch 2004: 3).
- 4 Die Freibeträge sind von 520 € pro vollendetem Lebensjahr (max. 33.800 € pro Person) auf 200 € (mind. 4.100 €, max. 13.000 € pro Person) herabgesetzt worden (vgl. Bäcker/Koch 2004: 4).
 - 5 Im Unterschied zur Arbeitslosenhilfe sind die Anrechnungsmodalitäten bei der Sozialhilfe schon immer sehr streng gewesen. Eigenes Einkommen und Vermögen sowie das des Partners/der Partnerin sind angerechnet worden (vgl. Wersig 2006: 305).
 - 6 Bis Oktober 2005 hat gegolten: „15% des Nettoeinkommens bei einem Bruttolohn bis 400 €, zusätzlich 30% für den Teil des Betrags zwischen 400 und 900 € und 15% für den Betrag zwischen 900 bis höchstens 1500 €“ (Bäcker/Koch 2004: 3). Seit Oktober 2005 gilt: „Zusätzlich zu einem Grundfreibetrag von 100 € bleiben 20 Prozent des Bruttoeinkommens bis 800 € anrechnungsfrei. Darüber hinaus beträgt der Freibetrag 10 Prozent des Bruttoeinkommens bis zu einer Grenze von 1500 € bei Arbeitslosen mit Kindern bzw. 1200 € bei Arbeitslosen ohne Kinder“ (Hüther/Scharnagel 2005: 27; vgl. auch FR vom 04.10.2006). Nun ist sich die Große Koalition darüber einig, in Anlehnung an die Vorschläge des Sachverständigenrates die Zuverdienstmöglichkeiten bei kleineren Jobs zu senken und sie bei größeren Jobs auszudehnen, da aufgrund der seit Oktober 2005 geltenden Zuverdienstgrenzen vor allem Jobs bis 200 € angenommen werden, denn hiervon dürfen 120 € behalten werden. Der Sachverständigenrat hat vorgeschlagen, Einkommen bis 200 € zu 100% anzurechnen und von 201 € bis 800 € die Hälfte anzurechnen (vgl. FR vom 11.10.2006).
 - 7 Statt 200 € werden nun nur noch Barvermögen in der Höhe von 150 € pro vollendetem Lebensjahr des/der Arbeitslosengeld II-Beziehers/in sowie seiner/ihrer (Ehe-)Partners/in (mindestens 4.100 €, höchstens aber 13.000 € pro PartnerIn) nicht angerechnet, die Freibeträge für der Altersvorsorge dienendem Vermögen sind dagegen von 200 € auf 250 € pro Lebensjahr (höchstens 13.000 € pro PartnerIn) erhöht worden. Vermögen aus sog. „Riester“-Produkten wird ebenso wenig angerechnet wie ein Grundfreibetrag von 4.100 € pro minderjährigem Kind und ein Freibetrag von 750 € pro Person für notwendige Anschaffungen (vgl. Bäcker/Koch 2004: 4; FR vom 01.08.2006).
 - 8 Dazu kommen noch eventuelle Mehrbedarfe (z.B. bei Schwangerschaft) und die Kosten für eine „angemessene“ Unterkunft sowie Heizkosten. Für weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gelten bedarfsgewichtete Regelsätze (vgl. Bäcker/Koch 2004: 2). Auch die Sozialversicherungsbeiträge werden übernommen.
 - 9 Zudem sind die Rentenbeiträge, die die Bundesagentur für Arbeit für die Langzeitarbeitslosen zahlt, seit 01.01.07 von 70 € auf 41 € gekürzt worden. Damit sinken die späteren Rentenansprüche von Arbeitslosengeld II-BezieherInnen (vgl. FR vom 18.02.2006).
 - 10 Eine in eheähnlicher Gemeinschaft lebende Frau aus Saarbrücken, die ohne Berücksichtigung der Sozialversicherungsbeiträge als nicht bedürftig gilt, hat geklagt, weil das Paar unter das Existenzminimum rutscht, wenn die Sozialversicherungsbeiträge dazu gerechnet würden. Das Saarbrückener Sozialgericht hat die Bundesagentur dazu verpflichtet, Arbeitslosengeld II in der Höhe von 1 Cent zu zahlen, so dass die Frau sozialversichert ist (vgl. FR vom 23.02.2005).
 - 11 Die Sozialhilfequote alleinerziehender Mütter, die mit Kindern unter 18 Jahren in einem Haushalt leben, hat 2003 bei 26,3 gelegen, die Sozialhilfequote von alleinerziehenden Vätern mit Kindern bei 6,1 (vgl. Bothfeld u.a. 2005: 375).

- 12 Ungeklärt ist, inwiefern Alleinerziehende mit älteren Kindern sich aufgrund von Betreuungspflichten auf eine im Arbeitsumfang reduzierte Verfügbarkeit berufen können (vgl. Spindler 2004: 154).
- 13 Allerdings enthält das Gesetz eine Öffnungsklausel für die Selbstfinanzierung von Bildungsmaßnahmen, so dass nun auch berufliche Weiterbildung während der Arbeitslosigkeit in Anspruch genommen werden kann, für welche die Arbeitsagentur keine Kosten tragen kann oder will.

Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2002: Gegen weiteren Kahlschlag bei der Arbeitsförderung – Hartz-Konzepte lösen Misere auf dem Arbeitsmarkt nicht. Sondermemorandum vom 28.11.2002 (<http://www.memo.uni-bremen.de>).
- Bäcker, Gerhard/Koch, Angelika 2004: Absicherung bei Arbeitslosigkeit: Zentrale Unterschiede zwischen zukünftigem Arbeitslosengeld II, bisheriger Arbeitslosenhilfe und bisheriger Sozialhilfe, Duisburg (www.sozialpolitik-aktuell.de).
- Bartelheimer, Peter 2005: Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung, in: SOFI-Mitteilungen Nr. 33, 55-79.
- /Baethge-Kinsky, Volker/Wagner, Alexandra 2006: Zu den Auswirkungen von Hartz IV auf den Arbeitsmarkt – Fakten und Fragen, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, Jg. 3, H. 1, 16-33.
- Berghahn, Sabine/Wersig, Maria 2005: Homoehähnlich, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 50, H. 5, 528-531.
- Blos, Kerstin/Rudolph, Helmut 2005: Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II. Verlierer, aber auch Gewinner. IAB Kurzbericht Nr. 17 vom 7.10.2005.
- Bothfeld, Silke/Klammer, Ute/Klenner, Christina/Leiber, Simone/Thiel, Anke/Ziegler, Astrid 2005: WSI FrauenDatenReport 2005. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2006: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 16/505.
- Deutscher Gewerkschaftsbund 2006: Änderungsbedarf bei Hartz IV: Überlegungen zum SGB II – „Optimierungsgesetz“ der Bundesregierung. ISA – Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, Nr. 2/2006, Berlin: DGB-Bundesvorstand.
- Engelbrech, Gerhard/Jungkunst, Maria 2001: Wie bringt man Beruf und Kinder unter einen Hut? In: IAB Kurzbericht 7, 12.04.2001, Nürnberg.
- Esping-Andersen, Gosta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.
- Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin 2005: Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“, B 32-33, 23-30.
- Knapp, Ulla 2004: Die neuen Gesetze am Arbeitsmarkt aus frauenpolitischer Sicht, in: Diskussionsbeiträge aus dem Fachgebiet Volkswirtschaftslehre an der HWP, 09/2004 (http://www.hpw-hamburg.de/fach/fg_vwl/DP_VWL/_dp_vwl.htm).

- Koch, Angelika/Bäcker, Gerhard 2004: Mini- und Midi-Jobs – Frauenerwerbstätigkeit und Niedrigeinkommensstrategien in der Arbeitsmarktpolitik, in: Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.): *Hauptsache Arbeit?*, Münster, 85-102.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich 2005: Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“*, B 16, 10-17.
- Leitner, Sigrid 2003: Varieties of Familialism. The caring function of the family in comparative perspective, in: *European Societies*, Vol. 5, H. 4, 353-375.
- /Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit 2004: Einleitung: Was kommt nach dem Ernährermodell? Sozialpolitik zwischen Re-Kommodifizierung und Re-Familialisierung, in: Dies. (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden, 9-27.
- Lewis, Jane 1992: Gender and the Development of Welfare Regimes, in: *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, No. 3, 159-173.
- McLaughlin, Eithne/Glendingning, Caroline 1994: Paying for Care in Europe: is there a Feminist Approach?, in: Hantrais, Linda/Mangen, Steen (Hg.): *Family Policy and the Welfare of Women*, University of Loughborough: Cross-National Research Papers, 52-69.
- Ostner, Ilona 1995: Sozialstaatsmodelle und die Situation der Frauen, in: *Jahrbuch Arbeit und Technik* 1995, Bonn, 57-67.
- 1998: Quadraturen im Wohlfahrtsdreieck. Die USA, Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich, in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/New York, 225-252.
- Pinl, Claudia 2003: Uralt, aber immer noch rüstig: der deutsche Ernährer, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/2003, 6-11.
- Rudolph, Clarissa 2005: Fördern und Fordern – Hartz IV aus genderkompetenter Perspektive, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.): *In Arbeit: Zukunft. Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel*, Münster, 258-275.
- 2006a: Bewegung oder Stagnation? Feministischer Blick auf Hartz IV, in: *Forum Wissenschaft*, H. 3, 52-55.
- 2006b: Ambivalenzen und Umdeutungen – Feministische Perspektiven auf die aktuelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.): *Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven*, Wiesbaden, 239-258.
- Schindler, Christiane 2003: Verhartzt und nicht zukunftsfähig. Zum dritten und vierten Hartz-Gesetz, in: *femina politica*, Jg. 12, H. 2, 67-71.
- Schmid, Günther 2004: Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik, in: *Discussion Paper des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)*, Berlin.
- Schulte, Jan 2004: Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV. *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin Nr. 2004/29* (www.wiwiss.fu-berlin.de/files/K6UAD7B/discpaper29_04.pdf, 28.11.06).
- Seifert, Hartmut 2005: Was bringen die Hartz-Gesetze?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 16/2005, 17-24.

- Spindler, Helga 2004: Alleinerziehende und die Arbeitsmarktreform 2004, in: *STREIT – Feministische Rechtszeitschrift*, H. 4, 147-155.
- VAMV (= Verband alleinerziehender Mütter und Väter) 2006: *Schwarzbuch Hartz IV und Alleinerziehende*, Berlin (www.vamv-berlin.de/download/SW_HartzIV.pdf).
- Wersig, Maria/Künzel, Annegret/Berghahn, Sabine 2006: Ehezentrierung statt staatsbürgerlicher Solidarität der Geschlechter – wohin führen die Reformen im deutschen System der Existenzsicherung? In: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.): *Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven*, Wiesbaden, 301-319.

Karin Lenhart

Ein „spanisches Fenster“ Erkundungen zu Frauenförderung und Hartz IV in einem großstädtischen Jobcenter¹

Gleichstellungserwartungen bei Hartz IV

Das Hartz IV-Gesetz schreibt die Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Beschäftigungsförderung vor. Implementierung und Vollzug des Gesetzes erfolgen lokal in den Jobcentern, die als zentrale Anlaufstellen für alle erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen neu eingerichtet wurden. Der vorliegende Beitrag² geht exemplarisch der Frage nach, wie es um den Anspruch einer geschlechtersensiblen Umsetzung von Hartz IV rund zwei Jahre nach Einführung des Gesetzes bestellt ist. Dies geschieht am Beispiel des *Jobcenters Mitte* in Berlin durch die Analyse des Implementations- bzw. Institutionalierungsprozesses (Stand Herbst 2006) vor Ort.³ Die Ergebnisse dieser Untersuchung legen die Vermutung nahe, dass es um die besondere Förderung von Frauen durch Hartz IV schlecht bestellt ist. Der gesetzlich fixierte Anspruch gleicht einem „spanischen Fenster“, einer Fensterattrappe, hinter der sich die patriarchale Wand einer scheinbar geschlechtsneutralen Förderpolitik verbirgt. Welche Folgen sich hieraus auf längere Sicht für die unterschiedlichen Gruppen betroffener Frauen ergeben, ist indes jenseits des offensichtlichen Ausschlusses von „Nicht-Leistungsempfängerinnen“ noch nicht klar erkennbar. Allerdings belegen jüngere Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, dass der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt an Langzeitarbeitslosen und vor allem an langzeitarbeitslosen Frauen grundsätzlich vorbeigeht (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006: 28).

Hartz IV – ein Gelegenheitsfenster zur besonderen Beschäftigungsförderung von Frauen?

„... Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass ... geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird ...“ (SGB II, Abs. 1 Satz 3 sowie Satz 4 Nr. 3)

Diese Auszüge aus dem „*Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*“, besser bekannt unter *Hartz IV* belegen den Anspruch einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne von Gender Mainstreaming nach dem Amster-

damer Vertrag von 1999. In einem einschlägigen Lehr- und Praxiskommentar zum SGB II werden diese beiden Abschnitte mit folgenden Bemerkungen kommentiert: „Insofern ist das in Abs. 1 Satz 3 angesprochene Prinzip der Gleichstellung von Männern und Frauen mehr als die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, nämlich die bewusste Zurkenntnisnahme geschlechtsspezifischer Benachteiligung“ (Münder 2005: 29ff).

Zwar sind in die Strategie des Gender Mainstreaming durchaus Forderungen der einstigen Frauenbewegung eingebaut worden, gleichwohl ist sie von begrenzter Reichweite. Zudem wurde sie um ihre „emanzipatorische Stoßrichtung“ gebracht (Hofbauer/Ludwig 2005: 39; vgl. auch Behning/Sauer 2005). Doch selbst die begrenzten Vorgaben nach Beteiligung, Zugang und Integration von Frauen in die Arbeitswelt werden innerhalb des Gesetzes konterkariert und weisen allein auf der formal-rechtlichen Ebene eine geschlechtsspezifische Schiefelage auf (Fuchsloch 2003; Berghahn/Wersig 2006). Insgesamt war der Gesetzgebungsprozess geprägt von der Ignoranz gegenüber genderspezifischen Folgen. Dies gilt bereits für die Zusammensetzung der nach ihrem Vorsitzenden benannten Hartz-Kommission, die sich als „Gruppenbild mit Dame“ (Kurz-Scherf u.a. 2005: 65) präsentierte, mehr noch für die Inhalte des vorgelegten Berichts und die zu dessen Umsetzung verabschiedeten Gesetze Hartz I bis IV. Je bekannter die Einzelheiten der Hartz-Gesetzgebung wurden, desto mehr machte sich die Befürchtung breit, die Neuregelungen könnten zu einer verstärkten Ausgrenzung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt führen und damit einer Retraditionalisierung der Geschlechterverhältnisse Vorschub leisten. Dabei erhitze besonders die im Rahmen von Hartz IV erfolgte Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur steuerfinanzierten Grundsicherung für Langzeitarbeitslose die Gemüter.

Risiken...

Im Zentrum feministischer Kritik steht die mit der Einführung des SGB II verstärkte Geltung des „Subsidiaritätsprinzips“, also des Vorrangs privater Versorgung durch Familie oder Partnerschaft vor staatlicher Unterstützung, mit seinen diversen Folgewirkungen. Die Neukonstruktion der „Bedarfsgemeinschaft“ mit ihrem Kernstück der verschärften Anrechnung von PartnerInneneinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung wird von kritischen Juristinnen gar als möglicher Fall mittelbarer Diskriminierung von Frauen betrachtet (Berghahn/Wersig 2006: 89). Denn es sind, so steht zu vermuten, quantitativ vor allem langzeitarbeitslose Frauen, die mit Einführung des SGB II keinen Anspruch mehr auf Hilfezahlungen haben und stattdessen in die vollständige finanzielle Abhängigkeit von Ehe- oder

Lebenspartner geraten (Becker/Hauser 2006). Diesen Frauen ist als Folge ihrer „Nicht-Bedürftigkeit“ faktisch der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem SGB III versperrt, denn die entsprechende Förderung wurde mit Einführung des SGB II zur „Kann“-Bestimmung herabgestuft und findet in der gängigen Praxis nicht mehr statt. Darüber hinaus verlieren die Betroffenen ihren Anspruch auf Rentenzahlungen, womit Verarmungsprozesse im Alter noch verschärft werden. Sind sie mit ihrem Partner nicht verheiratet, ist ihnen zudem der Zugang in die Familienkrankenversicherung verwehrt. Wenn die Agentur aufgrund der festgestellten fehlenden „Bedürftigkeit“ die Zahlungen eingestellt hat, bleiben zwei Optionen: Die Übernahme der Kosten durch den Partner oder der Ausschluss aus der Krankenversicherung. Die Betroffene ist dann nicht mehr versichert⁴. Im Gegensatz dazu werden bisherige Hausfrauen in die Aktivierungslogik miteinbezogen, wenn sie mit einem ehemaligen Arbeitslosenhilfempfänger und jetzigen SGB II-Empfänger eine Bedarfsgemeinschaft bilden. Sie sind verpflichtet, „alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen“ und u.U. „eine ihm (oder ihr, K.L.) angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit zu übernehmen“ (§ 2 SGB II). Ob dies als Zumutung oder Chance begriffen wird, hängt freilich von den individuellen Neigungen der Betroffenen ab.

... und Chancen

Tatsächlich gab es auch Hoffnung auf Besserung für bestimmte Gruppen von Frauen, weil der aktivierende Instrumentenkasten der rot-grünen Reformagenda auf alle „erwerbsfähigen Arbeitssuchenden“ ausgeweitet werden und so auch Personengruppen erreichen sollte, die bislang als arbeitsmarktfremd eingestuft waren. So gelten etwa alleinerziehende Frauen mit bisherigem Sozialhilfebezug als mögliche Gewinnerinnen der Reform, weil sie fortan in den neu eingerichteten Jobcentern vor Ort intensiver und passgenauer gefördert werden können, um so den Übergang in eine existenzsichernde eigenständige Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt zu schaffen, so die These (Knapp 2004).⁵ Nebenbei erwerben sie Sozialversicherungsansprüche (Kurz-Scherf u.a. 2005: 66). Auch in der Verpflichtung von bis dato dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehenden Frauen, die bisher in der Falle der „Stillen Reserve“ gefangen waren und Mitglied in einer Bedarfsgemeinschaft sind, kann eine Chance gesehen werden. Diese Frauen könnten nun ihrem unfreiwilligen Hausfrauendasein entfliehen. Und nicht zu vergessen sind all jene Frauen (und Männer), denen trotz hoher Qualifikationen, Flexibilität und intensiver eigenständiger Bemühungen eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt einfach

nicht gelingen wollte. Ihnen allen wird ganz im Sinne der neuen aktivierenden Sozialpolitik des „Förderns und Forderns“ einerseits mehr Eigenverantwortung abgefordert, andererseits sollen auch sie so weit gefördert werden, dass ihnen der Sprung in eine eigenständige Existenz gelingt. Alles dies gilt vor dem Hintergrund der Agenda 2010, wonach die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland kein strukturelles, sondern vor allem ein Vermittlungsproblem darstelle (Bundesregierung 2004).

Offene Fragen

Welche Auswirkungen das SGB II auf das Leben von Frauen und das Geschlechterverhältnis hat, ist noch uneindeutig. Denn die Lage bleibt unübersichtlich, nicht zuletzt aufgrund der institutionellen Vielfalt und unterschiedlicher Akteurskonstellation sowie einer unklaren Datenlage. Die bis dato vorliegenden belastbaren Zahlen zu Langzeitarbeitslosen, Bedarfsgemeinschaften und den verschiedenen Maßnahmen (Heinemann u.a. 2006) lassen noch keine qualitativen Schlüsse über die Folgen und Entwicklungen zu. Dies wird sich im Zeitverlauf verändern. Ob und wann indes das quer zu den verschiedenen Evaluierungen zu konstatierende Desiderat nicht erhobener bzw. möglicherweise auch „nur“ nicht veröffentlichter geschlechtsspezifischer Daten behoben wird, muss gegenwärtig offen bleiben.⁶ Während Anfang 2006 erste Zwischenergebnisse zur Evaluierung von Hartz I bis III vorgelegt wurden (Deutscher Bundestag 2006), können Ergebnisse zu Hartz IV erst 2008 erwartet werden. Die hektische Gleichzeitigkeit zwischen Programm- und Organisationsreform gehört zu den Besonderheiten des deutschen Reformprozesses und bringt eine ganze Reihe von Problemlagen hervor. Diese gehen strukturell zu Lasten der „KundInnen“.

Kommunale Folgen eines „Experiments“

Ein in seinen konkreten Auswirkungen auf die praktische Arbeit vor Ort weder juristisch noch institutionell ausgefeilter Kompromiss zwischen Bundesrat und Bundestag um die Aufgabenträgerschaft und die Finanzierungsverantwortung führt(e) zusammen mit einer äußerst restriktiven Zeitregie von gerade einmal einem halben Jahr zur Umsetzung zu ganz unterschiedlichen Ausformungen bei der Implementierung des Gesetzes durch die neu einzurichtenden Jobcenter vor Ort. Zu unübersichtlich ist das Feld von immerhin 356 Arbeitsgemeinschaften (ARGen), die die örtlichen Arbeitsagenturen gemeinsam mit den kommunalen Trägern zur Betreuung von erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen gegründet haben, 69 sogenannten Optionskommunen, die diese Aufgaben in eigener Regie über-

nahmen und einigen wenigen Kommunen vor allem in Baden-Württemberg, in denen die Trägerschaft weiterhin geteilt ist.

Der für die Gesetzesinitiative verantwortliche Arbeitsminister Wolfgang Clement (SPD) machte, nachdem der Regierungsentwurf einer einheitlichen Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit vom CDU-dominierten Bundesrat abgelehnt worden war, aus der Not eine Tugend und rief eine sechsjährige Experimentierphase aus. Während die Anforderungen an die verstärkte Eigeninitiative der Betroffenen mitsamt Sanktionsrepertoire (Leistungsabsenkungen, Beweislastumkehr, Arbeitszwang, Zuverdienstgrenzen etc.) detailliert geregelt wurde, fehlen „gesicherte Rechtsansprüche auf passgenaue, ausreichende und erfolgsversprechende Eingliederungsleistungen“ (Münder 2005: 34). Der Ermessensspielraum vor Ort und bei den einzelnen MitarbeiterInnen der Jobcenter ist also Programm.

Möglicherweise brachte dieser experimentelle Ansatz nicht nur ein vielerorts beklagtes institutionelles Durcheinander mit sich, wo die Chaoskompetenz der MitarbeiterInnen über die Qualität des täglichen „muddling through“ entschied, welches erst allmählich durch Verwaltungsroutinen und mehr Regelungsdichte in geordnetes Verwaltungshandeln übergeht. Es wäre zudem theoretisch denkbar, dass diese offene Vorgehensweise auch ein Gelegenheitsfenster zur „Durchsetzung geschlechtssensibler Inklusionsverfahren und -praktiken“ (Oppen 2004: 271) eröffnet, wenn vor Ort entsprechende politische Gelegenheitsstrukturen bzw. Einstellungsmuster bei den verantwortlichen Akteuren vorliegen. Immerhin ist der gesetzliche Auftrag in § 1 nicht zu übersehen. Es ist also von besonderem Erkenntnisinteresse, den inneren Strukturen des Implementationsprozesses dort nachzuspüren, wo die Umsetzung des Gesetzes erfolgt, nämlich in den Jobcentern. Dort sollen arbeitsfähige Langzeitarbeitslose aus einer Hand betreut werden, d.h. ihre Geldleistungen erhalten und eine intensive Beschäftigungsförderung erfahren.

Die lokale Umsetzung von Hartz IV am Beispiel Berlin-Mitte

Der Hauptstadtbezirk Mitte vereinigt seit der Bezirksreform 2001 die Altbezirke Mitte im ehemaligen Ostberlin mit Tiergarten und Wedding im ehemaligen Westen. Während *Mitte* seit der Wende zum gentrifizierten Szene-Bezirk der Besserverdienenden avancierte, gelten einige Quartiere in Wedding und Tiergarten als problembelastet. Sechs davon sind als Gebiete mit „besonderem Entwicklungsbedarf“ ausgewiesen und werden im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ durch das sogenannte Quartiersmanagement betreut. In Berlin zählt *Mitte* neben Neukölln und Kreuzberg/Friedrichshain zu den sozialschwächsten Bezirken mit einem überdurchschnittlich hohem Anteil der Bevölkerung mit

Migrationshintergrund (rund 27 %). Die Arbeitslosenquote in *Mitte* lag im Dezember 2006 mit 22,3 % um mehr als 6 % über dem Berliner Durchschnitt. Der Frauenanteil betrug rund 41 %. Während die Arbeitslosenquote im Land Berlin in den letzten zwölf Monaten um 1,8 % sank, ist sie im Bezirk Mitte noch gestiegen und liegt sogar über der Arbeitslosenquote des in der Öffentlichkeit als sozial besonders problematisch geltenden Bezirks Neukölln. Rund ein Viertel der gesamten Bewohnerschaft in *Mitte*, Kinder eingeschlossen, bezieht inzwischen Leistungen nach dem SGB II, Tendenz seit dessen Einführung steigend.⁷ Dies verdeutlicht die besonderen Problemlagen in *Mitte*, auf die die Verantwortlichen für Arbeitsmarktpolitik vor Ort zu reagieren haben.

Das Jobcenter Mitte und die Beschäftigungsförderung – „Eigentlich sind wir nur mit uns beschäftigt“⁸

Das Jobcenter Mitte ist mit mehr als 70.000 Personen, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, mit das größte in ganz Deutschland. Die Aufbauphase der neuen Großbehörde war von massiven Konflikten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem kommunalen Träger⁹ und der örtlichen Agentur für Arbeit geprägt. Viele der Probleme, mit denen die lokalen Akteure bis heute zu kämpfen haben, sind der überhasteten, schlecht vorbereiteten Gesetzgebungsinitiative auf Bundesebene geschuldet, bei der Kommunen und Arbeitsagenturen zu einer Zusammenarbeit verpflichtet wurden, ohne dass ein tragfähiges Konzept vorgelegen hätte. Bundesweit war dieser Prozess von Kompetenzgerangel und unklaren Zuständigkeitsverhältnissen geprägt, so dass sich das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit genötigt sah, Anfang August 2005 eine gemeinsame Rahmenvereinbarung mit der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Spitzenverbänden zu unterzeichnen. Darin ist u.a. die Kompetenzerweiterung der Geschäftsführung vorgesehen und in der Trägerversammlung, dem aufsichtsführenden Gremium der ARGEn, sei „im Interesse klarer Verantwortlichkeiten“ für „klare Mehrheitsverhältnisse“ zu sorgen (Rahmenvereinbarung 2005).

Erschwerend kam in der Anfangsphase hinzu, dass die neue Behörde bei Inkrafttreten des SGB II am 1. Januar 2005 nur auf dem Papier existierte. Und in der Trägerversammlung, dem aufsichtsführenden Gremium, führte die Patt-Situation zwischen den drei Mitgliedern der Arbeitsagentur und den drei Mitgliedern aus dem Bezirksamt Mitte zu unüberbrückbar erscheinenden Gegensätzen. Wenngleich im Dezember 2004 der Errichtungsvertrag zwischen Agentur und Bezirk zur Gründung der ARGE unterzeichnet werden konnte, war der Institutionalisierungsprozess des Jobcenters weiterhin von Interessensgegensätzen

auf den Leitungsebenen, teilweise wochenlangem Stillstand in wichtigen Fragen und einem „muddling through“ im Tagesgeschäft bestimmt. Wohl konnte die Bezirksseite ihren Kandidaten für das Amt des Geschäftsführers durchsetzen, aber bis heute sind die Auffassungen, wie das SGB II in die Praxis umzusetzen sei, sehr verschieden geblieben. Fühlt sich die Agenturseite „selbstverständlich“ an die Weisungen aus der Bundeszentrale in Nürnberg gebunden, prallt sie damit auf eigensinnige Vorstellungen aus dem Sozialamt Mitte, welches vor Einführung des SGB II seinen Ruf als innovationsfreudige und kreative Behörde pflegte, wenn es um die Beschäftigung und Qualifizierung langzeitarbeitsloser SozialhilfempfängerInnen ging. Meinungsverschiedenheiten gibt es reichlich, angefangen bei Neueinstellungen und Organisationsformen im Jobcenter selbst, über die Datenerhebung bis hin zum Mitteleinsatz bei Maßnahmen. Wohl hat sich die Situation dahingehend „bereinigt“, dass AgenturmitarbeiterInnen, die mit der „anderen Kultur so ihre Schwierigkeiten haben“, wie es ein Mitarbeiter ausdrückte, bis in die Leitungsebene ihre Posten im Jobcenter räumten und diese mit AgenturmitarbeiterInnen „ohne Altlasten“ bzw. BezirksamtmitarbeiterInnen oder durch Neueinstellungen von außen besetzt wurden. Außerdem wurde dem Jobcenter mittlerweile die Finanzhoheit übertragen. Doch auf der Leitungsebene schwelen die Konflikte weiter. „Wir haben grundlegende differierende Auffassungen und die Fronten sind genauso verhärtet, wie sie bisher waren“, so ein Mitglied aus dem Leitungsteam im Oktober 2006 (Bereichsleiter 1, 28.10.06). Die kommunale Seite wirft der Agentur eine „Tonnenideologie“ vor, weil es ihr nur darum gehe, vertraglich gebundene Maßnahmen zu besetzen, um bestimmte Quoten zu erfüllen, ohne zu fragen, ob dies für die betroffenen Arbeitslosen sinnvoll sei. Immerhin 80 % der Klienten gelten als Betreuungskunden. Besonderen Streit gibt es nach wie vor um die Ausrichtung des Beschäftigungsprogramms, welches wie alle Leistungen außer Kosten der Unterkunft und für Soziale Dienste aus Bundesmitteln finanziert wird. Hieraus leitet die Agentur ihren Anspruch ab, trotz regionaler Verankerung an der zentralistischen Steuerung festzuhalten.

Die Verantwortlichen im Jobcenter gehen indes eigensinnige Wege. *Mitte* besetzt im Gegensatz zu den meisten anderen Jobcentern in Berlin weit weniger Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, also sogenannte 1-Euro-Jobs, als es nach Auffassung der Agentur sollte und hat in Fortentwicklung bisheriger kommunaler Beschäftigungsinitiativen u.a. das Programm „Regionale Beschäftigung Mitte (RBM)“ initiiert. Dieses hielt, bundesweit einsam an der Spitze, nach inoffiziellen Angaben rund 2600 Stellen in der sozialversicherungspflichtigen Entgeltvariante bereit, weit mehr als offiziell von der Agentur zugestanden,¹⁰ aber bestärkt durch Rückenwind aus dem Berliner Abgeordnetenhaus,

wo bereits Ende 2004 eine entsprechende Entschließung verabschiedet wurde. Ziel ist nach eigenen Angaben, möglichst viele „Menschen aus dem Leistungsbezug zu entlassen und damit mit einem ganz anderen Selbstwertgefühl (auszustatten) und trotzdem was Produktives für diese Gesellschaft zu leisten...“, gekoppelt „an ganz, ganz gezielte Hilfestellung innerhalb eines Beschäftigungsprogramms... Das kann ich bei diesen generalisierten Verfahren...nicht“ (Bereichsleiter 1, 20.01.06). Die nur scheinbar Entflechtung der in der Praxis auch andernorts gescheiterten Mischverwaltung aus Bundesagentur und kommunalem Träger (Hesse 2006) geht einerseits mit einer in *Mitte* begrüßten Kompetenzerweiterung auf Seiten des Jobcenters einher. Dennoch bedingt dies einen steten Verwaltungsumbau und bindet entsprechend Kräfte und Zeit, „die man doch eigentlich lieber in die Arbeit am Kunden stecken würde“ (Bereichsleiter 2, 29.03.06).

Selbst im Oktober 2006 waren im Jobcenter Mitte rund 100 Stellen unbesetzt, davon rund 80 Stellen in der Vermittlung. Als Grund werden fehlende Räumlichkeiten angegeben. Doch gegenwärtig ist ein Betreuungsschlüssel von 1 zu 450 bis 500 KundInnen pro BetreuerIn im Bereich der Menschen über 25 entgegen dem formal angestrebten Verhältnis von 1:150 und rund 200 bei den Jugendlichen entgegen dem Soll von 1:75 nach wie vor die Regel. Der Betreuungsschlüssel entspricht damit auch nicht den offiziell veröffentlichten Betreuungszahlen zum Jobcenter Mitte durch die Agentur, die für den September 2006 ein Betreuungsverhältnis bei den Erwachsenen über 25 von 1:265 ausweist (Agentur für Arbeit Berlin Mitte 2006). Das Jobcenter Mitte habe damit den schlechtesten Betreuungsschlüssel in ganz Berlin, so der Bereichsleiter. Dies hat u.a. zur Folge, dass der Eingliederungstitel von 94 Millionen Euro für das Jahr 2005 nicht voll ausgeschöpft wurde.

Der Förderaspekt komme schlicht zu kurz und sei das große Grundproblem¹¹, zumal vor dem Hintergrund der steigenden Betreuungszahlen, so das einhellige Fazit im Jobcenter. Die in 2005 geäußerte Erwartung, alsbald zu den 25 besten Jobcentern Deutschlands gehören zu können, ist der Ernüchterung gewichen, zumindest kurzfristig weder die internen schlechten Rahmenbedingungen noch die Lage für die Betroffenen im größeren Maßstab verbessern zu können (Bereichsleiter 1, 28.10.06).

Es stellt sich die Frage, wie es quer zu dieser Problembeschreibung um die spezielle Frauenförderung bestellt ist.

Das Jobcenter in frauenspezifischer Perspektive – „Frauenfragen sind Kür“¹²

Das Jobcenter Mitte bleibt in frauenspezifischer Perspektive eigentümlich konturenlos. Geschlecht als Kategorie kommt nicht vor, weder in vorliegenden Statistiken der Arbeitsagentur noch gibt es Hinweise auf den Aufbau der neuen Behörde nach Vorgaben von Gender Mainstreaming bzw. einer „geschlechtssensiblen“ Umsetzung des Hartz-IV-Gesetzes. Zwar wird in einem im Januar 2005 von der Trägerversammlung verabschiedeten „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprogramm 2005“ auf „eine Zielgruppenorientierung unter besonderer Berücksichtigung von Gender Mainstreaming“ hingewiesen, doch auf die Nachfrage, wie dies konkret umzusetzen sei, reagierten zwei Vertreter der Leitungsebene mit Irritation bzw. mit einer dezidierten Absage an Gender Mainstreaming¹³. Wohl wird das Interesse an zielgruppenorientiertem, auch frauenspezifischem Wissen über die inneren Zusammenhänge sowohl in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht bekundet, aber darauf verwiesen, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der zentral gesteuerten Datensammlung in Nürnberg „Controlling, Steuerung und strategisches Denken“ im Gegensatz zu BSHG-Zeiten nicht angemessen möglich seien.¹⁴ Im Gegenteil, mit der Umstellung auf das neue Vermittlungsprogramm VerBIS sind eigenständige Auswertungen der Daten völlig unmöglich geworden. Außerdem wird betont, „wir haben andere Probleme als eine geschlechtsspezifische Auswertung zu machen. Wir verwalten hier im Moment den Mangel,... ob das Frauen, ob das Migranten, ob das 50-Jährige sind, das ist letztlich egal“ (Bereichsleiter 1, 28.10.06). Entsprechend ist ein Modul bei der Schulung der MitarbeiterInnen nach Gender Mainstreaming nach dem heutigen Stand nicht einmal angedacht.

Auswirkungen der geschlechterpolitischen Indifferenz

Betont wird stattdessen der Anspruch einer individuell zugeschnittenen Qualifizierung und Förderung „der Kunden“ nach deren Neigung und Interesse, was die konkrete Berücksichtigung der Lebenslage, etwa als Alleinerziehende, mit einschließt. Alleinerziehende sind in *Mitte*, dies zeigen Zahlen aus 2004 zum Sozialhilfebezug, überdurchschnittlich von öffentlichen Transferleistungen abhängig (Hagemestert 2004), woraus man einen möglichen Handlungs- bzw. Maßnahmebedarf schließen könnte. Doch diese seien im Moment nicht „Zielklientel“: „Wir haben keinerlei Interesse daran, dass sie (die Mütter, K.L.) ihren Erziehungsurlaub verkürzen, ihr Kind unterbringen und dann auch noch in den Arbeitsmarkt reindrängen“ (Bereichsleiter 2, 20.01.05: 21). Diese Position ent-

spräche dann tatsächlich einer neuen (alten) Maxime der Bundesagentur für Arbeit, die Presseberichten zufolge Telefonumfragen unter langzeitarbeitslosen Frauen mit Kindern durchführen ließ, um zu ermitteln, wer von diesen Frauen erwerbsfähig im Sinne der tatsächlichen und nicht der potentiellen Verfügbarkeit sei. Zur Erinnerung: Ein wesentliches Element der Rechtfertigungsargumente für die Einführung des SGB II aus frauenspezifischer Sicht, nämlich die Eröffnung der verstärkten Förderung von bis dato sozialhilfeberechtigten, erwerbsfähigen Frauen (mit Kindern) durch arbeitsmarktpolitische Instrumente, wurde damit nur ein halbes Jahr nach Einführung wieder zurück genommen. Die betroffenen Frauen fallen damit nicht nur aus der Arbeitslosenstatistik, sondern erwerben fortan auch keine Rentenansprüche (Buls 2005). Darüber hinaus entfällt für die Kommunen der Druck, genügend Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bereit zu stellen.

Auch in weiteren Gesprächen scheint immer wieder die stereotype Zuweisung der sozialen Rolle entlang der Kategorie Geschlecht bei Müttern auf. Einerseits soll Rücksicht auf deren besondere Lage genommen werden, andererseits werden Entscheidungen getroffen, bei denen möglicherweise speziell Mütter Benachteiligten erfahren könnten.¹⁵

Angesprochen auf ein mögliches Gleichstellungshandeln wird von den kommunalen Akteuren im Jobcenter auf die Zusammenarbeit mit zwei Weiterbildungsträgern verwiesen, die auf die Qualifizierung von Frauen spezialisiert sind. Darüber hinaus will *Mitte* seinem Ruf als arbeitsmarktpolitisch innovativer Bezirk gerecht werden, indem neben dem bereits erwähnten Programm zur Bereitstellung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse spezielle Programme entwickelt wurden, die junge Menschen unter 25 an die Ausbildungsreife heranführen sollen, um damit das Problem der Jugendarbeitslosigkeit an der Wurzel zu packen. All dies wird vom Frauenbeirat des Bezirkes Mitte mit Wohlwollen zur Kenntnis genommen, wie die Frauenvertreterin im Beirat der ARGE betont¹⁶ (22.09.05).

Bei Betrachtung der Maßnahmedaten in *Mitte* ergibt sich ein interessantes Bild. Wohl stimmt die Einschätzung des Verantwortlichen für die Maßnahmenplanung nicht, wonach „mehr Männer in Maßnahmen“ seien. „Das war schon immer so“ (Bereichsleiter 1, 28.10.06). Der Frauenanteil entspricht ihrem Arbeitslosenanteil. Differenziert nach Art der Maßnahme ist allerdings das Muster erkennbar, wonach Frauen überproportional in den Maßnahmentypen beschäftigt wurden, die die geringste Chance in den Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt haben (v.a. MAE und Trainingsmaßnahmen), während Männer den überproportionalen Anteil in den Maßnahmentypen mit den besten Eingliederungsquoten stellen (sozialversicherungspflichtige Maßnahmen der Entgeltvariante).

Bei Betrachtung des Fallmanagements auf der konkreten Vermittlungsebene zeigt sich die gleiche geschlechterpolitische Indifferenz wie auf der Leitungsebene. Angelegt als umfassende Unterstützungsinstanz von Langzeitarbeitslosen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen“, sollen die FallmanagerInnen Lösungswege für die diversen zu identifizierenden individuellen Problemlagen aufzeigen. Am Ende der „Hilfeplanung“ steht das Fernziel der beruflichen Eingliederung. In *Mitte* sollen zumindest theoretisch bis zu 45 FallmanagerInnen ihre Arbeit aufnehmen, um bis zu 5000 Personen intensiv betreuen zu können. Die aktiven FallmanagerInnen sind allesamt aus der Agentur für Arbeit abgestellte bisherige ArbeitsvermittlerInnen bzw. -beraterInnen, die sich freiwillig für die neue Tätigkeit gemeldet hatten. Deren einwöchige Schulungen – im Einzelfall gab es mittlerweile eine zweite Schulungswoche – durch die Arbeitsagentur lieferten Informationen für die Aufstellung eines Hilfeplanes nach einem Schema des Deutschen Vereins für private und öffentliche Fürsorge in Frankfurt am Main, sie blieben allerdings hinter den Erwartungen und Wünschen der befragten FallmanagerInnen zurück.¹⁷ Vor allem die fehlende pädagogische Schulung wurde bemängelt. Genderspezifische Fragestellungen wurden nicht diskutiert, von den Befragten allerdings auch nicht vermisst. Auch hier wird nach dem Muster einer passgenauen Betreuung des Individuums und nicht einer speziellen Zielgruppe verfahren.

Gearbeitet wird nach der Devise „learning by doing“. Sogenannte Fälle bespricht man untereinander, aber jede/r sucht sich einen eigenen Weg zwischen Distanz und Nähe in der Beziehung zu den KundInnen, Druck bzw. Sanktionen und Hilfestellungen. Dabei spielt die stereotype Zuschreibung von sozialen Rollen entlang der Kategorie Geschlecht durchaus dann eine Rolle, wenn Kinder zu betreuen sind. Vor allem bei den befragten Männern ist das eher die Aufgabe der Frau, was die Fallmanager andererseits nicht daran hindert, gerade der Frau eine Maßnahme, etwa zum Spracherwerb, anzudienen und nicht dem Ehemann.

Bis dato betreuen die FallmanagerInnen nach eigenen Angaben rund zwei Drittel Männer und ein Drittel Frauen. Die Probleme, vor allem bei den Männern, sind häufig Suchterkrankungen und (drohende) Obdachlosigkeit einhergehend mit Verschuldung, bei den Frauen sind es neben Verschuldung vielfach mangelnde Deutschkenntnisse bei Migrantinnen, die die Betreuung durch das Fallmanagement nahe legen. Noch gibt es mehr Fragen als Antworten: Werden in der „normalen“ Arbeitsvermittlung oftmals die besonderen Problemlagen bei potentiellen KundInnen des Fallmanagements nicht erkannt? Dies würde auf Probleme im Prozess des „Profiling“, also dem Erkennen der Bedarfslagen, hindeuten, wobei neben mangelnder Zeitressourcen mangelhafte Qualifikationen und Kompetenzen bei den VermittlerInnen als Erklärungsansatz in Frage kämen. Der für das

Fallmanagement zuständige Bereichsleiter zeigt sich problembewusst und betont, dass das Erkennen spezieller Problemlagen bei der schlechten Betreuungsquote momentan gar nicht zu leisten sei.

Warum es gegenwärtig offensichtlich mehr Männer als Frauen sind, die von FallmanagerInnen betreut werden, bleibt offen. Haben Frauen weniger Probleme, haben sie eine höhere Problemlösungskompetenz oder sind ihre Probleme, etwa Depressionen, einfach weniger offensichtlich und fallen durch das entsprechende Profilingraster¹⁸?

Die Stärkung frauenspezifischer Kompetenz durch die Besetzung der Position einer/s „Beauftragten für Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt (BCA)“, die (nach § 10, Errichtungsvertrag) besetzt werden muss, erfolgte bis dato nicht. Wenngleich im Frühjahr 2006 von Seiten des Jobcenters eine Mitarbeiterin für diese hauptamtliche Tätigkeit ausgewählt wurde, steht die Unterzeichnung des Arbeitsvertrages durch die Agentur Mitte noch immer aus. Eine zugesagte Klärung durch die Trägerversammlung lässt von Seiten der Agentur auf sich warten.

Tatsächlich werden von beiden Seiten Frauenfragen als „Kür“ behandelt, als nachrangig angesichts der unzähligen Probleme im Tagesgeschäft und dem stetigen Verwaltungsauf- bzw. -umbau. Frauenkompetenz erscheint als notwendiges Übel, um dass man(n) schon aus politischen Gründen nicht herum kommt und ist möglicherweise ein heißeres Eisen, als es den Anschein hat. Bei der Institutionalisierung des beratenden Beirats der ARGE war die Besetzung der Position der Frauenvertreterin (wie auch die Position des Ausländervertreters) wohl nicht grundsätzlich in Frage gestellt, die Auswahl der konkreten Personen boten dann aber Anlass zu Debatten. Ob es nur widrigen Umständen geschuldet war, dass die Frauenvertreterin aufgrund einer „merkwürdigen Einladungspraxis“ – „die war so schlecht, dass ich als schon bestelltes Beiratsmitglied weder eine schriftliche Einladung bekam noch irgendein Protokoll“ – erst an den monatlichen Sitzungen teilnehmen konnte, als die Geschäftsordnung längst verabschiedet war, muss offen bleiben. Sicher ist, dass damit eine Debatte innerhalb des Gremiums, 60 zu 40 zugunsten von Männern besetzt, um genderpolitische Aspekte, etwa die Forderung nach Verankerung der entsprechenden Aufbereitung der Statistiken, unterblieb. Der Versuch, noch nachträglich genderpolitische Duftmarken zu setzen, scheiterte an der Indifferenz der Mehrzahl der anderen Beiratsmitglieder, darunter auch Frauen.¹⁹

Hartz IV geschlechtergerecht gestalten – in Berlin ein leeres Versprechen?

Der Bezirk Mitte steht mit diesen Schwierigkeiten nicht alleine da. Auch das Land Berlin übt sich „in seiner Gesamtheit (als) ... kommunaler Träger“ in vornehmer Zurückhaltung, was die geschlechtsspezifischen Auswirkungen anbelangt, wie sich insgesamt der Senat nicht besonders entscheidungsfreudig beim Thema Hartz IV zeigt. Wenngleich man sich beim PDS-geführten Senat für Wirtschaft und Arbeit eine Stabsstelle zum Gender Mainstreaming leistet, sah man dort keine Notwendigkeit der Intervention. Das Thema sei im übrigen einfach zu groß, so die Geschäftsführerin.²⁰

Im Berliner Abgeordnetenhaus steht die geschlechtergerechte Umsetzung von Hartz IV immer wieder auf der Tagesordnung. Neben Mitgliedern aus der Regierungskoalition von SPD und PDS sind es vor allem die Grünen, die an den gesetzlichen Auftrag erinnern und konkrete Forderungen formulieren.²¹ Allerdings wird in den PDS-geführten Senatsverwaltungen, die für die Umsetzung des SGB II zuständig sind, die Meinung vertreten, es sei keine direkte politische Steuerung in die Jobcenter hinein möglich²², darüber hinaus seien viele Forderungen nur auf Bundesebene umzusetzen.

Auf welch tönernen Füßen etwa das Versprechen der intensiveren Förderung von arbeitslosen Müttern, die selbst in Partnerbeziehungen nach wie vor den Hauptanteil bei der Kinderbetreuung leisten, steht, zeigt exemplarisch ein Vorgang im Jugendausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses Ende Mai 2005. Ganz im Sinne der Kostenersparnis und in Anlehnung an die Regelungen anderer Bundesländer sollten nach einem Entwurf aus der Schulsensatsverwaltung zum neuen „Kitareformgesetz“ Kinder von Arbeitslosen ihren Anspruch auf eine Hortbetreuung verlieren. Eltern von Kindern im Kindergartenalter sollten fortan jährlich ihren Betreuungsbedarf nachweisen und hätten bei Arbeitslosigkeit damit rechnen müssen, nur noch die gesetzlich festgeschriebene Halbtagsbetreuung in Anspruch nehmen zu können (Tagesspiegel 31.05.05). Zwar sah sich der Verantwortliche Senator Klaus Böger (SPD) gezwungen, nach heftigen Protesten auch aus der eigenen rot-roten Koalition zurückzurudern, doch zeigt der Vorgang, wie dünn das Eis ist, auf dem sich arbeitslose Mütter, die sich bekanntermaßen vorbehaltlos dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen sollen, bewegen.

Nun sind Institutionen das Ergebnis von Akteurshandeln und von sozialen Verhältnissen (Sauer 2005: 90). Insofern unterliegt der Institutionalisierungsprozess des Jobcenters Mitte einer Pfadabhängigkeit der „institutionellen Matrizen“ (Sauer) von denjenigen Behörden und den beteiligten Akteuren, aus dem sich die neue Formation speist. Zusätzlich spielen Vorgaben der Regelungsinstanzen auf gesamt-

städtischer Ebene und auf Bundesebene eine gewichtige Rolle. Es sei, so ein Sprecher im Bundesarbeitsministerium, ohne weiteres möglich, bestimmte Ziele für die Umsetzung vor Ort zu definieren, die mittels ausformulierter „Zielvereinbarungen“ zwischen den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende verbindlichen Charakter bekommen. Spezielle Zielvereinbarungen zu Gender Mainstreaming sucht man indes ebenso vergebens wie den Auftrag an die Bundesagentur für Arbeit, differenzierte geschlechtsspezifische Daten auszuwerten und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Frauenspezifische Fragen haben im Jobcenter Mitte keine besondere Priorität und fallen angesichts der vielfältigen Schwierigkeiten durch den Rost der Prioritäten. Bestätigt durch deren Nichtberücksichtigung bei den übergeordneten staatlichen Ebenen und der Bundesagentur dient die problematische Gemengelage aus internen und externen Faktoren letztlich als Alibi für die Ignoranz, mit der die Verantwortlichen den gesetzlichen Auftrag nach Gender Mainstreaming behandeln.

Es ist angesichts des offensichtlich eher symbolischen Anspruchs von Gender Mainstreaming, dies gilt für die Leitungsebenen beider Behörden im Bezirk Mitte wie auch bei den übergeordneten Ebenen Land und Bund, nicht zu erwarten, dass das Gelegenheitsfenster für eine geschlechtersensible Umsetzung groß genug ist, um mit einem entsprechenden „wind of change“ tradierte Muster von Verwaltungshandeln durchzuwirbeln.

Fazit

Was folgt aus der zumindest für den Moment zu konstatierenden Ignoranz gegenüber geschlechtsspezifischen Implikationen bei der Umsetzung von Hartz IV?

Zunächst bleibt festzuhalten, dass der pleiten- und zumutungsreiche Umbau der Beschäftigungspolitik alle Betroffenen gleichermaßen trifft, ob Mann oder Frau und letztlich auch die betroffenen Kinder, diese vielleicht am allermeisten. Die Lage von Langzeitarbeitslosen, das zeigen die Aussagen der befragten Frauen eindrücklich²³, hat sich zumindest vorübergehend extrem verschärft. Wir wissen, dass Hartz IV, gemessen an den großen Versprechungen der „Halbierung der Arbeitslosigkeit“ während der zweiten rot-grünen Legislatur (Bundesagentur für Arbeit 2005) gescheitert ist und sich zwei Jahre nach Einführung des SGB II als „Sanierungsfall“ präsentiert (Hesse 2006). Wir ahnten ohnehin, dass mit Hartz IV zuallererst die staatlichen Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit gesenkt werden sollten. Wenngleich dies „entgegen dem verbreiteten Mythos einer Kostenexplosion“ offenbar gelungen ist (Aust u.a. 2006: 8), war die Reparaturgesetzgebung

im Frühjahr 2006 nur der Auftakt einer steten Nachjustierung, die sich an rein fiskalischen Größen orientiert und Betroffenenkriterien ausschließt.

Das Jobcenter Mitte mit seiner bezirksamtsdominierten Leitungsebene stellt immerhin Fragen nach Qualität und Sinn von Maßnahmen und legt mit dem Selbstbewusstsein, die eigene Klientel aus BSHG-Zeiten am besten zu kennen, mit Eigensinn eigene Programme auf, die an bestimmten Problemkonstellationen vor Ort anknüpfen. Neben speziellen Angeboten für Jugendliche und MigrantInnen liegt in Anlehnung an eigene frühere kommunalpolitische Programme der Schwerpunkt beim Bemühen des Ausbaus sozialversicherungspflichtiger Arbeit in der Entgeldvariante. Ob die Hilfebedürftigkeit damit auf Dauer in größerer Zahl beendet werden kann, sei dahin gestellt. Außerdem wissen wir im Moment noch zu wenig darüber, in welche Richtung das Pendel zwischen strafenden und helfenden Strategien in Mitte eher ausschlägt.

Doch was bedeutet es in frauenspezifischer Sicht, wenn eine geschlechtergerechte Perspektive in das Verwaltungshandeln nicht eingebaut ist und stattdessen unhinterfragte geschlechtsstereotype Einstellungsmuster bei den Akteuren erkennbar sind? Die ersten vorgelegten Maßnahmezahlen geben zarte Hinweise darauf, dass die scheinbar geschlechtsneutrale Förderpolitik Frauen möglicherweise schlechter stellt als Männer. Doch noch steht die systematische Datenerhebung aus und wir wissen noch nicht, welchen Anteil vom arbeitsmarktpolitischen Kuchen die verschiedenen Gruppen von Frauen abbekommen und mit welchen Auswirkungen auf ihr Leben zwischen Erwerbs- und, nicht zu vergessen, Reproduktionsarbeit, die zumal in besonderer Weise in Deutschland geschlechtsspezifisch kodiert ist.

Der gesetzliche Anspruch einer geschlechtergerechten Umsetzung von Hartz IV gibt vor, alle Bürgerinnen und Bürger zu gleichermaßen gleichberechtigten MarktteilnehmerInnen machen zu wollen, was zumindest theoretisch implizieren soll, dass die Chancen für Männer *und* Frauen gleich sind, wieder zurück in den ersten Arbeitsmarkt zu finden (bzw. das Risiko, es nicht zu schaffen, ebenfalls). Nun liegen die Bedingungen dazu noch nicht vor, solange die strukturellen Benachteiligungen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und bei der eigenständigen Absicherung durch die sozialen Sicherungssysteme ausgeblendet bleiben und alle „care“-Aufgaben primär weiblich und privat kodiert sind. Genau hier liegt der Kern von Gender Mainstreaming, verstanden als die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit, würde er denn ernst genommen werden. Doch dort, wo Handlungsbedarf besteht, erleben wir gerade die Dethematisierung genderspezifischer Belange und es wird abstrakt so getan, als stünden beide Geschlechter gleichberechtigt am Start um die Reintegration in einen schwierigen Arbeitsmarkt und damit in die Mitte einer Gesellschaft, die sich nach wie vor über Erwerbsarbeit

definiert. Gleichzeitig wirken ganz offensichtlich, zumindest im konkreten Fall, auf der Entscheidungsebene stereotype Geschlechterzuweisungen weiter, vor allem wenn es um Betreuungsleistungen geht.

Tatsächlich gibt es unterschiedliche Mutmaßungen darüber, in welche Richtung der Zug der Geschlechterverhältnisse unterwegs ist. Ist Hartz IV als eine zentrale Stellschraube im Umbau des deutschen Sozialstaates ein Instrument der Restauration, um verlorengegangenes Terrain im patriarchalen Gefüge zurückzuholen? Männer an die Arbeit, Frauen an den Herd und ins Kinderzimmer? Die gesetzlichen Regelungen zur Familiensubstanz scheinen dies ebenso zu bestätigen wie die faktischen geschlechtersegregierenden Wirkungen der jüngsten Arbeitsmarktstrategien.

Doch das „männliche Ernährermodell“ mitsamt „Kernfamilie“ als Nukleus der Gesellschaft selbst ist in die Krise geraten. Frauen wollen nicht nur mehr arbeiten, weil sie die Früchte ihrer immer besseren Ausbildung einfahren und ihren Anteil am gesellschaftlichen Kuchen abhaben wollen. Sie sind auch zunehmend gezwungen zu arbeiten, augenscheinlich auch immer mehr in prekariertem Beschäftigung²⁴, weil sie alleinstehend oder alleinerziehend sind, weil ohne ihr Einkommen das Familieneinkommen nicht ausreicht und weil es sich angesichts der unsicheren Beschäftigungslage heute kaum mehr jemand leisten kann, eine ungekündigte Stellung aufzugeben, selbst wenn sie als belastend empfunden wird. Nun landen auch Männer zunehmend in prekarierten und fragmentierten Beschäftigungsverhältnissen zwischen Teilzeitarbeit, diskontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen, (Schein-)Selbstständigkeit und Niedriglohn, also da, wo Frauen sich längst auskennen.

Die patriarchale Wand hinter dem „spanischen Fenster“ schützt gesellschaftliche Verhältnisse, die in Zeiten postfordistischer Veränderungsdynamiken längst brüchig geworden sind. Darauf Antworten zu suchen, verweigert sich die Politik und es bleibt Aufgabe gerade feministischer Arbeitsmarktforschung, veränderte gesellschaftliche Konzepte jenseits des nicht mehr einzulösenden Anspruchs auf „Hauptsache Arbeit“ zu entwickeln und einzufordern (Kurz-Scherf 2004, Baatz u.a. 2004). Doch selbst nach den Maßstäben einer in überkommenen Strukturen verhafteten Politik ist Hartz IV schlicht unsolid, wenn ganze Abteilungen der Sozialgerichte damit befasst sein müssen und, wie das Fallbeispiel Mitte zeigt, der Umsetzungsprozess zum notgedrungenen Krisenmanagement verkommt gleich einer Naturkatastrophe, die nicht vorhersehbar war. Politik beraubt sich so ihrer Grundlagen. Die Gründe, die zu einer „qualitativen Entleerung des demokratischen Systems“ (Heitmeyer/Mansel 2003: 35, kurs. i.O.) beitragen, sind vielfältig. Hartz IV hat dies mit Sicherheit verstärkt.

Anmerkungen

- 1 Die Ausführungen basieren auf einer vom *Berliner Programm zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen in Forschung und Lehre* geförderten Studie mit dem Titel „Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die lokale Umsetzung von Hartz IV in frauenspezifischer Perspektive“.
- 2 Die den Ausführungen zugrundeliegende Untersuchung ist als explorative Fallstudie angelegt. Aufgrund der sehr unterschiedlichen lokalen Ausgestaltungen und Akteurskonstellationen können die im Folgenden beschriebenen Befunde selbstredend nicht pars pro toto für die Gesamtentwicklung stehen.
- 3 Neben der Untersuchung der institutionellen Ebene wurden im Rahmen des Projekts in zwei Erhebungswellen 30 (2005) bzw. 25 (2006) von Hartz IV betroffene Frauen in *Mitte* nach ihren Erfahrungen und ihrem Umgang mit Hartz IV befragt. Die Ergebnisse dieser Befragung fließen hier nur am Rande ein.
- 4 Dies gilt selbstverständlich auch für die männlichen Betroffenen.
- 5 Vgl. dazu auch den Flyer aus dem Bundesfamilienministerium vom August 2004. Darin heißt es u.a., dass Alleinerziehende in der „Mehrzahl“ künftig mehr Geld haben werden. „Aber wichtiger noch: die Vermittlungschancen am Arbeitsmarkt werden steigen. Fallmanager und Fallmanagerinnen sollen sich auch um die Vermittlung von Kinderbetreuung kümmern“ (BMFSFJ 2004).
- 6 Wohl sollen nach Angaben aus dem BMWA die in Auftrag gegebenen Hartz IV-Evaluationsstudien diverser Forschungsinstitute, die vom ISG in Köln koordiniert werden, Aspekte des Gender Mainstreaming mitberücksichtigen. Die bisher öffentlich bekannten Forschungsdesigns lassen allerdings die Vermutung aufkommen, dass es sich dabei um allenfalls randständige Themenstellungen handelt (<http://www.wipol.de/hartz/evaluierung.htm>; vgl. auch Baethge/Wagner in diesem Band). Eine vom Ministerium lange angekündigte genderspezifische Evaluierung von Hartz IV wurde erst Ende 2006 vergeben (vgl. <http://www.uni-marburg.de/fb03/genda/aktuelles/news/eval>).
- 7 Nach einer Schätzung im Jahr 2004 sollte die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in *Mitte* bei 34.200 liegen. Tatsächlich erhielten im März 2006 69.793 Personen in 37.619 Bedarfsgemeinschaften Leistungen nach dem SGB II, im September 2006 war die Zahl auf 41.092 Bedarfsgemeinschaften angestiegen. Innerhalb dieser Zeit stieg die Zahl der als erwerbsfähig eingestuften Hilfebedürftigen von annähernd 50.000 auf über 56.000 an (Agentur für Arbeit Berlin Mitte 2006). Das Verhältnis ehemaliger SozialhilfeempfängerInnen und (ausschließlichen) ArbeitslosenhilfeempfängerInnen lag zu Beginn bei 80:20. Nach wie vor liegen im Jobcenter *Mitte*, wie in allen anderen Jobcentern auch, keine geschlechtsspezifischen Daten vor.
- 8 So die Aussage eines leitenden Beamten des Jobcenter im März 2006
- 9 Im Stadtstaat Berlin ist der kommunale Anteil an der Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitssuchende entsprechend der Stadtstaatenklausel (§6, Abs. 3) zwischen der Landesebene und den 12 Berliner Bezirken aufgeteilt. Während das Land als kommunaler Träger „die Grundsatzangelegenheiten“ regelt, um „eine landesweit einheitliche Umsetzung“ zu gewährleisten, wurde die Durchführung der kommunalen Aufgaben an die einzelnen Bezirke delegiert. Diese wurden verpflichtet, mit den örtlichen Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften (ARGen) zu bilden (vgl. § 2 Rahmenvereinbarung Land Berlin und Regionaldirektion Berlin Brandenburg vom 15. Juli 2004).

- 10 Zum Wohl und Wehe dieser Entwicklung vgl. Fn. 5.
- 11 Die schlechte Betreuungssituation wird von den interviewten Hartz IV-betroffenen Frauen (vgl. Fn 3) voll bestätigt (vgl. dazu Lenhart 2006).
- 12 Zitiert nach einem leitenden Beamten des Jobcenters *Mitte*, 29.03.06.
- 13 Vgl. Interviews Bereichsleiter 1 (20.01.05; 06.09.05) und Geschäftsführer (12.09.05) Dazu Bereichsleiter 1 „Das (Gender Mainstreaming, K.L.) ist kein Begriff, den ich benutze. ... Er ist meines Erachtens auch auf Wunsch eines einzelnen Herrn dort eingeflossen“ (06.09.05: 13).
- 14 Der Bereichsleiter 1, der zusätzlich zentrale operative Aufgaben wahrnimmt, betont: „Aber vielleicht kommen wir da mal hin, wenn sich die Zeiten soweit beruhigt haben, dass wir alle mal ein bisschen durchschnaufen können und mal an was anderes denken als an das Tagesgeschäft ... und wir uns selbst Möglichkeiten schaffen, auch selbst auswerten zu können... Diesen Ansatz (gemeint ist die differenzierte Betrachtung auch entlang frauenspezifischer bzw. ethnischer Kategorien, K.L.) weiterzuerfolgen, ist nicht der verkehrteste, weil es mich selbst interessiert“ (Interviewprotokoll 06.09.05: 15).
- 15 So waren ab April 2006 für das restliche Jahr keine Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAEs/„1-Euro-Jobs“) mit einer maximalen 30-stündigen Wochenarbeitszeit zu besetzen, weil der dafür vorgesehene Etat bereits ausgeschöpft war, sondern nur noch sozialversicherungspflichtige Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante mit Vollzeitbeschäftigung. Ob mangels Teilzeitangeboten in Zukunft weniger Mütter eine Maßnahme antreten, wird zu betrachten sein. Möglicherweise führen push- und pull-Faktoren dazu, dass Frauen mit „care“-Aufgaben eher außen vor bleiben. Neben den geschlechtsstereotypen Zuordnungen durch BehördenmitarbeiterInnen („Mütter wollen ja nicht ganztags, das ist so“ [Fallmanager]) spielen individuelle Präferenzen ebenso eine Rolle. Mehrere der im Rahmen des Projektes interviewten Hartz IV betroffenen Frauen mit Kindern lehnten Vollzeitmaßnahmen kategorisch ab, in einem Fall selbst bei der konkreten Androhung einer Kürzung der Hartz IV-Bezüge, weil sie die Vereinbarkeit mit den Kinderbetreuungserfordernissen nicht gegeben sahen. Teilzeitmaßnahmen waren hingegen erwünscht bzw. waren angenommen worden.
- 16 Vgl. Interview im Rahmen des Projekts am 22.09.2005.
- 17 Im Rahmen des Projektes wurden im Januar/Februar 2006 fünf FallmanagerInnen befragt.
- 18 Das von der Agentur vorgegebene Profiling stößt auch in der Leitungsebene auf offene Kritik. „Das, was bisher an Profilingdaten erhoben wird, was vorgegeben ist, bietet gar keinen Aufschluss darüber, mit wem man es zu tun hat. Sie finden dort Angaben zu Schulden, da können Sie ankreuzen Handlungsbedarf, ein bisschen Handlungsbedarf, keinen Handlungsbedarf. Damit kann kein Mensch arbeiten“ (Bereichsleiter 2, 20.01.05).
- 19 Vgl. Interviewprotokoll Frauenvertreterin im Beirat der ARGE Berlin-Mitte, 22.09.05.
- 20 Hartz IV und Gender Mainstreaming hätten nun gar nichts miteinander zu tun, so die Geschäftsführerin der Geschäftsstelle, die sich mit diesem Hinweis einem Interviewtermin verweigerte (Telefongespräch 08.03.05). Zur fehlenden institutionellen Rückkoppelung und dem schwierigen Verhältnis zwischen der Geschäftsstelle für Gender Mainstreaming und der Abteilung für Frauenpolitik in Berlin vgl. Lang 2005: 195.
- 21 Vgl. beispielsweise Antrag der Fraktionen von SPD und PDS „Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Umsetzung des SGB II sichern“ vom 22.02.05 oder Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vom 26.10.05, „Chancen für NichtleistungsempfängerInnen nach dem SGB II verbessern“.

22 So die PDS-Politikerin Dr. Pia Maier auf der öffentlichen Veranstaltung „Arbeitslos = Wohnungslos?“ am 08.09.05 im Berliner Abgeordnetenhaus.

23 Vgl. Fn. 11.

24 Vgl. dazu Notz 2004, FIA 2006.

Literatur

- Agentur für Arbeit Berlin Mitte 2006, Jobcenter Berlin Mitte, Stand: 17. September 2006.
- Aust, Judith/Bothfeld, Silke/Müller-Schoell, Till/Schäfer, Claus 2006: Zur Neudefinition des Verhältnisses von Arbeit und sozialer Sicherung, WSI-Thesen zur Workfare-Strategie in der Arbeitsmarktpolitik, Oktober 2006.
- Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.) 2004: Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit, Münster.
- Becker, Irene/Hauser, Richard 2006: Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die personelle Einkommensverteilung. Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Behning, Ute/Sauer, Birgit (Hg.) 2005: Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen, Frankfurt/New York.
- Berghahn, Sabine/Wersig, Maria 2006: Eigenverantwortung auch für Frauen? Hartz IV im Spannungsfeld zwischen Individualisierung und Zwangsvergemeinschaftung, in: FIAB Jahrbuch Arbeit. Bildung. Kultur, Band 23/24, 2005/06. Recklinghausen, 311-322.
- Buls, Hannelore 2005: Frauen – mit Recht in bezahlte Arbeit. Die neue Subsidiarität am Arbeitsmarkt, in: Baatz, Dagmar u.a. 2005, 250-265.
- Bundesagentur für Arbeit 2005: Arbeitsmarkt in Zahlen, Nürnberg.
- Bundesregierung 2004: agenda 2010. Deutschland bewegt sich, aktualisierte Neuauflage, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) 2004: Hartz IV bringt viel – auch für Alleinerziehende, Kurzinformation.
- Deutscher Bundestag 2006: Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 16/505.
- FIA 2006: Frauen in Berlin. Bildung, Berufe, Einkommen, Bericht im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Berlin, Januar 2006.
- Fuchsloch, Christine 2003: Es war einmal – Chancengleichheit und Arbeitsmarktpolitik, in: Streit 21, H. 3/03, 99-102.
- Hagemestert, Ulrike 2004: Soziale Polarisierung in Berlin Mitte? Zur räumlichen Konzentration und Sozialstruktur der Sozialhilfeempfänger in Berlin Mitte, herausgegeben vom Institut für angewandte Demographie GmbH, Berlin.
- Heinemann, Sarah u.a. 2006: Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose. Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis SGB II, IAB-Forschungsbericht Nr. 3/06, Nürnberg.
- Heitmeyer, Wilhelm/Mansel, Jürgen 2003: Entleerung der Demokratie. Die unübersichtlichen Folgen sind weitreichend, in: Wilhelm Heitmeyer, Deutsche Zustände, Folge 2, Frankfurt am Main, 35-60.

- Hesse, Joachim Jens 2006: Über Hartz IV hinaus. Die kosmetischen Operationen des Fortentwicklungsgesetzes sind unzureichend, in: Deutscher Landkreistag (Hg.), Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Schriften des Deutschen Landkreistages, Band 59, St. Augustin, 3-6.
- Hofbauer, Ines/Ludwig, Gundula 2005: Gender Mainstreaming – Geschlechtergerechtigkeit limited? Eine politische Strategie auf dem Prüfstand, in: femina politica, Jg. 14, H.2, 32-42.
- Knapp, Ulla 2004: Die neuen Gesetze am Arbeitsmarkt aus frauenpolitischer Sicht. Diskussionsbeiträge aus dem Fachgebiet Volkswirtschaftslehre an der HWP, H. 9.
- Kurz-Scherf, Ingrid 2004: Suchbewegungen im Wandel von Arbeit, Geschlecht und Gesellschaft, in: Baatz, Dagmar u.a. 2004, 8-15.
- /Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra 2005: Modernisierung jenseits von Traditionalismus und Neoliberalismus? In: femina politica, H. 2/05, 62-74.
- Lang, Sabine 2005: Der Kaiserin neue Kleider? Gender Mainstreaming im Kontext lokaler Geschlechterpolitik, in: Behning, Ute/Sauer, Birgit 2005, 189-202.
- Lenhart, Karin 2006: Frauenspezifische Wirkungen der Grundsicherung nach Hartz IV, Vortrag beim Workshop Monitor Arbeitsmarktpolitik, 10. November 2006, Berlin (Ms.).
- Münder, Johannes (Hg.) 2005: Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden.
- Notz, Gisela 2004: Beschäftigungspolitische Strohfeuer. Geschlechtsspezifische Auswirkungen der arbeitsmarktpolitischen Reformen, in: Kindler, Holger u.a. (Hg.): Die Folgen der Agenda 2010. Alte und neue Zwänge des Sozialstaats, Hamburg, 76-93.
- Oppen, Maria 2004: Public Governance und Ungleichheit. Wandel lokaler Staatlichkeit als Chance für geschlechtersensible Demokratisierungsprozesse? In: Dies./Dagmar Simon (Hg.): Verharrender Wandel. Institutionen und Geschlechterverhältnisse, Berlin, 247-277.
- Sauer, Birgit 2005: Geschlechterkritischer Institutionalismus – ein Beitrag zur politikwissenschaftlichen Policy-Forschung, in: Behning, Ute/Sauer, Birgit 2005, 85-101.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2007: Analytikreport der Statistik (intern), Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer, Januar 2007, Nürnberg.
- Tagesspiegel vom 31.05.2005.

Umsetzung von Hartz IV –
Theorie und Praxis

Claus Reis

Fallmanagement – ein Mythos? Erfahrungen mit Case Management in unterschiedlichen Feldern kommunaler Sozialpolitik

„Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert.“ (Fraktionen 2003: 44)

Diese Formulierung aus der Gesetzesbegründung zum SGB II ist eine der wenigen Gesetzesmaterialien, aus denen sich eine „Definition“ des Fallmanagements herauslesen lässt. Seither sind eine Reihe von Stellungnahmen, Büchern und Leitfäden zum *Fallmanagement* erschienen, die sich bemühen, ein Bild eines professionellen Konzeptes zu zeichnen, das geeignet sein könnte, den oben zitierten Anspruch des Gesetzgebers einzulösen (vgl. Deutscher Verein 2004, Bundesagentur 2005, Brülle u.a. 2006, Göckler 2006).

Die entscheidende Frage, ob denn die *Praxis* diesem Anspruch gerecht wird, kann zur Zeit nicht beantwortet werden, denn die Ergebnisse der Evaluation der *Optionsklausel*, die der § 6c SGB II vorschreibt und die sich auch auf konkrete Arbeitsprozesse erstreckt, werden erst Ende 2008 vorliegen, und einzelne Fallstudien haben nur eine begrenzte Aussagekraft.¹

Allerdings gibt es Anlass zur Skepsis. Zum einen zeigen vorliegende Untersuchungen zur Praxis des Case Managements in Sozialhilfe und Beschäftigungsförderung vor Inkrafttreten des SGB II einen eher bescheidenen Entwicklungsstand (vgl. Kolbe/Reis 2005), zum anderen lassen Untersuchungen über die Handlungspraxis der „Case Manager“ und „Personal Advisor“ im Rahmen der US-amerikanischen oder britischen Fürsorge- bzw. Arbeitsmarktreformen befürchten, dass die Entwicklung in Deutschland einen ähnlichen Weg nehmen könnte (vgl. Handler 2002, Lurie 2006, Wright 2006).

Die Skepsis stützt sich vor allem darauf, dass die Implementation von Fallmanagement hohe Ansprüche an dessen konzeptionelle und organisatorische Voraussetzungen stellt, die nur selten gegeben sein dürften. Dies zeigt ein Vergleich der Umsetzung des Handlungskonzeptes *Case Management* in verschiedenen Feldern kommunaler Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (Altenhilfe, Beschäfti-

gungspolitik, Jugendhilfe), den das Institut für Stadt- und Regionalentwicklung der FH Frankfurt unter Leitung des Autors zur Zeit durchführt.

Im folgenden Beitrag werden zunächst die Anforderungen benannt, die an eine Umsetzung des Fallmanagements/Case Managements² zu stellen sind, um hieraus die organisatorischen Voraussetzungen abzuleiten. Ein Vergleich der Implementationsbedingungen im Bereich der Altenhilfe, der Jugendhilfe und der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zeigt dann die unterschiedlichen Realisierungsbedingungen.

Was soll Case Management leisten?

Die rasche Verbreitung des Handlungskonzeptes *Case Management* muss im Zusammenhang mit der Transformation des Wohlfahrtsstaats europäischer Prägung gesehen werden. Wie der amerikanische Sozialpolitikforscher Joel Handler zeigt (vgl. Handler 2002), vollziehen auch die europäischen Staaten, die nicht unter einer fiskalischen Krise leiden, den Übergang von einer eher universalistisch geprägten Sozialpolitik, die allen Staatsbürgern einen breiten Zugang zu materiellen Leistungen und Dienstleistungen sicherte, zu einer Sozialpolitik, die den individuellen Bedarf und die Aktivität des einzelnen Bürgers zur „Bemessungsgrundlage“ von Sozialleistungen macht. Die Vorstellung von *Aktivierung* war und ist in diesem Zusammenhang immer damit verbunden, dass an den je individuellen Bedarfslagen und Handlungsbedingungen der zu aktivierenden Personen angeknüpft wird:

„two closely connecting processes are taking place: individualisation in approaching and dealing with the target groups of social policies, and differentiation of the instruments, measures and programmes that are available to stimulate participation and to increase the employability of the unemployed“ (vgl. van Berkel/Hornemann Möller 2002: 65).

Das Handlungskonzept Case Management verspricht eine solche, dem individuellen Bedarf angemessene, Verteilung von Unterstützungsleistungen und erhält somit eine zentrale Funktion in der Konstruktion des *aktivierenden Wohlfahrtsstaates*.

Die Verlagerung von – im Sinne Franz-Xaver Kaufmanns (2002) – rechtlichen und ökonomischen Interventionsformen des Staates hin zu im weitesten Sinne ökologischen und pädagogischen birgt aber eine zentrale Gefahr: Die Erfüllung des mit dieser Verlagerung verbundenen Anspruchs der Orientierung am individuellen Bedarf muss sich nicht nur am Konzept, sondern auch an der Praxis des Case Managements bewähren. Gelingt dies nicht, wird Case Management zum Mythos, schlimmstenfalls zur Ideologie.

Die eingangs zitierte Textpassage zeigt, dass der Gesetzgeber den mit Case Management verbundenen Anspruch wahrgenommen hat – die in der Gesetzes-

begründung getroffenen Aussagen zum Fallmanagement decken sich in wesentlichen Aspekten mit der Definition des „Case Managements“ der „Case Management Society of America“, auf die sich auch deutsche Autoren beziehen (vgl. Deutscher Verein 2004, Bundesagentur 2005, Brülle u.a. 2006). In ihr werden zwei wesentliche Elemente dieses Handlungskonzepts hervorgehoben, die erhebliche Konsequenzen für dessen praktische Umsetzung haben:

- Auch wenn die konkreten Ziele des Case Managements von dessen Einbettung im jeweiligen sozial- oder gesundheitspolitischen Kontext abhängen (Beseitigung von Arbeitslosigkeit, Erhaltung oder Verbesserung des Gesundheitszustandes), sind die Ziele nur darüber erreichbar, dass an der konkreten Bedarfslage der jeweiligen Adressaten angesetzt und diese zum Ausgangspunkt aller folgenden Handlungen gemacht wird.
- Dieser individuelle Bedarf wird nicht vom Case Manager selbst im Stile traditioneller Einzelfallhilfe gedeckt – vielmehr besteht der Kern des Case Managements in der Planung und Steuerung von Hilfeangeboten, die von Dritten erbracht werden.

Hieraus resultieren Anforderungen an die Ausgestaltung und Organisation von Case Management. Wenn diese nicht erfüllt sind, lässt sich der in der Gesetzesbegründung formulierte Anspruch nicht aufrechterhalten. Die Ausgestaltung und Organisation ist allerdings von den konkreten Bedingungen der Arbeitsfelder abhängig, in denen das Handlungskonzept Case Management zum Einsatz kommt.

Ansprüche an die Ausgestaltung des Case Managements

Case Management beinhaltet die persönliche Interaktion als ein zentrales Element, im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe aber die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites. Hilfe wird nicht direkt erbracht, sondern vermittelt; damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der den Case Manager zum *Insider-Experten* macht, d.h. zu einer Person, die sowohl die Binnenperspektive des Klienten wie die Außenperspektive (des Versorgungssystems) einnehmen und beide Perspektiven vermitteln kann. Hieraus sind drei wesentliche Arbeitsaufträge für das Case Management ableitbar:

1. Die Durchführung eines Assessments, das es erlaubt, Probleme und Ressourcen von Hilfesuchenden zu erkennen,
2. die mit dem Hilfesuchenden gemeinsam zu realisierende Integrations- oder Hilfeplanung und
3. die Steuerung der zur Umsetzung der Hilfeplanung benötigten Leistungen.

Zu 1.) Assessment

Damit Hilfeangebote geplant und gesteuert werden können, muss eine Vorbedingung erfüllt sein, die alles andere als trivial ist: Die individuelle Bedarfslage muss bekannt sein. Dies bedeutet, dass dem Prozessschritt des *Assessment* im Rahmen des Case Managements eine zentrale Bedeutung zukommt, wie in der Fachliteratur hervorgehoben wird (vgl. Brülle u.a. 2006).

Die Qualität des Assessments im Rahmen von Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist das zentrale Thema einer Studie, die von den amerikanischen Autorinnen Terri S. Thompson und Kelly S. Mikelson veröffentlicht wurde. Sie unterscheiden zwischen *screening* als einer Form des Erkennens von Hinweisen auf bestimmte Sachverhalte (z.B. Qualifikationsdefizite oder Suchterkrankungen) und *Assessment* als spezifischem Verfahren, Vermittlungshemmnisse fundiert zu identifizieren (Thompson/Mikelson 2001: 9). Die Autorinnen zeigen, dass die letztgenannte Aufgabe nur dann gelingen kann, wenn eine vertrauensvolle Atmosphäre geschaffen ist. Da der Aufbau von Vertrauen auch ein Resultat der jeweils aufgewandten Zeit ist, sind schematisierte Profilingverfahren nur bedingt geeignet bzw. wirken selektiv (zu Ungunsten von Personen mit besonderen Schwierigkeiten).

Die erwähnten Verschiebungen von materieller Hilfe zu Dienstleistungen und von Rechtsansprüchen auf Hilfeplan-Entscheidungen bewirken, dass dem Prozess des Assessments eine zentrale Scharnier-Funktion bei der Gewährung von Sozialleistungen zukommt, geht es hier doch darum, Kompetenzen, Fähigkeiten, aber auch Vermittlungshemmnisse und persönliche Probleme festzustellen und zum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen zu machen (vgl. Thompson/Mikelson 2001). Dies gilt besonders dort, wo Entscheidungen über die zukünftige *Karriere* von Hilfesuchenden von einer einzigen Person getroffen werden, wie z.B. im US-Staat Wisconsin. Ein Evaluationsbericht zeigt (vgl. Gooden/Doolittle/Glispie 2001), wie ein oberflächliches Assessment dazu führt, dass vorhandene Probleme der Klientinnen nicht erkannt werden und die betreffenden Hilfeempfängerinnen vorschnell vor Aufgaben gestellt werden, denen sie nicht gewachsen sind – mit der Folge von Sanktionen bis hin zur Einstellung der Hilfe. Hier verschränken sich Prozess- und Qualifikationsdefizite: Die Mitarbeiter sind schlecht auf ihre Aufgaben vorbereitet und treffen ihre Entscheidungen nicht auf der Basis nachprüfbarer fachlicher Überlegungen, sondern eher *intuitiv*. Verstärkt wird dies durch den erheblichen Zeitdruck, unter dem die Entscheidungen gefällt werden müssen.

Hieraus lässt sich ein ganzes Anforderungsbündel an die Ausgestaltung von Case Management ableiten:

- Zunächst ist es unabdingbar, dass im Case Management eine Vertrauensebene geschaffen wird, die es den Hilfeberechtigten ermöglicht, auch über für sie unangenehme Dinge zu sprechen. Dies macht es in einigen Einsatzfeldern erforderlich, mit dem Widerspruch umzugehen, dass die durch die gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten geschaffene Machtposition der Case Manager die Vertrauensbasis zumindest beeinträchtigen kann.³
- Die Case Manager müssen in der Lage sein, Probleme und Ressourcen von Hilfeberechtigten zu erkennen und in Bezug zueinander zu setzen. Transparenz ist hier unabdingbar – Klienten müssen wissen, zu welchem Zweck Daten erhoben werden und vor allem welche Schlüsse aus einem Assessment gezogen werden.

Zu 2.) Zielvereinbarungen und Hilfeplanung

Die Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung im Rahmen des Case Managements muss systematisch mit dem Prozessschritt *Assessment* verknüpft sein. Aus der Identifizierung individueller Bedarfslagen lassen sich entsprechende Leistungen für den Einzelnen ableiten, die wiederum in eine operative Maßnahmeplanung eingebunden sein müssen. Case Management kann somit als *primäre Dienstleistung* verstanden werden, die dadurch charakterisiert ist, dass sie die *sekundären Dienstleistungen* anderer (z.B. Suchtberatung, Schuldnerberatung, Qualifikationsangebote, Pflegedienste) steuert.

Die Hilfeplanung und die darauf aufbauende Leistungssteuerung wird sich in der Regel so darstellen, dass eine vielgliedrige Trägerlandschaft koordiniert werden muss. In den verschiedenen Arbeitsfeldern existieren entsprechende Angebote, die von gewerblichen Anbietern (z.B. Pflegedienste, Bildungsträger) bis zu anderen kommunalen Dienstleistungen reichen.

Die Steuerung der im Einzelfall benötigten Leistungen erfordert erhebliche Entscheidungskompetenzen der Case Manager und weist gleichzeitig über den Einzelfall hinaus (vgl. „Angebotssteuerung“). Dabei gilt es zu beachten, in welcher Weise Anbieter gesteuert werden können. Hier bestehen große Unterschiede zwischen Anbietern, die über Leistungsverträge, Kopfpauschalen oder – z.B. in der Altenhilfe – noch individueller bezahlt werden und solchen Beteiligten, die ehrenamtlich helfen oder aus einem familiären Kontext in den Fall involviert sind.

Denn die Koordination der Anbieter und Träger beinhaltet im Kontext integrierter Hilfe die gemeinsame Planung eines zukünftigen Leistungsangebots – mit der zentralen Ausrichtung am prognostizierten örtlichen Bedarf. Diese Planung

fällt allerdings nicht in den Aufgabenbereich der einzelnen Case Managerinnen und Manager, vielmehr bedarf es einzelfallübergreifender Steuerungsstrukturen.

Zu 3.) Angebotssteuerung

Auf der Fallebene geht es darum, bedarfsgerechte Leistungen zu koordinieren und zu kombinieren, um ein für den Hilfesuchenden optimales Resultat zu erzielen. Auf der Systemebene muss dafür gesorgt werden, dass die zur Bedarfsdeckung benötigten Angebote tatsächlich vorhanden sind und zeitnah zur Verfügung stehen. Das im Einzelfall benötigte Angebot muss rechtzeitig und in ausreichender Qualität und Quantität zur Verfügung stehen, damit bedarfsgerechte Hilfe geleistet werden kann. Case Management ist somit nur als Einheit von Einzelfallintegration (*vertikale Integration*) und Systemintegration (*horizontale Integration*) vorstellbar.

Betrachtet man den hierzu erforderlichen Leistungsprozess etwas näher, dann offenbart sich ein systematisches Steuerungsproblem, das vom einzelnen Case Manager alleine nicht zu bewältigen ist: Der Erfolg des Leistungsprozesses hängt nicht von einem einzigen Akteur ab, sondern von mehreren, und es ist auch nicht feststellbar, welcher Akteur in welchem Umfang zum Erfolg beigetragen hat. Gelingt im Rahmen des SGB II die Integration einer verschuldeten, tablettensabhängigen allein erziehenden Mutter, ist dies dann der Schuldnerberatung, die für die Entschuldung gesorgt hat, der Suchtberatung, die an der Tablettenabhängigkeit gearbeitet hat, oder der die Mutter zufrieden stellenden Kinderbetreuung zuzuschreiben? Oder dem Fallmanagement, das die Probleme richtig erkannt und die Dienstleistungen optimal koordiniert hat? Oder dem Vermittler, der den richtigen Arbeitsplatz gefunden hat?

Gelingt es aber nicht, die einzelnen Beiträge zum Erfolg eindeutig zuzuordnen, dann werden mehrere theoretisch einsetzbare Steuerungsinstrumente praktisch unbrauchbar: Steuerung über Macht und Hierarchie setzt ebenso wie die Steuerung über finanzielle Anreize voraus, dass eine solche Zuordnung gelingt, dass die Beiträge der am Leistungsprozess beteiligten Akteure zur Erreichung des gemeinsamen Zieles identifizierbar sind. Gelingt dies nicht, stellt sich das Problem des *free riders*, der am Erfolg partizipiert, obwohl er hierzu nichts beigetragen hat oder das umgekehrte Problem derjenigen, die sich abgerackert haben, ohne dass dies hinreichend erkannt und gewürdigt wird.

Die Institutionenökonomie schlägt mit der Netzwerksteuerung eine Lösung dieser Probleme vor, auf die für die Leistungserbringung im Rahmen des Case Managements zurückgegriffen werden könnte (vgl. Wirth 2006). Netzwerksteuerung

zung bedeutet hier die Einbindung unterschiedlicher Interessenslagen über die Formulierung gemeinsamer Ziele, die Entwicklung gemeinsam getragener Wertorientierungen und die Ausbildung von Vertrauensbeziehungen. All dies ist nur erreichbar über einen teilweise langjährigen Kooperationsprozess und steht quer zu den Illusionen, die sich manch einer über die Möglichkeiten macht, Teilleistungen einfach *einzukaufen* – als würde auf irgendeinem Markt *Kooperation* als Ware gehandelt.

Um eine Netzwerksteuerung zu realisieren, die im Einzelfall vom Case Management genutzt werden kann, sind auf der Systemebene erhebliche Vorleistungen erforderlich. Hierzu gehört insbesondere die Schaffung eines von allen Netzwerkakteuren geteilten Zielsystems und eines gemeinsamen Handlungsrahmens. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass *primäre* und *sekundäre* Dienstleistungen so miteinander verzahnt sind, dass eine bedarfsgerechte Hilfe realisiert werden kann.

Als weitere Anforderungen an die Ausgestaltung von Case Management können somit festgehalten werden:

- Das auf örtlicher Ebene vorhandene System formeller und informeller Hilfen muss ausgebaut werden. Die örtliche Trägerlandschaft muss in der Lage sein, ein generelles Angebot zur Leistungserbringung vorzuhalten und dieses bedarfsorientiert auszudifferenzieren. Das ist nur möglich, wenn die Träger, die die Leistungen erbringen sollen, frühzeitig strukturell in die Planung und Steuerung von Maßnahmen einbezogen sind. Der Zugriff auf die benötigten Leistungen muss jederzeit kurzfristig möglich sein (Leistungssteuerung). Dies setzt eine entsprechende *Angebotssteuerung* mit verbindlichen Vereinbarungen voraus.
- Die konzeptionellen, organisatorischen und finanziellen Eigeninteressen der verschiedenen an der Leistungserbringung beteiligten Akteure müssen austariert und in Einklang gebracht werden.
- Kontraktlich gesicherte oder zugesagte Angebote müssen konkret verfügbar sein, d.h. auch auf der Praxisebene ist Kooperation notwendig.
- Effektive Angebotssteuerung beinhaltet Sozialplanung; hierfür müssen Strukturen geschaffen und Personal vorgehalten werden.
- Informelle Netzwerke finden sich häufig im Sozialraum der Klienten – auch das Gemeinwesen ist somit *Beteiligter* im Case Management und sollte als solcher bei der Sozialplanung berücksichtigt werden.

Im Hinblick auf Fragen der Systemsteuerung muss vielerorts ein grundsätzlicher strategischer Wechsel vollzogen werden, der allen Beteiligten ein Umdenken abverlangt. Wie gezeigt wurde, basiert der Erfolg des Case Managements auf der Voraussetzung, dass die notwendigen Leistungsangebote aktuell vorhanden sind oder

kurzfristig bereitgestellt werden können. Dies bedeutet auch, dass sich der vermutete *Bedarf* nicht am Bestand vorhandener Angebote festmachen kann, die aus unterschiedlichen Überlegungen heraus aktuell *bedient* werden müssen. Andererseits wird eine rein an der Vergütung orientierte Steuerung von Eingliederungsmaßnahmen und begleitenden Hilfen zu kurz greifen. Damit wird zwar u.U. kurzfristig quantitativ ein Angebot vorgehalten, jedoch ist nicht gewährleistet, dass dieses auch an den teilweise lokal spezifischen Hilfebedarfen von Personen in besonderen Lebenslagen ausgerichtet ist und damit nachhaltig zu wirken vermag. Entscheidend ist vielmehr ein gleichzeitig vergütungs- und qualitätsgerechtes Angebot.

Case Management – ein Mythos?

Soll Case Management realisiert werden, so stellt dies – wie gezeigt wurde – erhebliche Anforderungen an die Leistungsträger, die dieses Handlungskonzept umsetzen wollen:

- Es muss ein Assessment durchgeführt werden, das die Identifikation von Problemlagen erlaubt. Dieses Assessment muss in Kooperation mit den Klienten erfolgen, damit größtmögliche Akzeptanz gesichert ist und Datenschutzprobleme ausgeschlossen werden können.
- Das Personal, das Fallmanagement durchführt, muss deshalb ausreichend qualifiziert sein. Da der berufliche Hintergrund von Case Managern zumeist breit streut (Verwaltungsfachkräfte, Arbeitsberater, Sozialarbeiter und Sozialpädagogen, Betriebswirte etc.), kann nur durch einschlägige Weiterbildung eine minimale Basis für einheitliches professionelles Handeln geschaffen werden.
- Die organisatorischen Strukturen müssen dafür geeignet sein, ko-produktives Handeln im Case Management zu fördern, z.B. benötigen Case Manager ein Budget. Außerdem müssen die Fallrelationen so niedrig sein, dass personenbezogene Beratung tatsächlich möglich ist.
- Es müssen Angebotsnetze existieren, um für komplexe Problemlagen adäquate Angebote zu entwickeln.
- Case Manager müssen in die Lage versetzt werden, solche Angebotsnetze auf Klientenebene zu steuern; dazu bedarf es verbindlicher interorganisatorischer Absprachen, die individuelle und flexible Lösungen auf der Einzelfallebene ermöglichen.
- Es müssen Steuerungsinstrumente für die Einzelfallsteuerung wie für die Angebotssteuerung existieren, die notwendige kooperative Elemente enthalten.

Kurzum: Die Implementation von Case Management erfordert teilweise tiefe Eingriffe in bestehende Organisations- und Leistungsstrukturen. Case Manage-

ment stellt – um einen Begriff Yeheskel Hasenfelds zu verwenden – eine neuartige „Dienstleistungstechnologie“ dar (vgl. Hasenfeld 1983), deren Charakteristikum darin besteht, als *primäre* Dienstleistung nur dann erfolgreich sein zu können, wenn *sekundäre Dienstleistungen* kooperativ in den Leistungsprozess eingebunden werden. Einfall- und Systemsteuerung sind in diesem Fall miteinander verschränkt und das Gesamtergebnis ist nur als Resultat einer *Koppelproduktion* über mehrere Akteure hinweg zu erzielen.

Man muss kein profunder Kenner der Sozialverwaltung sein, um die Prognose zu wagen, dass sich nicht zuletzt aus diesem Grund die Einführung von Case Management zur Steuerung von Leistungsprozessen nur als langwieriger Prozess vollziehen und die Implementation dieses Handlungskonzepts von den institutionellen Bedingungen der unterschiedlichen potenziellen Einsatzfelder abhängen wird. Eine wesentliche Rolle spielen dabei die impliziten oder expliziten *Menschenbilder* der dominanten Akteure und die daraus abgeleiteten Formen der Interaktion zwischen Case Managern und den Adressaten der Dienstleistungen. Hasenfeld skizziert das Feld in einem neueren Aufsatz folgendermaßen:

„The new institutional perspective on organizations is particularly useful in drawing attention to the ways in which institutionalized moral rules become embedded in organizational forms. It also recognizes that the organization itself and its workers actively participate in shaping and enacting moral rules in organizational practices. The dynamic interrelations between moral rules and organizational forms and practices suggests that organizational forms and practices both constitute and are constituted by the moral rules these organizations adopt.“ (Hasenfeld 2000: 13)

Ausschlaggebend für die jeweils bereichsspezifisch *eingefärbte* Dynamik zwischen den verschiedenen Ebenen sind dabei insbesondere drei Faktoren:

1. Der durch verbindliche Regeln gesetzte Druck des Gesetzgebers – in der Praxis häufig allerdings erst über den nachhaltigen Druck der Rechtsprechung wirksam, gesetzliche Vorschriften auch umzusetzen.
2. Die Verhandlungsmacht der Adressaten. Diese sind als Koproduzenten unverzichtbarer Teil des Case Managements und letztlich Garanten dafür, dass die Hilfe bedarfsgerecht erbracht wird. Allerdings besitzen sie in den verschiedenen Sozialleistungsbereichen unterschiedlich ausgeprägte *Verhandlungsmacht*. Diese ist natürlich wiederum zurück gebunden an gesetzliche Vorschriften, hängt aber auch ab von den jeweiligen lokalpolitischen Konstellationen und den unterschiedlichen *Menschenbildern*, die jeweils *mehrheitsfähig* sind.⁴
3. Der normative Druck von Fachdiskursen. Case Management befindet sich im Prozess der Professionalisierung – noch haben sich keine zweifelsfreien Standards etabliert und es ist durchaus fraglich, ob sie sich etablieren werden.

Dies hängt damit zusammen, dass Case Management ein Handlungskonzept ist, das variabel an die Strukturen unterschiedlicher Einsatzfelder angepasst werden kann und seine Ziele wie die im einzelnen einzusetzenden Methoden und Instrumente aus diesen Strukturen gewinnt. Insofern kann nicht *Case Management* selbst Druck entfalten – dieser muss vielmehr von den Fachdiskursen der jeweiligen Einsatzfelder ausgehen, in denen definiert werden kann, was *fachgerechte* Arbeit ist und was nicht.

Für die drei Arbeitsfelder, in denen wir die Umsetzung von Case-Management untersucht haben, nämlich Altenhilfe, Jugendhilfe und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, konnten wir am Beispiel einer westdeutschen Großstadt deutliche Unterschiede feststellen:⁵

Zu 1.)

Aktuell steht der Bereich des SGB II in erster Linie unter dem Druck, gesetzliche Vorschriften umzusetzen. Hier wird abzuwarten sein, wie sich die in der Begründung zum SGB II getroffenen, letztlich wenig verbindlichen Aussagen zur Berücksichtigung der individuellen Situation der Leistungsberechtigten bei der Ausgestaltung von Leistungsprozessen in der Praxis auswirken werden. Die Umsetzung von Fallmanagement ist im SGB genauso wenig geregelt wie der Begriff definiert – dies eröffnet Spielräume. Erste Erfahrungen stimmen eher skeptisch: wir konnten in unserem Projekt den konzeptionellen und organisatorischen Übergang vom BSHG zum SGB II beobachten; dabei zeigte sich, dass der (von der Organisationsspitze gewollte) individualisierte Einsatz von Elementen des Case Managements (insbesondere Assessment, Hilfeplanung und Leistungssteuerung), der die Handlungsroutinen im Rahmen des BSHG noch bestimmt hatte, sich in eine weitaus weniger individualisierte Praxis im SGB II transformierte. Hauptverantwortlich waren hierfür die Engführung der strategischen Organisationsziele auf die Integration *Erwerbsfähiger* in den Arbeitsmarkt, allgemein gestiegene Fallzahlen und erhöhte Fallrelationen pro Mitarbeiter.

In der Jugendhilfe wird die durch den § 36 SGB VIII verpflichtende Hilfeplanung seit Jahren in der Praxis umgesetzt, weshalb ein direkter gesetzlicher Druck nicht mehr direkt auszumachen ist. Demgegenüber konnten wir einen eher formalisierten Umgang mit vorab definierten Instrumenten feststellen (Hilfeplanformular), der stellenweise darauf hinweist, dass eine systematische individualisierte Hilfeplanung und ein schrittweises Umsetzen der im Hilfeplanverfahren vereinbarten Ziele in der alltäglichen Praxis der ASD-Mitarbeiter nicht tief verankert ist – Hilfeplanung wird zu einer durch Formulare gesteuerten Routineaufgabe.

In der Altenhilfe besteht aktuell kein *Umsetzungsdruck*; dieser kann in Zukunft jedoch durch die Einführung von *Pflegebudgets* entstehen, aktuell wird er eher informell über fachöffentliche und innerorganisatorische Diskurse ausgeübt.

Zu 2.)

Gravierende Unterschiede zwischen den Arbeitsfeldern sind im Hinblick auf die Verhandlungsmacht der Adressaten zu beobachten. Die Interaktionen zwischen Klienten und Beratern sind in der Altenhilfe am wenigsten asymmetrisch, da es hier keine gesetzlich verankerte Pflicht zur Teilnahme gibt. In den beiden anderen Arbeitsfeldern zeigt sich eine widersprüchliche Situation. Denn auch wenn im SGB II wie auch in der Jugendhilfe vom Gesetzgeber gewollt ist, Hilfen gemeinsam zwischen Professionellen und Klienten als Koproduzenten zu entwickeln, zeigt die Praxis, dass beide Behörden (SGB II-Träger und Jugendamt) von den Klienten als machtvoll, mit Sanktionsmitteln ausgestattetes Gegenüber gesehen werden. Gleichzeitig kommt es in beiden Behörden mehr oder weniger offensichtlich tatsächlich zur Anwendung (und damit Bestätigung) der zugeschriebenen Machtfülle, indem in der Jugendhilfe Hilfebedarfe mehr durch die Berater als durch die Klienten definiert werden und im SGB II sehr häufig standardmäßig ohne Rücksicht auf die individuellen Gegebenheiten mit dem Instrument *Arbeitsgelegenheit* gearbeitet wird. In der Altenhilfe gelingt es der untersuchten Organisation weit besser, ihre Klienten bei eigenständigen, selbstverantwortlichen Entscheidungen zu unterstützen und dabei deren Interesse in den Vordergrund der Planungen zu rücken. Dies hat viel mit deren struktureller Position zu tun, die (zumindest perspektivisch, im Hinblick auf Pflegebudgets), die folgenden von Hasenfeld zitierten Voraussetzungen hoher Verhandlungsmacht der Adressaten erfüllt:

„Professional norms had advocate active participation by clients; a service technology whose success hinges on client involvement; and financial incentives that reward the workers (and the organization) for treating clients as subjects rather than objects“.
(Hasenfeld 1992: 20)

Zu 3.)

Auch der fachliche *normative Druck* auf die verschiedenen Arbeitsfelder ist unterschiedlich zu bewerten. Über das SGB VIII sind in der Jugendhilfe der Prozess von Hilfeplanung gesetzlich normiert und die Fachlichkeit des Personals gesichert, was die Implementation von *Steuerungselementen* entscheidend motiviert haben dürfte. Gleichzeitig fehlt dort aber das Bewusstsein einer Notwendigkeit,

Hilfeplanung zu einem vollständigen Prozess des *Case Managements* weiter zu entwickeln.

Im Bereich des SGB II bildet sich gerade erst ein Fachdiskurs aus, der langfristig normierend wirken könnte, wenn die elementaren Voraussetzungen im Hinblick auf die Kompetenz und Qualifikation der Mitarbeiter und die Arbeitsbedingungen geschaffen sind.

Im Bereich der Altenhilfe zeigte sich der Diskurs um *Case Management* weitaus am lebendigsten: Eindeutig sprechen die Leitungskräfte in den von uns geführten Interviews davon, die dort schon lange praktizierten Hilfeprozesse zum *Case Management* fortzuentwickeln und einige Mitarbeiter entsprechend fortzubilden, um sich so als ideale Stelle für ein in Zusammenhang mit den *Pflegebudgets* zu etablierendes *Case Management* zu qualifizieren.

Wie die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, werden in der Praxis Elemente des Handlungskonzeptes *Case Management* sehr unterschiedlich umgesetzt und bislang kann – trotz einer grundsätzlich positiven Einstellung der Verwaltungsspitze – nicht von einer gelungenen umfassenden Implementation gesprochen werden. Im Vergleich der drei Arbeitsfelder zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede in den Voraussetzungen erfolgreicher Umsetzung. Auffällig ist, dass diese im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende am wenigsten gegeben sind: der gesetzliche Druck ist gering, eine Verhandlungsmacht der Adressaten faktisch nicht vorhanden, der fachliche Diskurs befindet sich noch im Entwicklungsstadium.

In einer solchen Situation besteht für die Träger der Grundsicherung die grundsätzliche Möglichkeit, dem (geringen) Druck auszuweichen, indem keine neuen Strukturen geschaffen werden, aber eine veränderte Praxis fingiert wird. Joel Handler greift in seiner Untersuchung über die „Aktivierung“ von Arbeitslosen in den USA und in Europa auf die klassische Studie von Meyer/Rowan (1977) zurück, um diese Vorgehensweise begrifflich zu fassen. Er zeigt, dass in der Praxis nur selten die Voraussetzungen für die Einlösung der Versprechen geschaffen wurden, die mit *Case Management* verbunden werden. Er bezeichnet deshalb *Aktivierung* als institutionellen *Mythos*, der durch einige immer wieder zitierte Beispiele und entsprechende *best-practice-Rituale* zeremoniell verfestigt und damit gegen rational begründete Einwände resistent gemacht wurde (vgl. Handler 2002). Hasenfeld hat in einem neueren Beitrag gezeigt, dass Sanktionen im Rahmen der „Fürsorgereform“ (faktisch wirkungslose) Zeremonien darstellen, mit deren Hilfe der Mythos aufrecht erhalten wird, dass der Bezug von Unterstützungsleitungen letztlich im individuellen (Fehl-)Verhalten gründet und nicht auf strukturelle Ursachen zurückzuführen ist (vgl. Hasenfeld 2006)

Fall Management generell als *Mythos* zu bezeichnen, halte ich dennoch für verfrüht, auch wenn sich viele Beispiele für *Zeremonien* finden ließen: Kurzzeit-Fortbildungen, hochtrabende Bezeichnungen in Organigrammen, inhaltsleere Konzepte, die alle bestätigen (sollen), dass Fallmanagement faktisch *stattfindet*.⁶ Was angesichts der unübersichtlichen Situation Not tut, ist die genaue Untersuchung von Realisierungsbedingungen und der tatsächlichen Implementation von Case Management in diversen potenziellen Arbeitsbereichen. Erst eine solche Analyse kann Aufschluss darüber geben, ob und – wenn ja – unter welchen Voraussetzungen Case Management in bestimmten sozialpolitischen Handlungsfeldern überhaupt eingesetzt werden kann. Sollte die Antwort negativ ausfallen, so könnte man feststellen, dass – um erneut die Organisationssoziologie zu bemühen – „talk“ und „action“ wieder einmal auseinander gefallen sind (vgl. Brunsson 1989). Dann allerdings sollten sich die Protagonisten des Case Management-Gedankens – zu denen auch ich mich zähle – überlegen, ob sie sich an der Fortführung des „talks“ beteiligen wollen.

Anmerkungen

- 1 Der Autor war an einem Forschungsvorhaben beteiligt, in dessen Rahmen die Konsequenzen des Übergangs zum SGB II für die Ausgestaltung der Leistungsprozesse untersucht wurden.
- 2 Nach dem Verständnis des Autors handelt es sich beim „Fallmanagement“ um ein Handlungskonzept, das identisch ist mit dem in anderen Arbeitsfeldern des Sozial- und Gesundheitswesens gebräuchlichen „Case Management“ (vgl. zur Begrifflichkeit auch Brülle u.a. 2006). Im vorliegenden Text wird der Begriff „Fallmanagement“ nur verwendet, wenn *ausschließlich* vom SGB II die Rede ist.
- 3 Das gilt für das SGB II bzw. für die Jugendhilfe – in der Altenhilfe sind die Berater in der Regel mit Klienten konfrontiert, die ihre Dienste freiwillig in Anspruch nehmen. Aber auch in diesem Feld müssen die Klienten Vertrauen fassen oder sich nicht schämen, Hilfeleistungen anzunehmen. Die Berater müssen jedoch durch ihre Angebote überzeugen; die Möglichkeit, Kooperation durch Sanktionen zu erzwingen, spielt hier keine Rolle.
- 4 Hasenfeld hat am Beispiel der amerikanischen Fürsorgereform gezeigt, dass trotz einer gemeinsamen gesetzlichen Grundlage selbst auf der Ebene von Einzelstaaten auf der lokalen Ebene unterschiedliche „Sanktionskulturen“ feststellbar sind, was ebenso mit der Verfasstheit des lokalen politischen Kontextes zu tun hat wie mit der Reaktion der Organisation auf diesen Kontext (vgl. Hasenfeld 2000).
- 5 Die Untersuchung zielte darauf ab, Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Implementation und in der Praxis des Case Managements festzustellen. Durch die Wahl eines Standorts war die lokalpolitische Konstellation konstant, ebenso die grundlegende Verwaltungsstruktur, da alle drei Arbeitsfelder im gleichen Amt angesiedelt sind.
- 6 Ein Teil der Zeremonie besteht auch darin, sich und der interessierten Fachöffentlichkeit zu bestätigen, dass „mehr“ auch gar nicht geht und die „theoretischen“ Konzepte schon immer

in der „Praxis“ gescheitert seien. An dieser Stelle soll aber betont werden, dass es eine Reihe von Praktikern gibt, die sich an der zeremoniellen Aufführung von „Fallmanagement“ nicht beteiligen und stattdessen mit viel Sachverstand versuchen, das in die Praxis umzusetzen, was ihnen der Gesetzgeber aufgegeben hat.

Literatur

- Brülle, H./v. Freyberg, Th./Hobusch, T./Kinstler, H./Kolbe, Ch./Reinmüller, R./Reis, C./Wende, L. 2006: Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen. Ein kritischer Leitfaden, Frankfurt am Main.
- Brunsson, N. 1989: The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chicester et al.
- Bundesagentur für Arbeit 2005: Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Nürnberg.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004: Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement, in: NDV 5/2004, 149-153.
- Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN 2003: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucksache 15/1516.
- Göckler, R. 2006: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Praxisorientierte Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Eine Einführung, Regensburg.
- Gooden, S./Doolittle, F./Glispie, B. 2001: Matching Applicants with Services: Initial Assessments in the Milwaukee County W-2 Program, MDRC, November 2001, http://www.mdrc.org/Reports2001/W2_MilwaukeeAssessments/W2MilwaukeeAssessments.pdf (30.06.2003).
- Handler, J. 2002: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe, Cambridge (UK).
- Hasenfeld, Y. 1983: Human Service Organizations, Englewood Cliffs.
- 1992: The Nature of Human Service Organizations, in: Hasenfeld, Y. (ed): Human Services as Complex Organizations, Newbury Park/London/New Delhi, 3-23.
- 2000: Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments, in: Social Service Review, September 2000, <http://users.cwnet.com/phelps/hasenf.htm>, (12.10.2006).
- 2006: Welfare-to-Work and Social Citizenship: A Street-level Perspective, Paper prepared for APPAM Research Conference, Nov. 2.- 4. 2006, Madison, WI, unveröff. Ms.
- Kaufmann, F.-X. 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen. Opladen.
- Kolbe, C./Reis, C. 2005: Vom Case Management zum „Fallmanagement“. Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV, Frankfurt am Main.
- Lurie, I. 2006: At the Front Lines of the Welfare System. A Perspective on the Decline in Welfare Caseloads, Albany.
- Meyer, J.W./Rowan, B. 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, 2/1977, 340-363.
- Thompson, T./Mikelson, K. 2001: Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work. http://www.urban.org/pdfs/screening_and_assessment_TANF-WtW.pdf (30.06.2003).

- v. Berkel, R./Hornemann Møller, I. (ed.) 2002: Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation? Bristol.
- Wirth, C. 2006: Fallmanagement und interorganisationale Netzwerke: Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit mit Dritten, in: Braun, H.D./Ertelt, B.J. (Hg.): Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Brühl.
- Wright, S. 2006: The administration of transformation: a case study of implementing welfare reform in the UK, in: Henman, P./Fenger, M. (eds.): Administering Welfare Reform. International transformations in welfare governance, Bristol, 161-182.

Anne Ames

Das Erleben der Betroffenen

Mein Wissenshintergrund

Im Dezember 2004 – wenige Wochen, bevor das Sozialgesetzbuch II in Kraft trat – richtete die Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V. (BAG-SHI) ein Informations- und Beratungstelefon für Arbeitslosengeld II-Betroffene ein. Es wurde von mir bedient. Vom ersten Tag an wurde das Angebot sehr rege in Anspruch genommen. Bis zum Juni 2006, als wir das Telefon mangels personeller Ressourcen einstellen mussten, habe ich in weit mehr als tausend Gesprächen Fragen zum Arbeitslosengeld II beantwortet, Tipps zum Umgang mit Behörden und offenbar falschen Bescheiden gegeben, viele Schilderungen von Notlagen und zermürbenden Auseinandersetzungen mit Behörden gehört.

Im Juli 2006 habe ich die Geschäftsführung der BAG-SHI übernommen. Seither kann ich aus Zeitgründen nur noch relativ wenig telefonische Einzelberatung leisten. Dass unsere Beratungskapazität so knapp ist, bedauern wir sehr, weil wir wissen, dass es in vielen Orten in Deutschland keine Beratungsstellen gibt, an die die Betroffenen sich wenden könnten. Durch die Geschäftsführungsarbeit bin ich allerdings umso mehr im Kontakt mit Erwerbsloseninitiativen und mit Beratungsstellen, die über die Erfahrungen der Betroffenen berichten.

Außerdem erfahre ich als Referentin in zahlreichen Informations- und Bildungsveranstaltungen für Erwerbslose und Berater/-innen immer wieder von den Problemen, die das Sozialgesetzbuch II (SGB II) und seine Umsetzung durch die Behörden den Betroffenen bereitet.

Die mit der Informations- und Beratungsarbeit notwendig verbundene Erfahrung der Fragen und Probleme, die den Informations- und Beratungsbedarf auslösen, ist die eine Säule meiner Kenntnisse über die Situation der Hartz IV-Betroffenen. Die andere Säule bildet meine empirische sozialwissenschaftliche Arbeit.

Von Februar bis Juli 2005 habe ich im Auftrag der Katholischen Erwachsenenbildung – Bildungswerk Frankfurt a.M. – eine empirische Studie zur Umsetzung des SGB II in Frankfurt am Main und zu den Auswirkungen des Gesetzes auf die Betroffenen durchgeführt. Ziel der Studie war es, den Erfahrungen der Betroffenen in der Öffentlichkeits- und Gremienarbeit des Bildungswerks Geltung verschaffen zu können. Dazu habe ich vierzig leitfadengestützte qualitative Interviews mit in Frankfurt lebenden Frauen und Männern, die auf Arbeitslosengeld

II (ALG II) angewiesen sind oder waren, geführt und systematisch ausgewertet. Der Zugang zu den Interviewpartner/-innen erfolgte über diverse Beratungsstellen, Erwerbslosengruppen, andere Selbsthilfeorganisationen und sonstige Institutionen, die Kontakt zu Betroffenen haben.

Die Auswertung dieser Interviews war unter anderem eine wichtige Vorarbeit für den Fragebogen, mit dem ich 2006 im Auftrag des Zentrums Gesellschaftliche Verantwortung (ZGV) der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau (EKHN) eine schriftliche Befragung von Bezieher/-innen des ALG II durchgeführt habe. Auch mit dieser Erhebung geht es darum, die Erfahrungen der Betroffenen mit der Leistungsgewährung, der Beratung und der beruflichen Förderung durch die zuständigen Behörden, mit Arbeitsgelegenheiten (den so genannten Ein-Euro-Jobs) und Trainingsmaßnahmen zu erkunden und die Auswirkungen der Angewiesenheit auf ALG II auf die Lebenslagen und die sozialen Beziehungen der Betroffenen wenigstens im Ansatz zu erfassen. Da auch bei diesem Auftrag mit äußerst begrenzten Mitteln gearbeitet werden muss, kann es ebenfalls nur um eine regional begrenzte Erhebung gehen. Eingeladen und aufgefordert, den Fragebogen auszufüllen, waren ALG II-Bezieher/-innen, die in Hessen oder den zur EKHN gehörenden Regionen von Rheinland-Pfalz leben.

386 von Arbeitslosengeld II betroffene Frauen und Männer haben den umfangreichen Fragebogen zwischen Ende März und Ende September 2006 ausgefüllt. Die Hälfte benutzte hierzu die auf der Homepage des ZGV veröffentlichte Online-Version, die andere Hälfte hat die Druckversion des Fragebogens ausgefüllt, die wir über diverse Stellen, die Kontakt zu ALG II-Betroffenen haben, verteilt haben.

101 der 386 Befragungsteilnehmer/-innen wohnen in Teilen Deutschlands, die nicht zu der Region gehören, in denen die EKHN tätig ist. Wegen der erwähnten knappen finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Erhebung zur Verfügung stehen, konnten die Antworten dieser 101 Befragungsteilnehmer/-innen nicht systematisch erfasst werden.

Das bedauern wir sehr und hoffen, dass unsere Erhebung in anderen Teilen Deutschlands Nachahmung findet. Dies würde nicht nur dem offenkundigen Wunsch der Betroffenen, nach ihren Erfahrungen mit der neuen „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ gefragt zu werden, entgegenkommen. Darüber hinaus werden vergleichbare Erhebungen die Chance bieten, unsere Ergebnisse zu ergänzen, zu vertiefen oder zu relativieren. Da nicht erkennbar ist, welche Institution eine deutschlandweite repräsentative Untersuchung, die konsequent die Bedürfnisse und Erfahrungen der ALG II-Betroffenen ins Zentrum ihrer Fragestellung rückt, durch-

führen könnte, kann nur eine Vielzahl kleinerer, regionaler Erhebungen dafür sorgen, dass diese Perspektive im Hartz IV-Monitoring nicht ausgeblendet bleibt.

Die 285 Befragungsteilnehmer/-innen, deren Antworten erfasst wurden, unterscheiden sich hinsichtlich der Zusammensetzung der „Bedarfsgemeinschaften“, denen sie angehören, kaum von der Gesamtheit der ALG II-Bezieher/-innen in der Bundesrepublik. Derzeit werte ich die erfassten Daten und qualitativen Informationen eingehend aus. Die Auswertung wird voraussichtlich Ende März 2007 abgeschlossen sein. Im Frühsommer 2007 sollen die Ergebnisse veröffentlicht werden.

Die folgenden Ausführungen dazu, wie Betroffene die neue „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ erleben, gründen also einerseits auf den in mehr als zwei Jahren geführten Gesprächen mit einer sehr großen Zahl von Betroffenen und Beratungsstellen und andererseits auf den Kenntnissen und Erkenntnissen, die ich durch die systematische Erfassung und Auswertung der Informationen und Meinungen von Betroffenen gewonnen habe. Das systematische Erfassen und Auswerten ermöglicht es, die quantitative Bedeutung von Befunden, zu denen man auch durch die Beratungsarbeit kommen kann, wenigstens näherungsweise zu ermitteln. Und es macht gerade durch die Distanz zum konkreten Fall, die notwendig damit verbunden ist, auf Problemaspekte und -zusammenhänge aufmerksam, die sich in der Beratungs- und Bildungsarbeit nicht ohne Weiteres erschließen. An manchen Stellen meines Beitrages werde ich zur Verdeutlichung meiner Ausführungen auf Ergebnisse der Untersuchung hinweisen, die ich gegenwärtig auswerte. Der Einfachheit halber spreche ich an diesen Stellen meist von der ZGV-Untersuchung.

Mein Beitrag kann wegen der hier gebotenen Kürze längst nicht auf alle für die Betroffenen höchst bedeutsamen Aspekte des SGB II und seiner Umsetzung eingehen. Vieles, was in der Praxis große Probleme, Enttäuschung und Bedrängnis bereitet – etwa die so genannten Eingliederungsvereinbarungen – habe ich hier ganz ausgeklammert. Anderes, zum Beispiel die Erfahrungen mit Ein-Euro-Jobs, kann ich lediglich streifen.

Wer sind „die Betroffenen“?

Menschen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, sind eine äußerst heterogene und immer heterogener werdende gesellschaftliche Gruppe.

Zu ihnen gehören ehemalige Sozialhilfebezieher/-innen, die seit Jahrzehnten nicht am Erwerbsleben teilgenommen haben, ohne sich deswegen als „arbeits-

los“ zu erleben. Oft sind dies Frauen, die nach Scheidung oder Verwitwung ohne (ausreichenden) Unterhalts- oder Rentenanspruch ihre Kinder allein großgezogen und sich dabei primär als Hausfrauen definiert haben. Oder es sind Menschen, die aus psycho-sozialen Gründen schon seit langem vor den immer rigider gewordenen Ausschließungsregeln des Arbeitsmarktes resigniert haben und denen es mehr oder minder gut gelungen ist, ihr Leben außerhalb der üblichen Einkommens- und Konsumstandards einzurichten. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen Menschen, deren Leben und Erwartungen ans Leben von jahrzehntelanger Berufsarbeit geprägt sind und die sich mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe unversehens auf's nicht zu verleugnende Abstellgleis geschoben sehen. Diese Gruppe wächst wegen der seit Februar 2006 geltenden Verkürzung der Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I. Zu den ALG II-Bezieher/-innen gehören junge und/oder gut qualifizierte Menschen, die sich nichts sehnlicher wünschen, als ihre Energie, ihre Einsatzbereitschaft und ihre Qualifikation in beruflich organisierte Arbeit einbringen zu können, ebenso wie Entmutigte, Ältere, mit gesundheitlichen Problemen Kämpfende, die wissen, dass der Arbeitsmarkt ihnen keine faire Chance mehr bietet und die sich am „Tanz ums Goldene Kalb“ nicht mehr beteiligen möchten.

In, zwischen und neben den hier umrissenen Gruppen gibt es viele Schattierungen und Akzentuierungen, und die Zugehörigkeit konkreter Menschen zu den verschiedenen Gruppen ist durchaus nicht statisch. Solange weder die Erwerbsarbeit so verfasst ist, dass sie allen Erwerbsfähigen die Möglichkeit bietet, hierdurch unter humanen, menschliche Bedürfnisse achtenden Bedingungen ihren Lebensunterhalt zu sichern, noch die Option zum Rückzug aus der Erwerbsarbeit sozialstaatlich abgesichert ist, gelingt vielen Menschen der Versuch, sich mental innerhalb oder außerhalb des Arbeitsmarktes zu verorten, höchstens vorübergehend.

Lässt sich angesichts dieser Heterogenität überhaupt vom „Erleben der Betroffenen“ sprechen, wie es der Titel meines Beitrages tut? Gibt es denn wesentliche Gemeinsamkeiten in diesem Erleben? Ich meine ja und nehme vorweg: Das Erleben gesellschaftlicher Ausgrenzung und Zukunftsangst beherrscht – in je individuellen Ausprägungen – das Lebensgefühl von ALG II-Betroffenen weithin.

Die materielle Lage der Betroffenen

Die Regelleistung

345 Euro für einen allein stehenden Erwachsenen, 207 Euro für Kinder bis 14 Jahre, 276 Euro für Jugendliche und im Haushalt der Eltern lebende junge Erwachsene und 311 Euro für in Partnerschaft lebende Erwachsene reichen nicht

zum Leben. Jedenfalls nicht zu einem gesellschaftlich aktiven Leben und nicht zu einem Leben, das nicht von ständigen Geldsorgen und fortwährender Angst vor selbst geringfügigen Missgeschicken überschattet ist. ALG II-Bezieher haben Angst davor, dass ihnen die Brille kaputt geht. Den Geldbeutel zu verlieren käme für sie einer Katastrophe gleich. Der bevorstehende Geburtstag eines Kindes oder dessen Wechsel in die nächst höhere Schulklasse sind für sie kein Anlass zur Freude. Ein/e ALG II-Bezieher/-in, der oder die mehr als 50 Euro im Jahr geschenkt bekommt, ohne dieses „Einkommen“ der Behörde zu melden, ist im Sinne des SGB II ein Betrüger beziehungsweise eine Betrügerin.

Über das Verfahren zur Festlegung des Regelsatzes ist genug Kritisches geschrieben worden,¹ das hier nicht referiert werden muss und kann. Wer wissen will, wie sich mit ALG II leben lässt, müsste nur einmal über die eigenen Ausgaben sechs Monate lang gewissenhaft Buch führen und dann überlegen, worauf er auf Dauer verzichten könnte und wollte.

Auf die Frage in der ZGV-Untersuchung, welche materiellen Einschränkungen oder Verzichte als am schlimmsten empfunden würden, antworteten die meisten Befragungsteilnehmer/-innen, dass es „an allem“ fehle. Diejenigen, die doch eine Rangordnung versuchten, haben am häufigsten den Verzicht auf Urlaub und Ausflüge genannt. Bereits an zweiter Stelle steht jedoch die Ernährung. Freilich reicht der Betrag, der im Regelsatz theoretisch für Ernährung vorgesehen ist, aus, um sich satt zu essen. Aber viele Betroffene halten sich eben nicht an die in der Regelsatzverordnung implizierten Vorstellungen zu ihrem Lebensstil: Sie kaufen sich beispielsweise eine Monatskarte für den Stadtverkehr oder behalten das Abonnement ihrer Tageszeitung oder kaufen ein Geburtstagsgeschenk und sparen sich diese Dinge vom Munde ab. An dritter Stelle der am stärksten gespürten Einschränkungen und Verzichte steht die kaum mehr mögliche Pflege sozialer Kontakte, Fahrten zu Freunden und Angehörigen, der Besuch von Kino, Theater oder Konzerten. Viele ALG II-Betroffene fühlen sich wie im unbefristeten Hausarrest.

Fehler, Verzögerungen und Verweigerungen der Antragsbearbeitung

Die grundlegende materielle Verunsicherung, die die Abhängigkeit vom Arbeitslosengeld II für die Betroffenen bedeutet, wird über die unzureichende Regelleistung hinaus in vielen Fällen noch dadurch verschärft, dass die Anspruchsberechtigten das wenige ihnen zustehende Geld nicht zuverlässig und rechtzeitig bekommen. Fehler in den ALG II-Bescheiden sind gang und gäbe. Widersprü-

che, deren Bearbeitung in der Regel Monate dauert, und gerichtliche Auseinandersetzungen sind keine marginale Begleiterscheinung der Umsetzung des SGB II. Die Überforderung der Mitarbeiter/-innen in den Ämtern durch die Vielzahl der Fälle, durch unzureichende Schulung und ständig weitere Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen sowie die vielen Regelungslücken und -unklarheiten im SGB II sind die Ursachen hierfür. Die Sozialgerichte stöhnen unter der Last der anstehenden Verfahren.

Dabei sind längst nicht alle Betroffenen, denen ihnen zustehende Leistungen vorenthalten werden, hierüber informiert. Von den Teilnehmer/-innen an der ZGV-Untersuchung sind nur 33 Prozent sowohl der Meinung, ihren (letzten) ALG II-Bescheid verstanden zu haben, als auch von dessen Korrektheit überzeugt. 23 Prozent bezweifeln die Korrektheit des Bescheides. Weitere 36 Prozent haben angegeben, nicht zu wissen, ob der Bescheid im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen korrekt ist. Die Hälfte derer, die diese Angabe gemacht haben, meinen, den Bescheid verstanden zu haben. Dies impliziert aber offenbar noch nicht die Kenntnis der gesetzlichen Bestimmungen.

Bei den häufigsten Fehlern in den Bescheiden beziehungsweise bei den meisten Streitfragen zwischen Antragstellern und Behörden geht es um Kosten der Unterkunft und um Umzugsaufforderungen. Hierauf gehe ich im nächsten Abschnitt gesondert ein. An zweiter Stelle stehen Fehler bei der Einkommensanrechnung. Völlig überfordert – das ist auch in der Beratung immer wieder kehrendes Thema – sind Behörden, wenn ALG II-Bezieher/-innen monatlich wechselnde Nebeneinkommen haben.

Die Verunsicherung durch fehler- oder zweifelhafte Antragsbearbeitung wird dadurch verstärkt, dass die Mitarbeiter/-innen in den Leistungsabteilungen der meisten ALG II-Behörden sowohl persönlich als auch telefonisch sehr schlecht erreichbar sind. Auch hier ziehe ich als Beispiel wieder Ergebnisse aus der ZGV-

Tabelle 1: Verständlichkeit und Korrektheit der ALG II-Bescheide

Glauben Sie, dass der Bescheid den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend korrekt ist?	Haben Sie Ihren (letzten) ALG II-Bescheid verstanden?			Summe
	ja	nein	zunächst nicht, habe ihn mir erklären lassen	
ja	33%	2%	6%	41%
nein	11%	8%	4%	23%
weiß nicht	18%	14%	4%	36%
Summe	63%	23%	14%	100%

Erhebung heran: Nur 17 Prozent der Befragungsteilnehmer/-innen erleben die Sachbearbeiter/-innen als gut bis sehr gut erreichbar. 56 Prozent haben angegeben, dass die Erreichbarkeit schlecht bis sehr schlecht sei. Wie Tabelle 2 zeigt, ist der Anteil derjenigen, die die Erreichbarkeit der Behördenmitarbeiter/-innen als besonders schlecht beurteilen, in der Gruppe derer, die den Bescheid nicht verstanden haben, mit 72 Prozent noch deutlich höher als bei der Gesamtheit der Befragungsteilnehmer/-innen.

Tabelle 2: Verständlichkeit der Bescheide und Erreichbarkeit der Mitarbeiter/-innen in den Leistungsabteilungen der ALG II-Behörden

Erreichbarkeit der Mitarbeiter/-innen in den Leistungsabteilungen	Haben Sie Ihren (letzten) ALG II-Bescheid verstanden?			Summe
	Ja	nein	zunächst nicht	
sehr gut bis gut	22%	10%	9%	17%
mäßig	29%	17%	32%	27%
schlecht bis sehr schlecht	49%	72%	59%	56%
Summe	100%	100%	100%	100%

Die vielerorts schlechte Erreichbarkeit der Behördenmitarbeiter/-innen dürfte erheblich dazu beitragen, dass so viele Streit- und Zweifelsfragen nur auf dem langwierigen Widerspruchs- und Gerichtsweg geklärt und viele Fehler nur auf diesem Weg behoben werden können. Aber vielen Betroffenen fehlt die Kraft, das Selbstvertrauen oder die Unterstützung, solche Wege zu gehen.

Zu den Fehlern bei der Antragsbearbeitung, zu den zermürenden Verfahren der Fehlerbehebung und damit häufig zu einer erheblich verspäteten oder nur teilweise gewährten „Grundsicherung“ kommt noch ein Weiteres: Offenbar stehen die Mitarbeiter/-innen in vielen Ämtern unter erheblichem Druck von Politik und Verwaltungsspitze, die „Anspruchsberechtigung“ möglichst vieler Antragsteller in Frage zu stellen. Dass über Wochen oder gar Monate hin immer wieder neue Nachweise zu Wohnkosten, Einkommens- und Vermögensverhältnissen von Angehörigen, eigenem Einkommen und vielem mehr gefordert werden, ist keine Seltenheit. Die behördlichen Unterstellungen, Frauen und Männer, die zusammen wohnen, bildeten eine „Einstandsgemeinschaft“, und die Ausschnüffelung persönlicher Beziehungen lassen trotz der vielen Einhalt gebietenden sozialgerichtlichen Entscheidungen, die es hierzu längst gibt, nicht nach. Mit den so genannten „Sofortangeboten“, die mit dem Hartz IV-„Fortentwicklungsgesetz“ ins SGB II aufgenommen wurden, um die „Arbeitsbereitschaft“ von

Antragstellern zu prüfen, werden nach meiner Erfahrung vor allem Hochschulabsolventen traktiert, kaum dass sie ihr Examen abgelegt haben. Noch bevor sie die Chance hatten, sich auf dem für sie passenden Arbeitsmarkt umzusehen und die ersten Bewerbungen zu schreiben, sollen sie irgendwelche Ein-Euro-Jobs antreten.

Verlust und drohender Verlust der Wohnung

Zur täglichen Geldnot kommt für viele ALG II-Betroffene der Verlust oder der drohende Verlust ihrer Wohnung. 17,5 Prozent der Teilnehmer/-innen an der Erhebung, die ich derzeit auswerte, haben von ihren Behörden eine Aufforderung erhalten, die „unangemessen hohen“ Kosten ihrer „Unterkunft“ zu senken, das heißt in der Regel, sich eine billigere Wohnung zu suchen. Bei weiteren 18,9 Prozent werden nur die so genannten angemessenen Kosten übernommen.

Dieses Ergebnis entspricht den Ergebnissen von Vergleichen zwischen den tatsächlichen Wohnkosten von ALG II-Bezieher-Haushalten und den als angemessen anerkannten Kosten, wie sie in Bremen und in Berlin-Kreuzburg durchgeführt wurden (Busch-Geertesema 2006: 94ff.).

Nach einer im Oktober 2006 veröffentlichten offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit (vgl. BA 2006) werden bundesweit die reinen Unterkunfts-kosten von 87,3 Prozent, die Heizkosten von lediglich 45,3 Prozent aller ALG II-Bedarfsgemeinschaften als „angemessen“ anerkannt (ebd.: 8). In Westdeutschland ist die Differenz zwischen tatsächlichen und anerkannten Wohnkosten höher als in Ostdeutschland (ebd.: 18, Tab. 5). Die Daten aus den Optionskommunen, zu denen die Hälfte aller hessischen Kreise und kreisfreien Städte gehören, sind in der BA-Statistik nicht erfasst.

Aus der Statistik der Bundesagentur geht nicht hervor, wie viele der Bedarfsgemeinschaften, deren Wohnkosten in tatsächlicher Höhe anerkannt werden, bis zum April 2006, auf den sich die Zahlen beziehen, bereits umgezogen waren, um ihre Wohnkosten zu reduzieren. Es wird auch nicht deutlich, ob es sich bei den anerkannten Kosten um dauerhaft oder lediglich vorübergehend anerkannte Kosten handelt. Vielerorts wurde erst im Laufe des Jahres 2006 damit begonnen, ALG II-Betroffene zur Reduktion ihrer Wohnkosten aufzufordern.

Sehr deutlich macht die BA-Statistik dagegen, dass es nicht an den luxuriösen Wohnverhältnissen der ALG II-Bedarfsgemeinschaften liegt, dass in vielen Fällen die tatsächlichen Wohnkosten nicht übernommen werden oder künftig nicht mehr übernommen werden sollen. 331 Euro zahlt die bundesdurchschnittliche Bedarfsgemeinschaft monatlich an Warmmiete. 313 Euro gelten dagegen bundes-

durchschnittlich als „angemessen“. Wohlgemerkt: die genannten Beträge beziehen sich auf Bedarfsgemeinschaften, nicht auf deren Mitglieder.

Unter dem Aspekt der grundlegenden Verunsicherung, die die Abhängigkeit vom Arbeitslosengeld II bewirkt, sind erzwungene Umzüge und die Angst davor auch insofern besonders bedeutungsvoll, als die Betroffenen hier in besonderem Maße der Willkür der Behörden, in deren Zuständigkeitsbereich sie leben, ausgeliefert sind. Der Bundesgesetzgeber hat im einschlägigen Paragraphen 22 des SGB II nicht einmal Richtlinien für das Verfahren festgelegt, mit dem die Kommunen ihre Mietobergrenzen bestimmen können. Dieser Dschungel lichtet sich erst allmählich durch die Sozialrechtsprechung. Ebenso wenig ist im Gesetz geregelt, unter welchen Umständen die Behörden anerkennen müssen, dass eine Reduktion der Kosten der Unterkunft nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Regelungslücken führten von Anfang an und führen bis heute dazu, dass Behörden die „Angemessenheit“ von Wohnkosten ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse auf dem örtlichen Wohnungsmarkt festlegen, dass sie ankündigen, ab einem bestimmten Zeitpunkt nur noch die so genannten angemessenen Kosten zu übernehmen, ohne den Betroffenen eine realistische Chance für den Nachweis zu geben, dass eine Kostenreduktion nicht möglich ist. Viele ALG II-Bezieher zahlen nach Ablauf der gesetzten Frist (die oftmals kürzer als sechs Monate ist) resigniert die Differenz zwischen den tatsächlichen und den anerkannten Wohnkosten (vgl. Ames 2006a) aus der ohnehin unzureichenden Regelleistung oder aus ihren spärlichen Einkommensfreibeträgen, oder sie brauchen dafür das „Vermögen“ auf, das der Gesetzgeber ihnen zugesteht.

Viele Betroffene zahlen die Differenz „freiwillig“, weil sie in ihrer vertrauten Wohnung und Wohnumgebung bleiben wollen und/oder um sich die Demütigungen zu ersparen, denen sie als ALG II-Bezieher bei der Wohnungssuche ausgesetzt sind. Andere zahlen nicht „freiwillig“, sondern weil ihre Suche nach einer billigeren Wohnung erfolglos blieb, die Behörde aber trotzdem nur die „angemessenen“ Kosten übernimmt.

Auswirkungen von anhaltender Arbeitslosigkeit und Geldnot auf soziale Beziehungen

Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit werden 58 Prozent aller ALG II-Bedarfsgemeinschaften von so genannten Singles gebildet. Das heißt, nicht verheiratete, getrennt lebende, nicht in einer „eheähnlichen“ Gemeinschaft und nicht mit Kindern zusammen lebende Erwachsene sind unter den ALG II-Betroffenen viel stärker vertreten als es ihrem Anteil an der Bevölkerung entspricht. Auch an

den Teilnehmer/-innen der Befragung, die ich derzeit auswerte, haben die so definierten „Singles“ einen Anteil von knapp 60 Prozent.

Schon diese Größenordnung provoziert die Frage nach den Ursachenzusammenhängen. Sind ohne den Rückhalt einer Partnerin oder eines Partner lebende Menschen stärker gefährdet, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, beziehungsweise im Fall von Arbeitslosigkeit keine neue Stelle zu finden? Sind die Partnerschaften von Menschen, die über längere Zeit erwerbslos und von Geldnot betroffen sind, in besonderem Maße vom Scheitern bedroht? Haben allein stehende Menschen, die arbeitslos und arm sind, es besonders schwer, eine/n (neue/n) Partner/-in zu finden? Vermutlich wirken in den Millionen Einzelfällen, die dem Aggregatdatum zugrunde liegen, die Faktoren in unterschiedlicher Weise zusammen.

Es wäre sehr reizvoll, der ersten Frage mit einem entsprechend subtilen Forschungsdesign nachgehen zu können. Einfacher ist es, die zweite und die dritte Frage zumindest näherungsweise zu beantworten: 70 Prozent der in einer Partnerschaft lebenden Teilnehmer/-innen an der ZGV-Untersuchung haben angegeben, dass es zwischen ihnen und ihrem Partner oder ihrer Partnerin Spannungen und Streit wegen Geldsorgen gibt. 60 Prozent der in Partnerschaft lebenden Befragungsteilnehmer/-innen leiden darunter, ihrem Partner oder ihrer Partnerin „kein besseres Leben bieten zu können“. 43 Prozent der hier betrachteten Befragungsteilnehmer/-innen erleben beides: die Schuldgefühle und die Aggressionen. Diese Zahlen weisen darauf hin, dass ein hoher Anteil der Partnerschaften von Menschen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, starken Belastungen ausgesetzt sind.

Ebenso bedrückend wie die Angaben der Befragungsteilnehmer/-innen zu ihren partnerschaftlichen Beziehungen sind die Angaben der nicht mit einer Partner oder einer Partnerin zusammenlebenden Befragten zu ihren Beziehungen zu Freunden und Bekannten. 67 Prozent der nicht in einer Partnerschaft Lebenden nehmen ihre Beziehungen zu Freunden und Bekannten als durch die Arbeitslosigkeit und die Geldnot verschlechtert wahr. Bei den ganz allein Lebenden, die also auch nicht mit Kindern oder sonstigen Angehörigen zusammen wohnen, beträgt dieser Anteil sogar 76 Prozent. Die meisten Befragungsteilnehmer/-innen erklären diese Verschlechterung mit den fehlenden Möglichkeiten, „mithalten“, an den Unternehmungen der Freunde teilnehmen zu können. Das deckt sich damit, dass die Möglichkeit, soziale Kontakte zu pflegen und/oder am Leben außerhalb der eigenen vier Wände teilzunehmen, zu den häufigst genannten Entbehrungen gehört. Aus vielen Erläuterungen wird aber auch deutlich, dass dem finanziell bedingten Rückzug auch der gedankliche und emotionale Rückzug folgt, weil die Erlebnisse und Sorgen zu unterschiedlich werden.

Vom Arbeitslosengeld II leben zu müssen, treibt viele in soziale Isolation und Einsamkeit. Zusätzlich dazu, dass mit Arbeitslosigkeit an sich schon der Verlust beruflicher Kontakte und häufig die Kränkung des Selbstwertgefühls einhergehen, fehlen dem/der ALG II-Bezieher/-in auch noch die finanziellen Möglichkeiten, unter Menschen zu gehen und mit ihnen gemeinsam etwas zu unternehmen. Unter diesen Umständen ist es freilich auch besonders schwer, eine Partnerin oder einen Partner zu finden.

Zum Schluss dieses Abschnittes über die Auswirkungen von anhaltender Arbeitslosigkeit und Geldnot auf die sozialen Beziehungen der Betroffenen sei wenigstens noch erwähnt, dass es solche Auswirkungen nicht nur im Hinblick auf die Beziehungen zu Partner/-innen und Freunden gibt. Insbesondere auch Eltern-Kind-Beziehungen sind in den betroffenen Familien hoch belastet: 86 Prozent der Befragungsteilnehmer/-innen, die mit Kindern zusammen leben, fühlen sich bedrückt, weil sie ihren Kindern kein besseres Leben bieten können, 56 Prozent erleben Streit wegen Geldsorgen mit ihren Kindern. 52 Prozent erleben sowohl Streit als auch Schuldgefühle. Die starke Belastung von Eltern-Kind-Beziehungen durch die Abhängigkeit von Familien vom Arbeitslosengeld II kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht weiter verfolgt werden. Sie bedarf gerade vor dem Hintergrund, dass das Thema „Kinderarmut“ derzeit Hochkonjunktur hat, aber weithin so getan wird, als ob sich Kinderarmut unabhängig von Eltern- und Familienarmut diskutieren und beheben ließe, einer gesonderten eingehenden Betrachtung, die hier nicht geleistet werden kann.

Berufliche Perspektiven

Die Verarmung und die Existenzsorgen, die ALG II-Betroffene ertragen müssen, wiegen um so schwerer, weil ihnen gleichzeitig die Hoffnung auf eine Veränderung ihrer Situation genommen wird. Die berufliche Förderung von Erwerbslosen, erst recht die Förderung von Menschen, die bereits länger als ein Jahr vergeblich Arbeit suchen, hat sich mit der Einführung des ALG II keineswegs verbessert. Im Gegenteil. Die in die berufliche Förderung der betroffenen Menschen investierten finanziellen Mittel waren – nach einem besonders drastischen Einbruch in 2005 (vgl. Wagner 2006) – mit 4,47 Milliarden Euro auch 2006 noch deutlich geringer als die Mittel, die 2004 für die berufliche Förderung der damaligen Arbeitslosen- und Sozialhilfe-Bezieher/-innen ausgegeben worden waren (vgl. Ames 2006b). Und die ohnehin zu geringen Mittel werden, statt in qualifizierte Weiterbildung in Ein-Euro-Jobs und Trainingsmaßnahmen investiert, die keine Per-

spektiven bieten. Die Belegung am Arbeitsmarkt, von der derzeit viel die Rede ist, geht an den ALG II-Bezieher/-innen weitgehend vorbei (BA 2007: 12).²

Mit der mangelnden Bereitschaft, von der eigenen Arbeit statt „auf Kosten der Allgemeinheit“ zu leben, ist das Verharren in der Abhängigkeit vom ALG II nicht zu erklären. Die folgende Tabelle 3 gibt Auskunft, wie viele Teilnehmer/-innen an der ZGV-Erhebung zum Beispiel sich welche Unterstützung bei der Arbeitsuche wünschten. Die meisten Befragungsteilnehmer/-innen haben mehr als einen Wunsch angegeben.

Tabelle 3: Wünsche nach Unterstützung bei der Arbeitsuche durch die ALG II-Behörde

Wünsche	in Prozent aller Befragungsteilnehmer/-innen
passende Stellenangebote	68%
eingehende Beratung zu beruflichen Möglichkeiten	53%
Zusatzqualifikation	23%
Ausbildung/Umschulung	20%

Zur Interpretation von Tabelle 3 ist zu beachten, dass etliche Befragungsteilnehmer/-innen die Frage „Welche Unterstützung bei der Arbeitsuche durch die ALG II-Behörde wünschen Sie sich?“ vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit der Behörde beantwortet haben dürften. So haben zum Beispiel die meisten derjenigen, die sich keine Stellenangebote von der Behörde wünschen, bei einer anderen Frage angegeben, aktiv arbeitssuchend zu sein.

Dass sich viele Arbeitsuchende keine Stellenangebote vom Amt wünschen, dürfte hauptsächlich aus der Erfahrung rühren, dass die amtlich vermittelten Stellenangebote – falls man überhaupt welche bekommt – eben häufig nicht passend sind. Stellenangebote der Arbeitsagentur oder des Jobcenters entsprechen in vielen Fällen nicht der Qualifikation der Bewerber, oder die zeitlichen Anforderungen, die mit den Arbeitsstellen verbunden sind, entsprechen nicht den familiären Aufgaben, die die Bewerber/-innen mit der Berufsarbeit vereinbaren müssen. Nicht selten unterbreiten die Behörden auch Angebote für Arbeitsstellen, über deren Besetzung längst entschieden ist.

Nur 13 Prozent der Befragungsteilnehmer/-innen wünschen sich weder Stellenangebote von der Behörde, noch sind sie auf andere Weise derzeit aktiv arbeitssuchend. Ein großer Teil dieser 13 Prozent ist über 55 Jahre alt, mit chronischen gesundheitlichen Problemen belastet, hat die Hoffnung auf Erwerbsarbeit aufgegeben und/oder berichtet davon, keine Absagen mehr ertragen zu können.

23 Prozent der Befragungsteilnehmer/-innen wünschen sich eine Zusatzqualifikation, um ihre beruflichen Chancen zu verbessern. Am häufigsten wurde der Wunsch geäußert, EDV-Kenntnisse oder vertiefte EDV-Kenntnisse zu erwerben. Einige Befragungsteilnehmer/-innen nannten spezielle EDV-Programme, deren Beherrschung in ihrem Beruf zunehmend erforderlich ist. Nach der Häufigkeit an zweiter Stelle stehen Wünsche nach Weiterqualifikation, die ganz spezifisch auf den erlernten Beruf der jeweiligen Befragungsteilnehmer/-innen zugeschnitten sind. Schließlich wünschen sich auch etliche Befragungsteilnehmer/-innen eine Verbesserung ihrer Fremdsprachenkenntnisse.

In deutlichem Gegensatz dazu, dass die meisten Befragungsteilnehmer/-innen, die sich eine Zusatzqualifikation wünschen, offenbar recht genau wissen, warum sie was lernen möchten, stehen die Inhalte der Trainingsmaßnahmen, die tatsächlich angeboten beziehungsweise aufgezogen werden.

73 Befragungsteilnehmer/-innen (25 Prozent) haben, seit sie ALG II beziehen, an einer so genannten Trainingsmaßnahme teilgenommen. 64 Prozent derjenigen, die an einer Trainingsmaßnahme teilgenommen haben, folgten damit einer behördlichen Aufforderung. Bei diesen Trainingsmaßnahmen handelte es sich überwiegend um Bewerbungstrainings. 36 Prozent haben die Maßnahme, an der sie teilgenommen haben, eingefordert oder erbeten. Hierbei ging es überwiegend um EDV-Kurse, Kurse mit fachspezifischen Inhalten oder um betriebliche Praktika.

Dass die Trainingsmaßnahme ihnen beruflich nützen könnte, glaubt nur ein Viertel der Maßnahmeteilnehmer/-innen, von denen wiederum die überwiegende Mehrheit die Maßnahme erbeten oder eingefordert hat. Die Hälfte der Teilnehmer/-innen an Trainingsmaßnahmen glaubt nicht an deren Nutzen. Ein weiteres Viertel wollte sich in dieser Frage nicht festlegen.

Noch weniger optimistisch sind die Einschätzungen der 84 Befragungsteilnehmer/-innen, die einen Ein-Euro-Job haben oder hatten, obwohl sich von ihnen mehr als 90 Prozent freiwillig für den Job gemeldet haben oder mit der Zuweisung einverstanden waren. Die Meldung oder das Einverständnis begründeten die Betroffenen überwiegend damit, mit der Aufwandsentschädigung das ALG II wenigstens geringfügig aufzubessern, eine sinnvolle Aufgabe haben zu wollen und/oder mit der Hoffnung auf eine reguläre Stelle. Diese Hoffnung wurde von 48 Prozent der Befragungsteilnehmer/-innen angegeben.

Von denjenigen, die einen Ein-Euro-Job *haben*, hoffen und glauben 41 Prozent, dass er ihnen beruflich nützen wird, 32 Prozent bezweifeln einen solchen Nutzen, 27 Prozent wollten weder Hoffnung noch Zweifel ausdrücken. Einer von den 15 optimistischen Ein-Euro-Jobbern schrieb zur Begründung seines Optimismus „werde übernommen.“

Von denjenigen, die einen Ein-Euro-Job *hatten*, bejahen bloß zehn Prozent dessen Nutzen. Ein Übernahmeangebot wurde hier leider in keiner Begründung genannt. 54 Prozent der ehemaligen Ein-Euro-Jobber/-innen glauben nicht, dass der Job ihnen beruflich nützt, wobei die Zweifel dieser Befragungsteilnehmer/-innen ja bereits erfahrungsgestützt sind. Aber immerhin wollen sich auch von denjenigen, die einen Job hatten, 36 Prozent nicht festlegen, ob der Job für ihre berufliche Zukunft nützlich oder unnützlich war.

Fazit

Die Abhängigkeit von der so genannten Grundsicherung für Arbeitssuchende wird von den Betroffenen als tiefe Verunsicherung erlebt. Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes reichen nicht aus, um am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen und soziale Kontakte zu pflegen. Die Betroffenen leben in der ständigen Angst, dass etwas geschieht, was sie finanziell gar nicht mehr bewältigen können. Sie leben auch in der Angst vor willkürlichen und fehlerhaften Entscheidungen der Behörden. Viele von ihnen sollen ihre Wohnung aufgeben oder haben dies schon tun müssen.

Die Not und die Unsicherheit werden nicht als etwas Vorübergehendes, dessen Ende absehbar ist, erlebt. Die Hoffnung auf einen existenzsichernden Arbeitsplatz ist durch die Einführung des SGB II bei den Betroffenen nicht gewachsen. Im Gegenteil: Diejenigen, die den Mut nicht verlieren möchten, die die Zeit der Erwerbslosigkeit für eine Umschulung oder Weiterbildung nutzen möchten, die nicht auch noch ihre erworbene berufliche Qualifikation verlieren möchten, sondern den sich wandelnden Anforderungen anpassen möchten, erfahren weniger Unterstützung denn je.

Anmerkungen

- 1 Vgl. zum Beispiel Roth/Thomé 2006: 227ff. und Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg) 2004.
- 2 Zur Entwicklung der Zahl der Langzeitarbeitslosen vgl. auch die in diesem Bericht enthaltene, aber leider weder nummerierte, noch mit Seitenzahl versehene Tabelle: „Ergänzende Auswertungen aus dem IT-Vermittlungsverfahren der BA. Arbeitsmarktzahlen 2002 bis 2006“. Danach ist die Zahl der Menschen, die seit länger als einem Jahr erwerbslos sind, zwischen 2002 und 2006 kontinuierlich von 1,17 auf 1,6 Millionen gestiegen.

Literatur

- Ames, Anne 2006a: „Kostenexplosion“ als Programm?, in: BAG-SHI-Rundbrief 3/2006, 18f.
 – 2006b: Die Bundesagentur bestätigt: Viele ALG II-Betroffene müssen Wohnkosten aus der Regelleistung bestreiten, in: BAG-SHI-Rundbrief 4/2006, 14-17.
- Busch-Geertsema, Volker 2006: Hartz IV – Folgen und Risiken für das Wohnen einkommensschwacher und sozial ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger, in: Rosenke, Werena (Hg): Integration statt Ausgrenzung – Gerechtigkeit statt Almosen, Heft 58 der Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Bielefeld, 88-102.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2004), „Zum Leben zu wenig ...“, Berlin.
- Roth, Rainer/Thomé, Harald 2006: Leitfaden Alg II/Sozialhilfe von A – Z, 24. Auflage, Frankfurt (Main).
- Bundesagentur für Arbeit 2006: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Grundsicherung für Arbeitssuchende: Wohnsituation und Wohnkosten, Nürnberg (<http://statistik.arbeitagentur.de>).
- 2007: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Dezember und Jahr 2006, Nürnberg (<http://statistik.arbeitagentur.de>).
- Wagner, Alexandra 2006: Zur angeblichen Kostenexplosion durch Hartz IV. Die Fakten sagen Anders, Berlin (www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de).

Gerlind Jäckle/Hugo L. Roth

Erfahrungen aus der Praxis

Das SGB II führt verschiedene Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik auf, von denen Arbeitsgelegenheiten nachrangig zu betrachten sind. Dennoch sind diese zwei Jahre nach Verabschiedung des SGB II bereits flächendeckend und fast konkurrenzlos eingeführt. Sie bestimmen damit maßgeblich die Diskussion über die Auswirkungen des SGB II.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit den Erfahrungen, Problemen und Potentialen, die sich aus der Sicht eines Beschäftigungsträgers und der Betroffenen aus der Umstellung ergeben haben.

Die Praxis gGmbH als Beispiel einer regionalen Beschäftigungsgesellschaft

Die *Praxis gGmbH* bietet seit 1989 geförderte Beschäftigung für langzeitarbeitslose Menschen in der Region Marburg-Biedenkopf an. Als Tochter des Marburger Bildungsträgers *Arbeit und Bildung e.V.* ist die gemeinnützige Gesellschaft von ihren Ursprüngen her gewerkschaftlich orientiert. Weitere Gesellschafterinnen sind die Städte Marburg und Stadtallendorf, mit denen auch in der Umsetzung von Beschäftigungsangeboten enge Kooperationen bestehen.

Die *Praxis gGmbH* bietet ihr Leistungsspektrum im Auftrag des Landkreises sowie des Landes Hessen und im Rahmen des Europäischen Sozialfonds sowie des Europäischen Flüchtlingsfonds vor allem Menschen mit sogenannten Vermittlungshemmnissen an. Hierzu zählen auch besondere Zielgruppen wie Menschen mit Behinderungen oder Erkrankungen, Jugendliche und junge Erwachsene ohne Ausbildung, Migrantinnen und Migranten mit und ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Wurde früher Beschäftigung überwiegend im Rahmen der Bestimmungen von § 19 BSHG und als ABM-Maßnahmen angeboten, so sind es seit 2005 fast ausschließlich Arbeitsgelegenheiten nach § 16 (3) SGBII.

Die Unternehmensphilosophie der *Praxis gGmbH* basiert auf einem ganzheitlichen Ansatz, der Beschäftigung, Qualifizierung und Beratung als Werkzeuge für eine Heranführung an den freien Arbeitsmarkt nutzt. Hierbei wird neben berufsbiographischen Aspekten auch die jeweilige individuelle, persönliche Situation berücksichtigt, die oft erhebliche Auswirkungen auf die Integrationsfähigkeit in den Arbeitsmarkt hat.

Um den Beschäftigungs- und Qualifizierungsaspekt umsetzen zu können, hält die *Praxis gGmbH* ein breites Spektrum verschiedener Arbeitsfelder bereit, die sich aus dem ursprünglichen Betätigungsfeld, einem Recyclingzentrum und Kaufhaus für gebrauchte Möbel und Hausrat entwickelt haben. Über die Jahre sind neben einer Werkstatt zur Aufarbeitung gebrauchter Haushaltsgeräte auch eine Qualifizierungsabteilung für Bauberufe, ein Holzhof sowie ein Umweltservice und ein Kantinenbetrieb dazugekommen. Auch die Verwaltung dient der Ausbildung und Qualifizierung.

Für die Koordination und Durchführung der begleitenden Schulungen sowie die individuelle Beratung und Unterstützung bei der Stellensuche werden 10 pädagogische Fachkräfte mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen beschäftigt. Weitere Fachkräfte aus den handwerklichen und kaufmännischen Bereichen sind mit der Anleitung der oft ungelerten Kräfte in den Abteilungen befasst.

2006 wurden in der *Praxis gGmbH* durchschnittlich 180 Plätze für Arbeitsgelegenheiten angeboten, dazu rund 20 Plätze für Ausbildung und Umschulung. Die Gesellschaft liegt damit im Mittelfeld zwischen sehr großen, meist kommunalen Beschäftigungsträgern, die vor allem in Ballungsräumen bis zu 500 Plätze anbieten und kleinen, oft privaten Trägern die mit einzelnen Projekten unter 50 Plätzen arbeiten.

Da die *Praxis gGmbH* vernetzt ist in überregionalen Gremien und Verbänden lassen sich die Erfahrungen und Aussagen, die im Folgenden getroffen werden, auch auf den Austausch mit anderen Trägern zurückführen. Sie fußen im Wesentlichen jedoch auf nicht empirisch erhobenen Daten und stellen subjektive Eindrücke und Aussagen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der *Praxis gGmbH* und der Menschen in Arbeitsgelegenheiten dar.

Systematisch erhoben werden jedoch der Verbleib und die Abschlussbewertung nach Ablauf einer Arbeitsgelegenheit oder früher einer BSHG 19-Stelle, so dass zumindest für den Integrationserfolg und die individuelle Befindlichkeit der Menschen in geförderten Beschäftigungen belastbare Aussagen getroffen werden können.

Veränderungen der geförderten Beschäftigung im Übergang von BSHG zum SGB II

Bis zur Verabschiedung des SGB II gab es vor allem zwei Arten der öffentlich geförderten Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen, die sich an jeweils unterschiedliche Zielgruppen wendete: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger/innen und Maßnahmen nach § 19 BSHG für Sozialhilfeempfänger/

innen. Diese Klassifizierung führte dazu, dass Arbeitsfelder nicht nach Eignung oder Qualifizierungsziel, sondern häufig nach der Alimentationsart ausgewählt werden mussten. Beide Angebote wurden als relativ teure Instrumente zumindest in den alten Bundesländern nicht in die Fläche vergeben, sondern an ausgewählte Personenkreise, von denen eine positive Umsetzung erwartet werden konnte. Da die eingesparten Ausgaben für Sozialhilfe der Betrachtung der Rentabilität einer Stelle nach §19 BSHG zugrunde gelegt wurden, durfte nur jeweils eine Person eines Haushaltes eine geförderte Beschäftigung aufnehmen, eine Auswahl, bei der Frauen oft unberücksichtigt blieben. Die Förderungsdauer betrug in der Regel ein Jahr, im Ausnahmefall 2 Jahre, selten länger. In einzelnen Projekten waren begleitende Qualifizierungsangebote integriert, andere beinhalteten nur die reine Beschäftigung.

Durch die Trägerdifferenzierung zwischen Agentur für Arbeit und kommunalen Sozialämtern entstanden konkurrierende Einsatzfelder und Projekte, im Rahmen von Modellprojekten wie MoZArT auch regionale Kooperationen (vgl. infas 2003).

Die Instrumente wurden von den Zielgruppen aufgrund der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsarten und des möglichen Wiedererwerbs von Arbeitslosengeldansprüchen sehr gut angenommen. Die Akzeptanz vor allem von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen änderte sich erst erheblich unter dem Eindruck der flächenhaften Installation in den neuen Bundesländern und der Verdrängungsdiskussion mit der freien Wirtschaft.

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde die Zielgruppendifferenzierung beim langzeitarbeitslosen Personenkreis aufgehoben. Unter dem programmatischen Titel „Fördern und Fordern“ wird nun auch die geförderte Beschäftigung einer Zielsetzung unterworfen, die deutlicher als bislang den Aspekt der Verpflichtung zur Gegenleistung für erhaltene Transferleistungen betont. Hierdurch wird eine größere Zielgruppe angesprochen, auch mehrere Mitglieder einer Familie können gleichzeitig an Arbeitsgelegenheiten teilnehmen. Menschen, die bislang aufgrund stark eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder fehlender Fördervoraussetzungen kein Beschäftigungsangebot bekamen, werden nun nach manchmal jahrzehntelanger Langzeitarbeitslosigkeit neu aktiviert. Hier reicht das Spektrum von Langzeitstudenten ohne realistische Abschlussperspektive, die durch die Studiengebühren zum Abbruch gezwungen wurden, über gesundheitlich stark eingeschränkte Menschen bis hin zu Menschen mit Suchtproblemen oder Obdachlosen.

Die Verbleibdauer in geförderter Beschäftigung ist gegenüber früheren Instrumenten deutlich kürzer, in der Regel ein halbes Jahr. Unter Umständen kann die Beschäftigung auf ein Jahr verlängert werden aus Gründen, die in der Person liegen.

Konstruktion der Arbeitsgelegenheit – Bedeutung für Betroffene und Träger

Eine große Veränderung sowohl für Langzeitarbeitslose als auch für Beschäftigungsfirmen bedeutete die Umstellung von regulären, wenn auch geförderten Beschäftigungsverhältnissen hin zu Arbeitsgelegenheiten, die, von der Urlaubsregelung abgesehen, nicht dem Arbeitsrecht unterliegen. Sie sind konzipiert als Nebenjob ohne arbeitsvertragliche Vereinbarung, sind also eine besondere Form öffentlich-rechtlicher Beschäftigung. Der/die Einzelne verbleibt im ALG II-Bezug. Für die durch die Teilnahme entstehenden Mehraufwendungen (Fahrtkosten, Kleidung, Essen) wird eine Pauschale von ca. 1.00-1.50 € pro Einsatzstunde durch den SGB II-Träger ausbezahlt. Der Mehraufwand wird nicht auf das ALG II angerechnet. Der/die Langzeitarbeitslose wird vom Fallmanagement per Bescheid einer Arbeitsgelegenheit zugewiesen und ggf. wieder aus einer solchen abberufen.

Neben einer hohen Rechtsunsicherheit für alle Beteiligten bedeutet diese Umstellung vor allem auch eine Splittung der klassischen Arbeitgeberrolle in einen Teil, der beschäftigt, nämlich die Beschäftigungsfirma und einen anderen Teil, der über Beginn und Ende der Beschäftigung entscheidet, bezahlt (Mehraufwand) und bei Anlass sanktioniert, nämlich den SGB II-Träger. Dadurch fehlen Verbindlichkeit und Handlungsspielräume in der Gestaltung der Beschäftigung. Der Zusammenhang zwischen Leistung und Ergebnis ist damit für die Betroffenen oft nicht mehr erkennbar, da die Zuweisung, Verlängerung oder die Beendigung von Arbeitsgelegenheiten von vielen Faktoren abhängen kann, die nichts mit dem eigenen Einsatz in der Beschäftigung zu tun haben. Im Gegenteil ist es aus der Sicht der Betroffenen oft unverständlich, warum ausgerechnet Menschen mit schwachen Leitungen länger in Arbeitsgelegenheiten arbeiten können als Arbeitsmarktnähere, die weniger Förderbedarf haben.

Diese Einschätzung setzt eine grundsätzlich positive Haltung der Betroffenen gegenüber Arbeitsgelegenheiten voraus, die tatsächlich auch wahrnehmbar ist. Sicherlich werden in einer Situation fehlender Alternativen Arbeitsgelegenheiten von der Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen als Chance gesehen, dem Tag wieder Struktur und Inhalt zu geben, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen, sich neue Kenntnisse anzueignen und sich einen kleinen Zuverdienst zu sichern. Auch in nachgeschalteten anonymen Befragungen wird die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit von der Mehrheit der Betroffenen positiv reflektiert.

Wichtige Voraussetzung hierfür ist die Beteiligung der Betroffenen bei der Entscheidung des Arbeitsfeldes, die zuvor mittels Eingliederungsvereinbarung, meist jedoch im Gespräch vor Ort getroffen wird. Gegenüber den früheren Modellen geförderter Beschäftigung hat die Arbeitsgelegenheit als „1-Euro-Job“ jedoch

einen deutlich schlechteren Ruf, die Menschen arbeiten gerne, aber schämen sich oft, dies im Bekanntenkreis zuzugeben. Hier sorgt die durch die politische Diskussion forcierte Einzelbetrachtung der Mehraufwandspauschale dafür, dass die Grundalimentation in der öffentlichen Sicht nicht mehr wahrgenommen wird, und Betroffene sich selbst und anderen gegenüber rechtfertigen müssen, für nur einen Euro die Stunde zu arbeiten. Obwohl die Tätigkeitsfelder sich nur wenig von denen der früheren nach außen nicht sichtbar geförderten Beschäftigung unterscheiden, wird hierdurch eine grundsätzliche Wertlosigkeit der Tätigkeit impliziert. Damit ist ein wichtiger Aspekt, nämlich Selbstbewusstsein für einen neuen Start auf dem Arbeitsmarkt zu gewinnen, in Arbeitsgelegenheiten schwerer zu erzielen als in anderen Modellen geförderter Beschäftigung.

Eine qualifizierende Arbeitsgelegenheit beinhaltet neben der reinen Beschäftigung fachliche Unterrichtung und wendet sich vor allem an Menschen ohne oder mit veralteter bzw. nicht in Deutschland anerkannter Ausbildung. Die Qualifizierungen finden sowohl am Arbeitsplatz als auch in Lehrgängen statt. Hierfür und für eine Unterstützung in persönlichen Problemlagen des Betroffenen erhält der Träger der Arbeitsgelegenheit eine Trägerpauschale, die sich nach dem Angebot bemisst. Sowohl die Qualifizierungen als auch die persönliche Beratung und Unterstützung sind wichtiger Bestandteil einer zielgerichteten Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten mit dem Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Verschiebung der Problemlagen bei den Beschäftigten

Im Zusammenhang mit der Umstellung des BSHG zum SGB II stellte sich vor allem die Frage nach möglichen Veränderungen für die betroffenen Personen und damit auch nach Veränderungen der Problemlagen der Langzeitarbeitslosen. Nach unserer Kenntnis liegen dazu bisher keine gesicherten Evaluationen vor. Aus der täglichen Praxis mag es kleine Fingerzeige auf Verschiebungen der Problemlagen geben.

Vor allem die Schuldenproblematik unter unseren Beschäftigten hat stark zugenommen. Daraus ergibt sich, dass sich die vorhandenen Schuldnerberatungsstellen einer großen Nachfrage stellen müssen, die oft nicht zeitnah zu bewältigen ist. Hier liegt ein großes Problemfeld verborgen. Schulden sind nicht nur ein Problem, das sehr viel Kraft absorbiert, die eigentlich für die Stellensuche und Arbeitsaufnahme benötigt würde, sie kann auch konkret eine Arbeitsaufnahme verhindern, wenn der potentielle Arbeitgeber mit Lohnpfändungen rechnen muss. Es ist zu vermuten, dass besonders die Umwandlung von Einmalleistungen zum Bestandteil der pauschalen Leistungen die Gefahr der Verschuldung

bei besonderem Bedarf (anfallende Reparaturen, Anschaffungen bei Umzug, Familienfeiern, Aktivitäten von Schulen usw.) erhöht. Das geforderte Prinzip der Rücklagenbildung für solche Fälle klappt bei einem knappen Budget nur selten, vermeintlich attraktive Ratenkäufe verführen zu ungedeckten Anschaffungen.

Bei Miete über dem Regelsatz wird außerdem ein Umzug gefordert, der zu einer zusätzlichen finanziellen, psychischen und organisatorischen Belastung des/der Betroffenen führen kann. Dies traf bei der Umstellung auf SGB II vor allem frühere Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe.

Ein anderer Bereich der sich unserer Wahrnehmung nach verändert hat, ist die gesundheitliche Situation der Menschen in Arbeitsgelegenheiten unserer Firma. Im Rahmen des BSHG waren die Sozialämter bemüht, denjenigen eine Beschäftigung nach § 19 anzubieten, denen sie eine Arbeitstätigkeit zutrauten und deren Arbeitsfähigkeit nicht durch ein ärztliches Attest in Frage gestellt war. Im SGB II wird unter § 8 (1) festgestellt, wer zu den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gehört: „Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 3 Stunden täglich erwerbstätig zu sein.“

In der Konsequenz dieses Paragraphen sind die Fallmanager/innen des SGB II-Trägers aufgefordert, auch kranke Menschen, denen ein Arzt attestiert, mindestens 3 Stunden täglich arbeiten zu können, Integrationsangebote zu unterbreiten. Die Realität sieht anders aus: Wenig Arbeitgeber sind bereit, eine geringe Arbeitszeit, oft noch verbunden mit erheblichen Einschränkungen des Einsatzfeldes zu akzeptieren. Vor allem für Menschen ohne Schul- oder Berufsabschluss, die laut Kettner/Rebien (2007: 48/49) besonders von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, bleiben oft nur Arbeitsfelder, die uneingeschränkte körperliche Arbeitsfähigkeit verlangen.

Aus unserer Sicht haben sich gesundheitliche Probleme der Beschäftigten als ein großes Thema unserer Arbeit immer mehr in den Vordergrund geschoben. Auch für mögliche Arbeitgeber sichtbare Auswirkung knapper Budgets sind z.B. Zahnprobleme. Die Beschäftigten können mögliche Kosten nicht aufbringen oder scheuen diese schon im Vorfeld. Auch der Ersatz einer Brille zum Beispiel mit Gleitsichtgläsern wird für die Betroffenen zu einem erheblichen Problem. Von Krankenkassen werden Brillen nur noch in Ausnahmefällen finanziert. Eine Einmalzahlung ist nicht möglich, lediglich ein Vorschuss auf kommende Leistungen kann vom SGB II-Träger gewährt werden und verschiebt das Finanzierungsproblem in die Zukunft. Eine kostengünstigste Variante ermöglicht nicht in jedem Fall einen uneingeschränkten Arbeitseinsatz.

Immer mehr Menschen in so genannten Multi-Problemlagen (z.B. gesundheitliche Probleme, psychische Probleme, Suchtprobleme, ohne eigenen festen Wohnsitz, usw.) brauchen mehr Zeit zur Stabilisierung und Heranführung an den Arbeitsmarkt, als für Arbeitsgelegenheiten normalerweise zur Verfügung gestellt wird.

Seit der Einführung des SGB II zeigt sich ganz deutlich – und der Trend ist ungebrochen – dass Arbeitslosengeld II-Bezieher/innen sich in ihrer großen Mehrheit eine Arbeit sehr wünschen, auch unter Bedingungen, die nicht einem Regelarbeitsverhältnis entsprechen. Nach wie vor bemühen sich viele Langzeitarbeitslose selbst um die Möglichkeit, eine Arbeitsgelegenheit antreten zu können. Für viele ALG II-Bezieher/innen ist es vor allem wichtig, dass sie täglich zur Arbeit gehen können und ihr Tag so Struktur erhält. Anreiz ist auch der kleine Zuverdienst, der das Leben im ALG II-Bezug etwas vereinfacht.

Dennoch gibt es auch Menschen, die durch die Erfahrung der Langzeitarbeitslosigkeit und deren individuellen Auswirkungen den Mut zur Initiative verloren haben. Die psychosoziale Verfassung ist geprägt von Enttäuschungen, Frustrationen, Verletzungen, Mangel an Selbstbewusstsein und starken Zukunftsängsten.

Beitrag der Beschäftigungsgesellschaften zur Integration der Beschäftigten

In der Gemeinsamen Erklärung¹ zur Gestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, SGB II (2004) heißt es: „Vorrangiges Ziel der öffentlich geförderten Beschäftigung ist die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt. (...) Ziel kann es darüber hinaus sein, die Erwerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten bzw. (wieder) zu erlangen. Auch sollen mittels dieses Instrumentes Qualifikationen vermittelt werden, die die Integrationschancen in den Arbeitsmarkt verbessern. Die Qualifizierung in enger Verknüpfung mit der Beschäftigung sollte an den individuellen Fähigkeiten des Einzelnen ansetzen und das Integrationsziel der Eingliederungsvereinbarung konkret unterstützen.“

In Bezug auf die Problemlagen, die oben skizziert wurden, gibt es deshalb zwei Anforderungen, denen Arbeitsgelegenheiten gerecht werden sollten:

- Qualifizierung der Beschäftigten sowohl in fachlicher Hinsicht als auch in Fragen sozialer Kompetenz und Handlungskompetenz in Bezug auf den ersten Arbeitsmarkt.
- Beratung und Unterstützung der Beschäftigten in allen Fragen, welche die Arbeitsfähigkeit beeinflussen.

Kettner/Rebien (2007) haben Betriebe, die Arbeitsgelegenheiten anbieten, zur Vermittelbarkeit der Beschäftigten und deren Problemlagen befragt. „Im gesamtdeutschen Durchschnitt wurden von den befragten Betrieben rund 44% der Personen für geeignet befunden, 27% dagegen nicht. Bei 29% konnten die Betriebe dies zum Befragungszeitpunkt nicht beurteilen. Das bedeutet, dass für mehr als ein Viertel dieses Personenkreises aus betrieblicher Sicht kaum Möglichkeiten für eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt bestehen. Im Westen liegt der Anteil mit 42% allerdings dreimal höher als im Osten (14%)“ (ebd.: 47ff.). Als wichtiger Grund wurde mangelnde Qualifikation genannt. Diese Angabe bestätigt die Wichtigkeit und Notwendigkeit von Qualifizierung.

Das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt, wie es das SGB II formuliert, erfordert eine möglichst arbeitsmarktnahe Gestaltung der Arbeitsgelegenheiten. Übungswerkstätten und fiktive Arbeitswelten ohne Bezug zum tatsächlichen Arbeitsmarkt sind nicht geeignet, Langzeitarbeitslose auf die Erfordernisse des ersten Arbeitsmarktes vorzubereiten. Damit besteht vor allem für die Träger von Arbeitsgelegenheiten ein Spannungsverhältnis zu der grundsätzlichen Definition einer Arbeitsgelegenheit als zusätzlicher, im öffentlichen Interesse liegender Beschäftigung.

Durch das Angebot einer breit gefächerten, modular wählbaren Qualifizierung wird den Beschäftigten, die häufig über keine Ausbildung verfügen, die Möglichkeit zur Verbesserung ihrer individuellen Bewerbersituation eröffnet. In enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den jeweils zuständigen Fallmanager/inne/n werden zu Beginn der Arbeitsgelegenheiten sinnvolle Qualifizierungen festgelegt. Zur Unterstützung der Vermittlung werden Profiling erstellt, die dem Fallmanagement eine präzise Zuordnung zu freien Arbeitsplätzen ermöglichen. Bewerbungsunterlagen werden erstellt oder überarbeitet als Voraussetzung für eine schnelle, zielgerichtete und erfolgreiche Bewerbung. Die Kontaktaufnahme zu möglichen Arbeitgeber/inne/n wird unterstützt. All diese Maßnahmen finden im Rahmen der Arbeitszeit statt und sind direkt auf das Ziel der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt ausgerichtet.

Dennoch ist die tatsächliche Integrationsquote immer auch abhängig von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für Menschen mit gebrochenen Berufsbiographien. Zur Zeit gelingt nur ungefähr einem Fünftel der in Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten in unserer Firma ein unmittelbarer Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Ausbildung. Ein nicht unbedeutender Anteil der Menschen entscheidet sich jedoch im Laufe der Arbeitsgelegenheit für Maßnahmen (Suchttherapie, Fortbildungen, Entschuldungen, Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit usw.) die dazu beitragen, die Arbeitsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern.

Die Anforderungen beim Beginn einer Arbeitsgelegenheit sind hoch: neue Kollegen, neue Vorgesetzte, neue Strukturen, gleichzeitig bereits zum Start die aktive Suche nach einer wiederum anderen, vielleicht auch befristeten Tätigkeit. Dennoch nimmt die große Mehrheit der Beschäftigten diese Angebote und Unterstützungsleistungen gerne in Anspruch. Beschäftigung, Qualifizierung und Beratung sind wichtige und akzeptierte Bausteine auf dem Weg der Integration in sozialversicherungspflichtige, existenzsichernde Arbeit.

Abbau geschlechtsspezifischer Nachteile – Herstellung der Chancengleichheit

Mit der Einführung des SGB II wurde im Landkreis Marburg-Biedenkopf das integrierte Fallmanagement installiert. Der/die Fallmanager/in ist damit für eine gesamte Bedarfsgemeinschaft zuständig. Dies eröffnet gleichstellungspolitische Potentiale, birgt jedoch auch die Gefahr, dass der Haushaltsvorstand (oft der Mann) zum Hauptansprechpartner für alle Belange der Bedarfsgemeinschaft wird. Es liegen uns jedoch keine gesicherten Erkenntnisse vor, inwieweit diese Situation Auswirkungen auf die Zuweisungspraxis in Arbeitsgelegenheiten hat.

Der Anteil von Frauen im SGB II-Bezug liegt bundesweit und regional bei ca. 50%. Dennoch beträgt der Frauenanteil sowohl in aktivierenden Maßnahmen als auch bei der Zahl der Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt im Landkreis Marburg-Biedenkopf unter 40%, was dem bundesweiten Trend entspricht. Im Angebotspektrum der Region Marburg-Biedenkopf bietet die Praxis gGmbH aus ihrer Geschichte heraus eher Beschäftigungsfelder, die für Männer interessant erscheinen, der Frauenanteil liegt deshalb hier sogar nur bei ca. 25%.

Hier kommt zum Tragen, dass trotz grundsätzlicher aktiver Öffnung aller Beschäftigungsfelder für Männer wie Frauen die Betroffenen (und oft auch die Berater/innen) in bekannten klassischen Rollenvorstellungen und damit auch in geschlechtsspezifischen Zuordnungen von Tätigkeitsbereichen und Möglichkeiten verhaftet sind. Dies wird häufig verschärft durch eine entsprechende Erwartungshaltung auf der Arbeitsmarktseite. Eine Frau hat z.B. im Baugewerbe vor allem als ungelernte Kraft auch heute noch größere Schwierigkeiten, eine Arbeitsstelle zu finden, als ein Mann. Es ist deshalb im Sinne einer effektiven und zielgerichteten Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt nicht hilfreich, diese Priorität vorzuschlagen. Die konkreten Möglichkeiten werden durch biografische Entwicklungen und durch konkrete Arbeitsangebote vorgegeben. Zur Bewältigung dieser ambivalenten Problematik bedarf es eines systematischen, gleichstellungspolitischen Konzeptes für den Arbeitsmarkt, das bisher noch nicht vorliegt.

Frauen bleiben auch in Arbeitsgelegenheiten, ähnlich wie in regulären Arbeitsverhältnissen, innerhalb ihrer Beziehungen und Bedarfsgemeinschaften in alten Rollenzuordnungen verhaftet. Haushalt und Kindererziehung/-betreuung bleiben in der Zuständigkeit der Frau, auch wenn sie in einer Arbeitsgelegenheit arbeitet und der Partner ohne Beschäftigung ist. Als Beschäftigungsträger bieten wir hier nicht nur Beratung und Unterstützung für die Betroffene selbst, sondern auch Gespräche mit Partner und Fallmanager/in an, wenn die Betroffene damit einverstanden ist. Gerade das SGB II und das integrierte Fallmanagement bieten hier Möglichkeiten, komplexer anzusetzen.

Auch für Alleinerziehende können Arbeitsgelegenheiten eine wichtige Station auf dem Weg zu Vereinbarkeit von Kind(ern) und Berufstätigkeit sein. Im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit gibt es Möglichkeiten, Kinderbetreuung zu testen bzw. mit Unterstützung neu zu regeln, so dass Arbeit möglich wird.

Die wichtigste Voraussetzung für eine präzise Analyse der Ist-Situation und einer geschlechtergerechten Ausgestaltung von Arbeitsgelegenheiten wären allerdings gesicherte Daten, aufgeschlüsselt und auswertbar nach Geschlecht, die aus unserer Kenntnis bisher so nicht erhoben werden.

Fazit

Arbeitsgelegenheiten können einen Beitrag zur Integration von Langzeitarbeitslosen leisten. Wichtigster Aspekt hierbei ist der Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit auch bei Menschen, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt aktuell sehr gering sind. Die Betroffenen selbst nehmen dieses Instrument durchaus als Chance wahr, ihrem Leben wieder Struktur und Ziel zu geben. Voraussetzung hierfür ist die Einbeziehung ihrer Vorstellungen und Wünsche in der Wahl des Arbeitsfeldes und der Qualifizierungsmodule sowie eine erkennbare Sinnhaftigkeit der Arbeit. Probleme, die mit dem Instrument verbunden sind, entstehen aus der Gegensätzlichkeit der Zielbeschreibungen im SGB II sowie der ungenutzten 1-Euro-Diskussion.

Für die Betroffenen steht oft das knappe finanzielle Budget im Vordergrund.

Arbeitsgelegenheiten können nur Integrationserfolge nachweisen, wenn der Arbeitsmarkt aufnahmefähig wird für einen Personenkreis, der berufsbiographische Lücken, gesundheitliche Einschränkungen und geringere Qualifikationen aufweist. Jedoch können Qualifizierung und individuelle Unterstützung die Chancen verbessern und sind deshalb unverzichtbarer Bestandteil einer sinnvollen Gestaltung von Arbeitsgelegenheiten. In der Akzeptanz der Arbeitsfelder bei den Geschlechtern sind Arbeitsgelegenheiten Spiegelbild des ersten Arbeitsmarktes. Im

Rahmen von Arbeiterprobung und Beratung können jedoch individuell verfestigte Rollenbilder hinterfragt und verändert werden.

Anmerkung

- 1 Die Erklärung wurde abgefasst von der Bundesagentur für Arbeit, dem Deutschen Städtetag, dem Deutschen Landkreistag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund sowie von den in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Spitzenverbänden.

Literatur

- Gemeinsame Erklärung der Bundesagentur für Arbeit, des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes sowie der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeitenden Spitzenverbände zur Gestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) vom Oktober 2004, Berlin.
- infas (Institut für angewandte Sozialforschung) 2003: MoZAiT - Neue Strukturen für Jobs. Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Bonn.
- Kettner, Anja/Rebien, Martina 2007: Soziale Arbeitsgelegenheiten. Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, Nürnberg (IAB Forschungsbericht 2/2007).

Elke Tießler-Marenda

Nach der Reform – Aktuelle Erfahrungen mit der Umsetzung von Hartz IV mit Blick auf Menschen mit Migrationshintergrund

Am 1.1.2005 trat mit dem SGB II ein Gesetz in Kraft, das schon im Vorfeld intensiv diskutiert wurde und sehr umstritten war. Es führte insgesamt zu erheblichen Veränderungen und Einschnitten bei Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen und auf Transferleistungen angewiesen sind. Menschen mit Migrationshintergrund haben mit den Reformen zunächst einmal die gleichen Probleme gehabt wie andere Bevölkerungsteile auch. Zu nennen sind dabei z.B. Fehlberechnungen der Leistungsansprüche, Unsicherheiten bei der Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften und Haushaltsgemeinschaften und falsche Informationen über Rechte und Pflichten im SGB II.

Menschen mit Migrationshintergrund waren und sind von Hartz IV besonders betroffen. Das fängt an mit Problemen mit den Anträgen, die schon für deutsche Muttersprachler schwer auszufüllen sind und umso mehr für fremdsprachlich aufgewachsene Menschen. Die weitergehende Betroffenheit von Migrant(inn)en ergibt sich aus ihrer spezifischen Situation. Zum einen sind Menschen mit Migrationshintergrund in erheblich höherem Umfang als gebürtige Deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen – also auch von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zum anderen gestalten sich die Lebensumstände oft anders als bei gebürtigen Deutschen. Wie ist es etwa mit dem kleinen Häuschen, das Ausländer(innen) der ersten Zuwanderergeneration oft als Alterssicherung im Herkunftsland gebaut haben. Gehört das zum Schonvermögen? Darf die Familie den Urlaub noch im Ausland bei Verwandten verbringen? Diese Fragen stellen sich in Zeiten der Globalisierung zunehmend auch Deutschen. Aber noch sind sie in der Mehrheit für Menschen mit Migrationshintergrund relevant. Darüber hinaus gibt es Schnittstellen der Reformen zu ausländerrechtlichen Regelungen. Anders als Deutsche dürfen Ausländer(innen) nicht ohne ausdrückliche Erlaubnis eine Arbeit aufnehmen. Abhängig vom Aufenthaltsstatus ist manchen der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dadurch sehr erschwert teilweise sogar versperrt.

Menschen mit Migrationshintergrund haben bei der Integration in den Arbeitsmarkt besondere Bedarfe. Es zeigte sich aber im Laufe der Jahre 2005 und 2006, dass diese durch die Arbeitsmarktreformen nur bedingt gedeckt werden. Ihre Situation hat sich bisher in der Mehrheit kaum gebessert, wenn es auch einige wenige „Gewinner“ gibt.

Im Folgenden wird zunächst die aktuelle Arbeitsmarktlage dargestellt. Weiter werden wesentlichen Gründe für die unzureichende Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt beschrieben und Lösungsansätze aufgezeigt. Doch zunächst bedarf es der Klarstellung bezüglich der Begrifflichkeiten in den Datengrundlagen: Menschen mit Migrationshintergrund sind eine breit gefächerte, heterogene Gruppe. Derzeit sind 8,2 Prozent der Bevölkerung in Deutschland Ausländer(innen) (vgl. BAMF 2006), 19 Prozent haben einen Migrationshintergrund (StatBA 2006: 74). Jedoch wurden erst mit dem Mikrozensus 2005 (StatBA 2006e: 73ff.) und dem Bildungsbericht 2006 (vgl. Bildungsbericht 2006) Menschen mit Migrationshintergrund anhand bestimmter Kriterien wie Geburtsort oder Migrationserfahrung der Eltern oder Großeltern in größerem Umfang statistisch erfasst. Vorher geschah dies nur in wenigen kleineren Studien. Die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit und des Statistischen Bundesamts erfassen zumeist nur Ausländer(innen), nicht aber Menschen mit Migrationshintergrund als eigene Gruppe. Im Folgenden müssen daher oft Zahlen zugrunde gelegt werden, die nur zwischen Ausländer(inne)n und Deutschen differenzieren. Die Studien, die Zahlen zu allen Migrantengruppen vorlegen, zeigen aber, dass sich regelmäßig aus den ausländerspezifischen Zahlen ein Trend für die Gesamtheit ablesen lässt.

Die Erwerbsbeteiligung von Migrant(inn)en

Ausländer(innen) sind seit Jahrzehnten in erheblich höherem Umfang als gebürtige Deutsche von Arbeitslosigkeit betroffen und tragen ein höheres Armutsrisiko. Seit dem Anwerbestopp 1973 sank die Erwerbsquote der ausländischen Wohnbevölkerung kontinuierlich. Gemessen an der Arbeitslosenquote sind Ausländer(innen) seit Jahren etwa doppelt so stark von Arbeitslosigkeit betroffen wie die Gesamtbevölkerung. Deshalb nahm die Politik mit den Arbeitsmarktreformen die Gruppe der Migrant(inn)en ebenso wie die der Jugendlichen oder der älteren Menschen besonders in den Blick – wie die Zahlen zeigen allerdings bislang mit wenig Erfolg.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ging bei den unter 25-Jährigen und bei Ausländer(inne)n 2005 überproportional zurück (BA 2006: 41). Einen Zuwachs gab es bei den ausländischen Beschäftigten allerdings entgegen dem allgemeinen Trend bei geringfügig entlohnten Beschäftigten (BA 2006: 49/50).

Obwohl Ausländer(innen) nur einen Anteil von gut 8 Prozent an der Gesamtbevölkerung haben, stellten sie im August 2006 14,4 Prozent der Arbeitslosen.

Ihre Arbeitslosenquote lag damit bei 22,8 Prozent. Während die Gesamtarbeitslosenquote im August 2006 im Vergleich zum Vorjahr um 8,9 Prozent zurück gegangen ist, waren es bei Ausländer(inne)n nur 5,7 Prozent. Noch schlechter schnitt nur die Gruppe „55 Jahre und älter“ ab (vgl. BA 2006b).

Von der Arbeitsmarktbelegung der Jahre 2005 und 2006 profitieren bisher fast ausschließlich Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III. Da Ausländer(innen) 18 Prozent der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II aber nur 9,5 Prozent im SGB III ausmachen (vgl. BA 2006), profitiert folglich nur der kleinere Teil der ausländischen Arbeitslosen vom Aufschwung.

Ingesamt gehören Migrant(inn)en zu den auf dem Arbeitsmarkt am stärksten ausgegrenzten Gruppen. Daran konnte auch Hartz IV bisher wenig ändern.

Einen relativen Vorteil durch die Reform haben Migrant(inn)en dadurch, dass sie vorher in stärkerem Umfang als Deutsche Leistungen nach BSHG erhielten, während sie bei den Beziehern einer hohen Arbeitslosenhilfe unterrepräsentiert waren. Insoweit profitieren sie nun von den etwas höheren Leistungen nach SGB II und leiden weniger unter der Absenkung im Vergleich zur Arbeitslosenhilfe. Die deutlich gestiegene Zahl der langzeitarbeitslosen Ausländer(innen) resultiert folglich zum Teil aus ihrem Zuwachs aus der Gruppe der früheren Sozialhilfeempfänger(innen).

Fördern und Fordern

In der Umsetzung erweist sich das Konzept des „Förderns und Forderns“ insbesondere bei Migrant(inn)en bisher als wenig erfolgreich. Die Gründe für Arbeitslosigkeit sind bei Migrant(inn)en noch vielfältiger als bei Deutschen ohne Migrationshintergrund. In der Diskussion und bei der Suche nach geeigneten Lösungen werden aber monokausal persönliche Defizite für die schwierige Situation verantwortlich gemacht. Es gibt zweifellos derartige Defizite, insbesondere bei der Qualifizierung und bei der Sprachkompetenz. Hier müsste die Förderung ansetzen. Allzu oft steht in der Debatte aber die Verschärfung von Sanktionsmöglichkeiten im Leistungs- und im Ausländerrecht im Vordergrund. Dabei wird unterstellt, dass arbeitslose Migrant(inn)en ihre Arbeitslosigkeit selbst verschuldet haben und ohne Druck auch nicht bereit sind, etwas dagegen zu tun. Die strukturellen Defizite bleiben hingegen unberührt. Wie im Folgenden spezifiziert werden soll, kann eine erfolgreiche Integration von Migrant(inn)en in den Arbeitsmarkt aber nur gelingen, wenn die Förderung an den spezifischen Bedarfen ansetzt und wenn gleichzeitig ausgrenzende Mechanismen und Strukturen abgebaut sowie Chancengleichheit verwirklicht werden.

Qualifikation und Qualifizierung

Ein Grund für die hohe Arbeitslosenquote von Migrant(inn)en ist, dass sie überproportional oft niedrige oder keine Bildungsabschlüsse oder keine Berufsausbildung haben. Sie sind nach wie vor häufig als un- und angelernte Arbeitskräfte beschäftigt und auf untere Positionen auf dem Arbeitsmarkt verwiesen. Schwerpunkte der Beschäftigung von Ausländer(innen) sind das verarbeitende Gewerbe und das Gastgewerbe. Im Gastgewerbe war 2005 mehr als jede(r) fünfte Beschäftigte Ausländer(in), im Gaststättenbereich sogar fast jede(r) dritte (vgl. BA 2005). Da die Anzahl der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe und für Un- und Angelernte durch den Strukturwandel der Wirtschaft in den letzten Jahren stark zurückgeht, sind Migrant(inn)en überproportional von Arbeitslosigkeit bedroht bzw. betroffen.

Der Markt für Wenig- oder Nichtqualifizierte ist problematisch. Schon die Frage, ob es in Deutschland ein funktions- und aufnahmefähiges Arbeitsmarktsegment in diesem Bereich gibt, ist strittig. Der *Ombudsrat für die Grundsicherung für Arbeitssuchende* geht davon aus, dass es einen ausgebauten Niedriglohnsektor nicht gibt (Ombudsrat 2006: 25). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bejaht hingegen dessen Existenz, weist aber auch darauf hin, dass in diesem Marktsegment eine Verdrängung von Schlechtqualifizierten stattfindet, weil immer mehr Gutqualifizierte bereit sind, auch zu sehr niedrigen Löhnen zu arbeiten (SVR 2006: 11). Diese Verdrängung wird durch die Hartz-Gesetzgebung noch forciert, weil Langzeitarbeitslose nach den Zumutbarkeitsregelungen des SGB II praktisch jede Beschäftigung annehmen müssen, auch wenn sie im Einzelfall überqualifiziert sind. Von diesem Verdrängungswettbewerb sind Migrant(inn)en besonders betroffen: Arbeitgeber(innen) stellen eher Besserqualifizierte und oft auch lieber Deutsche ein. Eine Möglichkeit von Einstellungsanreizen für Arbeitgeber(inne)n könnten die aktuell diskutierten Kombilöhne sein. Die Überlegungen zu Kombilöhnen zielen meist auf die Gruppen der Unter-25- und der Über-55-Jährigen ab. Eine Förderung speziell von Migrant(inn)en ist bisher nicht vorgesehen, obwohl Kombilöhne ein geeignetes Förderinstrument wären, da sie dazu dienen können, Vorbehalte auf der Arbeitgeberseite abzubauen.

In Arbeitsbereichen mit höherer oder hoher Qualifikation und teilweise noch steigenden Beschäftigtenzahlen gelingt es Ausländer(inne)n bisher kaum Fuß zu fassen: In Arbeitsbereichen wie dem Sozialwesen oder Erziehung und Unterricht sind sie mit einer Quote von jeweils etwas über 4 Prozent deutlich unterrepräsentiert. Das gleiche gilt für das Gesundheitswesen (4,2 Prozent). Mit den niedrigen

ten Wert erreichen sie mit jeweils knapp über 2 Prozent im Banken- und Versicherungsgewerbe sowie im öffentlichen Dienst (vgl. BA 2005).

Da das Risiko von Arbeitslosigkeit gegenproportional zum Qualifikationsniveau steigt, sollte durch die Arbeitsmarktreformen hier angesetzt werden. Tatsächlich tragen die meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aber, wie im Folgenden gezeigt wird, zu wenig zur besseren Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund bei.

So ist ein Teil der „schlecht qualifizierten“ Migrant(inn)en nur formal schlecht qualifiziert, weil ihre Abschlüsse nicht anerkannt werden. Oft wird dies von den Mitarbeiter(inne)n in den Jobcentern oder ARGEn nicht erkannt bzw. es fehlt die Kenntnis, wie sich diese Qualifikationen nutzen lassen und wo eine Nachqualifizierung sinnvoll ansetzen kann. Dadurch gehen Qualifikationen verloren, nach denen durchaus Nachfrage besteht wie etwa bei technischen Berufen. Hier ist kein echtes Umsteuern in Sicht.

Ein weiteres Problem ist die Dequalifizierung. Jungen Migrant(inn)en gelingt der Übergang von der Ausbildung in den Beruf schlechter als Deutschen. Sie können ihre formalen Abschlüsse oft nicht nutzen und gehen einer Beschäftigung nach, für die sie zunächst überqualifiziert sind (vgl. Eckinger 2006). Mittel- und langfristig gehen damit einmal erworbene Qualifikationen verloren. Kommt dann noch Arbeitslosigkeit dazu, verstärkt sich der Effekt, dass potentielle Arbeitgeber diesen Personenkreis ungeachtet der nachgewiesenen formalen Qualifikation ähnlich wie Geringqualifizierte einstufen (Boss-Nünning 2006: 11f.; Damelang/Haas 2006: 13).

Seit dem Höchststand im November 2004 ist insgesamt ein Rückgang der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen feststellbar, 2005 sind sie im Bereich der SGB III-Leistungen regelrecht eingebrochen (SVR 2006: 1, 14). Insbesondere Berufsberatung, Förderung der Berufsausbildung und beschäftigungsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen sind zurückgefahren worden. Bei den so genannten 1-Euro-Jobs ist die Förderung allerdings gestiegen (vgl. Hönekopp 2006).¹ Obwohl viele Ausländer(innen) einen hohen Qualifizierungsbedarf haben, sind sie von diesem Rückgang besonders betroffen. Ihr Anteil an den Arbeitslosen 2005 und 2006 betrug zwar rund 15 Prozent, ihr Anteil an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lag aber nur bei knapp 10 Prozent. Hinzu kommt, dass die Verweildauer in einer Maßnahme kürzer war als bei Deutschen (vgl. BA 2006). Bei den Arbeitsgelegenheiten ist ebenfalls ein Ungleichgewicht festzustellen: 91 Prozent derjenigen, die 2005 in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt waren, hatten die deutsche Staatsangehörigkeit. Auch von dieser Maßnahme profitierten Ausländer(innen) demnach im Verhältnis zur Arbeitslosenquote unterproportional.

Immerhin 14 Prozent waren es, wenn man die Aussiedler hinzurechnet (vgl. Hönekopp 2006), aber auch dann bleibt es beim Ungleichgewicht.

2005 lag der Schwerpunkt der Förderung von Spätaussiedler(inne)n bei der Restabwicklung der Sprachkurse nach SGB III. Bei Ausländer(innen)n lag er mit einem Anteil von 26,2 Prozent beim Existenzgründungszuschuss (vgl. Hönekopp 2006). Ungeachtet der Frage, ob die so genannte Ich-AG ein arbeitsmarktpolitisch sinnvolles Instrument war, scheint es wenig zielführend ausgerechnet eine Gruppe mit hohem Qualifizierungsbedarf statt durch Schulung und Qualifizierung durch eine Ich-AG in den Arbeitsmarkt integrieren zu wollen. Im Jahr 2006 war bei diesem Förderinstrument zwar ein Rückgang der Zugangszahlen zu beobachten (BA 2006: 49). Allerdings ist das darauf zurückzuführen, dass eine Förderung als Ich-AG seit 1.1.2006 nur noch stattfand, wenn der Anspruch schon vorher bestand und die Voraussetzungen des neuen Gründungszuschuss nach § 57 SGB III (ab 1.8.2006) enger gefasst sind (vgl. BMAS 2006).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass trotz der hohen Arbeitslosenquote und der bekannten Qualifikationsdefizite Migrant(inn)en nur unterproportional an den Qualifizierungsmaßnahmen partizipieren. Migrant(inn)en wird oft unterstellt, dass ein schneller Maßnahmenerfolg nicht zu erwarten ist und sie auch nach einer Weiterbildung schwer vermittelbar bleiben. Um die geforderte Eingliederungsquote nicht zu gefährden, konzentrieren sich die Maßnahmeträger daher auf die Personengruppen, die den gewünschten schnellen Erfolg wahrscheinlich machen.

Bildung und Ausbildung

Im Jahr 2004 hatten 72 Prozent der ausländischen Arbeitslosen, 60,9 Prozent der arbeitslosen Aussiedler(innen), aber nur knapp 30 Prozent der deutschen Arbeitslosen keine Berufsausbildung – im Jahr 2005 stand es 76 Prozent bzw. 62,2 zu 33 Prozent (BA 2006: 192). Das Ansteigen der Zahlen ist zwar vorrangig auf ehemalige Sozialhilfeempfänger zurückzuführen, die ein noch schlechteres Qualifikationsniveau haben als ehemalige Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfe-Empfänger. Zu beobachten ist aber auch eine weitere Verdrängung von Migrant(inn)en aus dem Ausbildungsmarkt, was letztlich zu einem Anwachsen der Gruppe der schlecht qualifizierten Migrant(inn)en führt und weiter führen wird.

Im Wintersemester 2004/2005 gab es bei 1,96 Millionen Studierenden immerhin 246.000 mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Von diesen waren aber nur 59.000 Bildungsinländer. Damit studierten wesentlich mehr so genannte Auslandsstudenten in Deutschland als Ausländer(innen), die in Deutschland die

Schule besucht und die Hochschulreife erworben haben. Deren Quote liegt lediglich bei 3 Prozent und ist damit in den letzten Jahren auf niedrigstem Niveau noch mal leicht gesunken (vgl. StatBA 2005a).

Der Anteil ausländischer Jugendlicher in der betrieblichen Ausbildung ist nach einem Zwischenhoch Anfang der 1990er Jahre kontinuierlich gesunken. 2004 betrug ihr Anteil an allen Auszubildenden schon nur noch 6 Prozent, 2005 sank der Wert noch mal auf 4,4 Prozent. Damit ging die Ausbildungsbeteiligung von Ausländer(innen)n auf sowieso schon sehr niedrigem Niveau noch mal überproportional zurück. Die Gesamtzahl der Auszubildenden sank um 0,7 Prozent, die der ausländischen um 6,2 Prozent (vgl. StatBA 2006a; StatBA 2006d).

Bedacht werden muss zwar, dass diese Zahlen nur Durchschnittswerte darstellen und sich nur auf Ausländer(innen) und nicht auf alle Personen mit Migrationshintergrund beziehen. Zwischen den verschiedenen Gruppen lassen sich große Unterschiede erkennen. Eher schlecht ist das Bildungs- und Ausbildungsniveau bei türkischen Staatsangehörigen, wobei es in der 2. und 3. Generation deutlich gestiegen ist. Dennoch bleiben sie, wie der Bildungsbericht 2006 verdeutlicht, hinter anderen Zuwanderergruppen zurück (Bildungsbericht 2006: 147f.). Das lässt sich z.B. auch daran erkennen, dass die Zahl der Auszubildenden mit türkischer Staatsangehörigkeit noch stärker zurückgegangen ist als die Gesamtzahl – der Rückgang beträgt hier 7,2 Prozent (vgl. StatBA 2006b). Andere Gruppen wie EU-Ausländer(innen) oder Spätaussiedler(innen) schließen in der 2. und 3. Generation stärker zu den Deutschen ohne Migrationshintergrund auf (Bildungsbericht 2006: 148f.). Trotz dieser Unterschiede ist eines erkennbar: Es gibt bei allen Migrantengruppen im Schnitt einen starken Aufwärtstrend beim Bildungs- und Ausbildungsniveau. Dieser Befund ist ein Indiz dafür, dass der oft erhobene Vorwurf, die schlechten Ergebnisse junger Migrant(inn)en seien auf mangelndes Bildungsinteresse von ihnen oder ihren Eltern zurückzuführen, nicht zutrifft. Es besteht vielmehr ein großes Interesse und hohe Leistungsbereitschaft (Bildungsbericht 2006: 156; Boss-Nünning 2006: 11). Allerdings machen sich fehlende Sprachpraxis, Status der Eltern und ausgrenzende Strukturen des Schulsystems bemerkbar (Bildungsbericht 2006: 173ff.). Es ist also nicht eine Erhöhung des Drucks auf die Betroffenen nötig, wie etwa in Bayern durch die Änderung des Schulgesetzes geschehen,² vielmehr muss die strukturelle Ausgrenzung von Migrantenkinder an Schulen beseitigt und bei deren hoher Lernmotivation ange-setzt werden (Bildungsbericht 2006: 175ff.). Es müssen Wege gefunden werden, Eltern stärker zu beteiligen und deren sprachliche Probleme sowie Schwellen-ängste auszugleichen. Ein Weg dahin wäre die Steigerung der Zahl der Lehrer(innen) mit Migrationshintergrund, die Vorbild sein und die Vielfalt an deut-

schen Schulen widerspiegeln könnten. Bislang haben nur 0,7 Prozent der Lehrer(innen) an allgemein bildenden Schulen eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Die Migrantengruppen differieren zwar untereinander. Durchweg haben Jugendliche mit Migrationshintergrund aber deutlich weniger Aussichten auf eine Ausbildung als gebürtige Deutsche (Bildungsbericht 2006: 156; Granato/Ulrich 2006: 30ff.). Die Arbeitslosenquote bei jungen Ausländer(innen)n müsste in Folge dessen noch höher sein, als sie sowieso schon ist. Tatsächlich liegt sie bei den unter 25jährigen Spätaussiedlern und Ausländer(innen)n aber sogar niedriger als bei Deutschen. Das ist aber wie die Zahlen zur Ausbildungsbeteiligung zeigen, nicht unbedingt ein Erfolg. Es ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die jungen Leute als Ungelernte jobben oder sich in einer Maßnahme befinden. Insgesamt ist eine deutliche Verdrängung von Menschen mit Migrationshintergrund in berufsvorbereitende Maßnahmen zu erkennen. Hier sind Ausländer(innen) überrepräsentiert (vgl. StatBA 2005b). Am höchsten ist ihr Anteil im Berufsvorbereitungsjahr – einer Warteschleife, die oft nicht in eine Ausbildung einmündet.

Es lässt sich mithin bei der Ausbildungsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund bisher kein positiver Effekt der Arbeitsmarktreformen feststellen.

Sprachdefizite und Sprachförderung

Die zentrale Rolle des Erwerbs der deutschen Sprache für die berufliche Integration ist unstrittig (Bildungsbericht 2006: 166f., 174f.). Hier gibt es bei Migrant(inn)en in allen Generationen Defizite. Zielgerichtete Förderung wäre nötig, allerdings reichen die Angebote nicht.

Integrationskurse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge

Die Förderung von Aussiedler(inne)n, Kontingentflüchtlingen und Asylberechtigten nach § 419 SGB III ist zum 1.1.2005 zugunsten der Integrationskurse, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt werden, eingestellt worden. Das ging mit einer Ausweitung des Berechtigtenkreises bei gleichzeitiger Kürzung der Stundenzahl von vorher 900 bzw. 1.200 für Jugendliche auf 600 Stunden einher.

Spätaussiedler(innen), Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und Neuzuwanderer(innen) aus anderen Staaten als den EU-Mitgliedstaaten haben seit 1.1.2005 einen Rechtsanspruch auf den genannten Integrationskurs (§ 9 Abs. 1 BVFG, § 44 Abs. 1 AufenthG). Für Spätaussiedler(innen) ist er kostenlos, im Übrigen kostenpflichtig. Weitere Integrationshilfen wie Ergänzungsförderung für

Jugendliche und ergänzende Sprach- und sozialpädagogische Förderung kann Spätaussiedlern nach Ermessen gewährt werden (§ 9 Abs. 4 BVFG).³

Sonstige Ausländer(innen), insbesondere solche, die sich schon lange in Deutschland aufhalten, können im Rahmen freier Plätze zur Teilnahme am Integrationskurs zugelassen werden. Die Zahl derer, die davon Gebrauch gemacht haben, verdeutlicht, dass Sprachdefizite so genannter Bestandausländer weniger auf mangelndem Interesse am Spracherwerb beruhen als darauf, dass bis 2005 Angebote fehlten: 47,8 Prozent der zugelassenen Teilnehmereberechtigten und sogar 52,8 Prozent derjenigen, die tatsächlich teilgenommen haben, gehören zu diesem Personenkreis (BAMF 2006: 91, 95).

Ausländer(innen) im Arbeitslosengeld II-Bezug können zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet werden, wenn die Ausländerbehörde dies auf Anregung des Trägers anordnet (§ 44a Abs. 1 Nr. 2 AufenthG). Wird gegen diese Verpflichtung verstoßen, kann dies nicht nur zu ausländerrechtlichen Konsequenzen bis hin zur Beendigung des Aufenthalts (§ 44a Abs. 3 S. 1 AufenthG), sondern auch zur Kürzung des Arbeitslosengeld II um 10 Prozent führen (§ 44a Abs. 3 S. 2 AufenthG). 2005 gehörten 8,5 Prozent der 215.651 Teilnehmereberechtigten und 6,9 Prozent derjenigen, die am Kurs tatsächlich teilgenommen haben, zu diesem Kreis (BAMF 2006: 91, 95). Darüber, ob es zu Sanktionen kam, liegen keine Daten vor.

Sprachförderung im SGB II

Im Rahmen von § 16 Abs. 2 SGB II werden ergänzende Eingliederungsleistungen gewährt, um Vermittlungshemmnisse abzubauen. Das können auch spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund wie z.B. Sprachkurse sein. Allerdings wird zu diesem Zweck auf die Integrationskurse des BAMF zurückgegriffen, die nicht berufsspezifisch sind. Deshalb sind sie in der Regel ungeeignet, an den Arbeitsmarkt heranzuführen. So gingen 2004 lediglich 13 Prozent der Teilnehmer(innen) der damals noch längeren Kurse sechs Monate nach Kurs-Ende einer Beschäftigung nach (OECD 2005: 46). Diese Kurse haben allerdings den „Vorteil“, dass sie vom BMI finanziert werden. Da Leistungen im Rahmen des § 16 Abs. 2 SGB II sonst von den Kommunen finanziert werden müssen, werden sie hier also entlastet.

ESF-BA-Sprachkurse

Im Rechtskreis des SGB III gibt es berufsbezogene Sprachförderung im Rahmen des Programms des Europäischen Sozialfonds und der Bundesagentur für Arbeit – dem so genannten ESF-BA-Programm. Seit September 2004 stehen Mittel dieses

Programms für berufsbezogene Maßnahmen zur Stärkung der Sprachkompetenz zur Verfügung. Zielgruppe waren zunächst Menschen mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe beziehen (§ 4a ESF-RL in der Fassung vom 18.8.2004). In der Fassung vom 22.12.2004 sind nunmehr nur Bewerber von Arbeitslosengeld I erfasst. Die Koppelung der ESF-Mittel an die Arbeitsförderung nach SGB III führt dazu, dass das Programm nicht ausreichend zielgerichtet eingesetzt werden kann (Deeke 2005: 50ff.). In Folge dessen erhalten ausgerechnet die Migrant(inn)en, die als Langzeitarbeitslose die größten Vermittlungshemmnisse aufweisen, keine berufsspezifische Sprachförderung, sondern werden auf die Integrationskurse des BAMF verwiesen (s.o.).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass für die Gruppe, die die Förderung am nötigsten hätte – schlecht qualifizierte Langzeitarbeitslose – auch durch Hartz IV kein geeignetes Regelangebot zur Sprachförderung zur Verfügung gestellt wurde.

Gewohnheiten und Vorurteile

Als Grund für den mangelhaften Erfolg von Migrant(inn)en auf dem Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt wird regelmäßig auf die genannten Defizite verwiesen. Und im Interesse derer, die an den beschriebenen Handicaps leiden, sind entsprechende Fördermaßnahmen richtig und wichtig. Diverse Untersuchungen verdeutlichen aber, dass die Fixierung auf diese Defizite zu kurz greift (vgl. Granato/Ulrich 2006 m.w.N.; Granato 2006; Damelang/Haas 2006). So ist beispielsweise die Zahl der jungen Migrant(inn)en, die keine Ausbildungsstelle finden, wesentlich höher als die Zahl der Jugendlichen mit schlechten oder fehlenden Schulabschlüssen. Es muss also noch andere Gründe geben.

Es gibt natürlich Jugendliche, die auf Grund mangelnder Sprachkenntnisse oder wegen des Fehlens anderer Qualifikationen nicht ausbildungsfähig sind. Allerdings geht die Schere zwischen der Ausbildungsbeteiligung von Migrant(inn)en und von gebürtigen Deutschen umso weiter auseinander, je besser die schulische Qualifikation ist. Im Schnitt liegt die so genannte Einmündungswahrscheinlichkeit von Bewerber(innen) mit Migrationshintergrund bei 29 Prozent eines Jahrgangs, bei Deutschen ohne Migrationshintergrund liegt sie bei 40 Prozent. Mit einem Hauptschulabschluss liegt sie bei beiden Gruppen nach fast gleichauf bei 25 Prozent bzw. 29 Prozent. Mit einem mittleren Bildungsabschluss steigern sich die Chancen von Deutschen auf 47 Prozent bei Migrant(inn)en nur auf 34 Prozent. Kommen zum mittleren Bildungsabschluss noch die von Arbeitgebern begehrten guten Mathematiknoten dazu, steigert sich die Wahrscheinlichkeit, einen Ausbildungsplatz zu erhalten bei Deutschen auf 64 Pro-

zent bei Migrant(inn)en lediglich auf 41 Prozent. Gute Noten bringen die Einmündungswahrscheinlichkeit von Migrant(inn)en mithin gerade mal auf das Durchschnittsniveau der Deutschen ohne Migrationshintergrund, während sie die Chancen von Deutschen fast um 25 Prozent steigern (Granato/Ulrich 2006: 42f.; Granato 2006: 44f.; Boss-Nünning 2006: 9ff.). Dass die Ausbildungsbeteiligung von jugendlichen Migrant(inn)en so deutlich hinter der von Deutschen zurückbleibt, liegt mithin nicht vorrangig an schlechter Schulbildung.

Ein Grund für die geringe Ausbildungsbeteiligung ist, dass die Jugendlichen oft ein falsches Bild von der potentiellen Ausbildung haben, wodurch es häufiger als bei Deutschen zum Ausbildungsabbruch kommt. Darüber hinaus konzentrieren sie sich noch stärker als deutsche Jugendliche auf überkommene Rollenbilder und Berufe, wobei allerdings offen bleiben muss, ob dies aus Neigung geschieht oder ob in diesen Branchen die Bereitschaft höher ist Migrant(inn)en zu beschäftigen. Da es sich um Berufsbilder mit schlechter Bezahlung und geringen Aufstiegschancen handelt, spricht viel auch für den zweiten Grund (Boss-Nünning 2006: 14f.). Die drei am häufigsten gewählten Berufe sind ungebrochen Friseur/-in, Einzelhandelskaufmann/-frau und Arzthelfer/-in. Büro- und zukunftsorientierte Berufe finden sich unter den ersten 20 kaum (vgl. StatBA 2006c).

Neben den genannten Problemen auf der Seite der Jugendlichen spielen bei ihnen wie auch bei erwachsenen Migrant(inn)en Vorbehalte und Gewohnheiten auf der Arbeitgeberseite eine Rolle. Viele potentielle Arbeitgeber(innen) nehmen Menschen mit Migrationshintergrund als defizitär wahr und haben Angst vor kulturell oder sprachlich bedingten Schwierigkeiten, die den Betriebsablauf stören könnten (Gestring/Janssen/Polat 2006: 158ff.). Das führt zu Verdrängung von Menschen mit Migrationshintergrund in Zeiten von Arbeitsplatzmangel. Wenn Arbeitgeber(innen) die Wahl haben, entscheiden sie sich regelmäßig für Deutsche ohne Migrationshintergrund – auch in Zeiten von Diversity und Globalisierung. Für Menschen mit Migrationshintergrund bleiben oft – wenn überhaupt – nur die schlecht bezahlten und wenig qualifizierten Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich und verarbeitenden Gewerbe.

Unter das Stichwort „Gewohnheiten und Vorurteile“ fällt wohl auch der Versuch, der schlechten Arbeitsmarktsituation abhelfen zu wollen, indem ausländische Unternehmer zu vermehrter Ausbildung motiviert werden und als Arbeitgeber entdeckt werden. Deren Ausbildungsbereitschaft zu heben, ist an sich ein gutes Unterfangen. Da es aber mit dem schlechten Qualifikationsniveau von Ausländer(innen) und deren Arbeitsplatzmisere verknüpft wird, bedient es gängige Vorurteile und wirkt ausgrenzend. Es wird suggeriert, dass nicht die deutsche Gesellschaft und alle Arbeitgeber in Deutschland, sondern die ausländischen

Unternehmer für die Ausbildung „ihrer“ Jugendlichen und die Beschäftigung von Migrant(inn)en zuständig seien.

SGB II und Zuwanderungsgesetz

Als wenig förderlich für eine bessere Integration von Ausländer(innen) in den Arbeitsmarkt haben sich auch das Ausländerrecht und die Schnittstellen des SGB II zu ausländerrechtlichen Regelungen erwiesen.

Im Ausländerrecht sind die Zugangsbarriere der Arbeitserlaubnispflicht und insbesondere die Vorrangprüfung zu nennen. Viele Arbeitgeber werden von dieser umständlichen Prozedur abgeschreckt. Das mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführte One-Stop-Government – bei dem die Ausländerbehörde zusammen mit der Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis die Arbeitsaufnahme erlaubt und die Bundesagentur für Arbeit nur zustimmen muss – hat anders als geplant bisher nicht zu einer Vereinfachung und Verkürzung der Verfahren geführt, sondern zu einer Verlängerung, da sich nun im Ergebnis zwei Behörden mit der Zulassung zum Arbeitsmarkt befassen. So kommt es immer wieder dazu, dass Stellen anderweitig vergeben werden, weil das Verfahren viel zu lange dauert.

Ein Problem ist auch der prinzipielle Ausschluss von Ausländer(innen), die Leistungen nach § 1 Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, von den Leistungen nach SGB II (§ 7 Abs. 1 S. 2 SGB II). Damit werden Asylbewerber und Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel wie z.B. Kriegsflüchtlinge und Geduldete von den Leistungen nach SGB II ausgeschlossen, obwohl sie eine Arbeitserlaubnis erhalten können. Das gilt selbst dann, wenn die Betroffenen bereits gearbeitet haben. Werden sie arbeitslos, erhalten sie zwar zunächst Arbeitslosengeld I – sofern ihnen die Arbeitserlaubnis nicht von der Ausländerbehörde wieder entzogen wird und sie damit dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Läuft der Anspruch auf Arbeitslosengeld I aus oder bestand er gar nicht, weil die Anwartschaftszeit nicht erfüllt wurde, ist die Berechtigung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz vorrangig und Leistungen nach SGB II sind ausgeschlossen. Das führt dazu, dass die erarbeitete Selbstständigkeit verloren geht. Meist ist es nötig, wieder in eine Sammelunterkunft zu ziehen, wodurch sich die erneute Arbeitsaufnahme erschweren kann und sich die Lernsituation von Kindern und Jugendlichen drastisch verschlechtert. Weiter führt der Ausschluss von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Geduldeten von den Leistungen nach SGB II dazu, dass sie keine Vermittlungs- und Qualifizierungsleistungen in Anspruch nehmen können.

Ein weiteres Problem für Geduldete und Asylbewerber ist die Residenzpflicht (§ 61 Abs. 1 AufenthG, § 56 AsylVfG). Sie verhindert eine Arbeitsaufnahme

außerhalb des zugewiesenen Landkreises. Für Personen, die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zugewiesen worden sind, ist damit die Arbeitsaufnahme praktisch ausgeschlossen.

Bei ausländischen Jugendlichen hängt der Anspruch auf Ausbildungsförderung von ihrem Aufenthaltsstatus ab. Jugendliche, die dem Grunde nach ausbildungsförderungsberechtigt sind, aber auf Grund ihres Status keine Förderung erhalten, können aber auch keine Leistungen nach SGB II erhalten, weil der Bezug von Leistungen nach SGB II ausgeschlossen ist, wenn dem Grundsatz nach ein Anspruch auf Ausbildungsförderung besteht (§ 7 Abs. 5 SGB II). Im Ergebnis führt das dazu, dass diese Jugendlichen zum Ausbildungsabbruch gezwungen sind, weil sie sonst gar keine Leistungen erhalten.

Inhaber(innen) eines humanitären Aufenthaltstitels, aber auch Inhaber(innen) einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Familienzusammenführung haben seit einiger Zeit vermehrt unter dem Problem zu leiden, dass Ausländerbehörden die Aufenthaltserlaubnis nur noch auf kürzere Zeiträume als 1 Jahr befristet ausstellen und verlängern. Besonders Jugendliche sind die Leidtragenden. Da nicht sicher ist, dass sich der Jugendliche den gesamten Zeitraum einer Ausbildung in Deutschland aufhält, wird es für sie aufgrund der Befristung zunehmend unmöglich einen Ausbildungsplatz zu finden. Auch bei Erwachsenen ergeben sich Probleme bei der Arbeitssuche, weil die Fortsetzung eines Arbeitsverhältnisses ohne erneute Vorrangprüfung nur möglich ist, wenn zuvor die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für mindestens ein Jahr erteilt wurde (vgl. § 6 BeschVerfV). Da sich die Dauer der Zustimmung an der Dauer der Aufenthaltserlaubnis orientiert, entsteht erheblicher bürokratischer Aufwand, den die meisten Arbeitgeber scheuen.

Lösungsansätze

Es muss ein konsistenter Weg entwickelt werden, die bereits vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnisse umzusetzen, und die notwendigen Maßnahmen bedürfen einer sicheren Finanzierung.

Es wird nicht reichen, durch eine Bündelung aller gesellschaftlichen und staatlichen Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die Vielfalt der Gesellschaft sich auch in der Ausbildungsquote und Beschäftigtenstruktur der Unternehmen und Betriebe widerspiegelt. Es ist nicht damit getan, das Vorhandene zusammen zu führen – es müssen neue Wege beschritten werden. Ein wichtiger Schritt dabei ist die Beseitigung des Defizitansatzes. Das heißt nicht, dass es keine Maßnahmen mehr geben darf, die einzelfallbezogen, individuell fördern. Derartige indi-

viduelle Förderung ist und bleibt nötig. Es muss sich aber die Herangehensweise ändern. Arbeitslose Migrant(inn)en dürfen nicht als passive Empfänger einer Fördermaßnahme angesehen und behandelt werden, sondern müssen dabei unterstützt werden, Schwächen abzubauen und Stärken zu nutzen. Anzusetzen ist auch bei den Sprachkenntnissen. Dazu bedarf es arbeitsmarktspezifischer Angebote, die allen arbeitslosen Migrant(inn)en unabhängig vom Aufenthaltstitel und unabhängig davon zur Verfügung stehen müssen, ob sie im SGB II oder im SGB III-System sind. Für die Ausbildungsförderung gilt ebenfalls, dass sie am gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland und nicht am Aufenthaltstitel anknüpfen sollte. Die Ausgrenzung von bestimmten Migrant(inn)en in Abhängigkeit von ihrem Aufenthaltstitel, die im Zusammenspiel von SGB II und Ausländerrecht entsteht, muss beseitigt werden.

Unter arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten ist es nicht hinnehmbar, dass Flüchtlinge und Geduldete ganz aus dem System des SGB II herausfallen. Die Erfahrung der letzten 10 bis 20 Jahre zeigt, dass der größere Teil dieser Menschen auf Dauer in Deutschland bleibt. Es ist daher nur sinnvoll, sie so schnell wie möglich voll in den Arbeitsmarkt zu integrieren – mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln.

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre es, die ausländerrechtlichen Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt wie die Vorrangprüfung abzuschaffen.

Eine wesentliche Änderung der Arbeitsmarktsituation lässt sich nur erreichen, wenn darüber hinaus die gesamtgesellschaftliche Situation in den Blick genommen wird. Es gilt Vorurteile und strukturelle sowie institutionelle Hürden abzubauen und Chancengleichheit für Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen.

Als erster Schritt sind hier die Kindergärten und Schulen zu nennen. Sie müssen befähigt werden, mit der immer differenzierter und heterogener werdenden Schülerschaft umzugehen. Lehrer(innen) und Erzieher(innen) benötigen interkulturelle Kompetenz und entsprechende Fortbildung. Die Kinder und Jugendlichen müssen mit ihren Potentialen gesehen werden und mit Blick vorhandene Nachteile unterstützt werden. Ausgrenzende Strukturen müssen beseitigt werden.

Weiter muss bei den Betrieben angesetzt werden, um auch dort ausgrenzende Mechanismen und Gewohnheiten abzubauen. Einige Betriebe – insbesondere große global arbeitende wie Ford oder Lufthansa – setzen bereits erfolgreich auf Diversity-Konzepte und gezielte Anwerbung und Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund. Der Migrationshintergrund wird hier nicht als Defizit angesehen, sondern als Stärke. Problematisch bleibt allerdings, dass die Botschaft in den Betrieben mehrheitlich noch nicht angekommen ist. Das zeigen die vorhin ge-

nannten Zahlen aber auch der Proteststurm auf der Arbeitgeberseite gegen das im Sommer in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.⁴

Es wird häufig auf die Bedeutung einer Vernetzung hingewiesen. Studien zeigen, welche Rolle Netzwerke tatsächlich für eine Veränderung der Arbeitsmarktintegration von Migrant(inn)en spielen können (Drever/Spieß 2006: 14, 18f.). Die Vergabe von Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen läuft oft über informelle Netzwerke, für Migrant(inn)en sind sie in noch wesentlich größerem Umfang als für Deutsche der Hauptweg der Stellenfindung (Drever/Spieß 2006: 329). Allerdings führt diese Art der Stellenfindung dazu, dass Migrant(inn)en vorrangig in schlecht bezahlten, körperlich harten Bereichen zu finden sind. Die migrantentypischen Netzwerke stabilisieren also den Status quo und tragen so langfristig zum Problem bei. Der Zugang zu vielen Stellen ist erschwert, weil den entsprechenden Netzwerken, die zu ihrer Vergabe führen, keine oder nur wenig Migrant(inn)en angehören. Diese Vernetzung lässt sich nicht gänzlich anderweitig ersetzen bzw. ausgleichen, verdeutlicht aber, welche Relevanz gerade bei der Arbeitsmarktintegration vernetztem Arbeiten zukommt. Zu beachten ist dabei aus den genannten Gründen, dass nicht einseitig auf migrantenspezifische Netzwerke gesetzt wird, sondern dass weitere Akteure und Bevölkerungsgruppen eingebunden werden müssen.

Nicht zuletzt muss bei der Arbeitsverwaltung selbst angesetzt werden. Ein Baustein der neuen Strategie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur besseren Integration von Migrant(inn)en in den Arbeitsmarkt ist es, künftig keine spezifischen Maßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund anzubieten. Stattdessen soll jeder und jede nach dem jeweiligen individuellen Bedarf die Regelinstrumente nutzen. Allerdings befriedigen die Regelinstrumente wie dargestellt bislang oft die individuellen Bedarfe von Migrant(inn)en nicht. Arbeitsverwaltung und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen daher in ihren Strukturen und Regelangeboten an die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund angepasst sowie die Mitarbeiter(innen) entsprechend geschult werden. Mit der interkulturellen Öffnung muss eine deutliche Steigerung der Zahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund einhergehen.

Im Bereich der Arbeitsvermittlung sind es sogar nur 1,3 Prozent (vgl. BA 2006a), obwohl die Steigerung des Anteils von Migrant(inn)en in diesem Arbeitsbereich regelmäßig als ein notwendiges Element genannt wird, die Arbeitsverwaltung interkulturell zu öffnen und Defizite bei der Vermittlung von Menschen mit Migrationshintergrund abzubauen.

Anmerkungen

- 1 Eigene Berechnungen auf Grundlage von: Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Datenstand 28.9.2006.
- 2 Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 26.7.2006, GVBl 2006, S. 397.
- 3 Weitere Informationen http://www.bamf.de/cln_043/nn_566316/DE/Integration/Home-Teaser/teaser-foerderangebot__spactaussiedler.html__nnn=true.
- 4 BGBl 2006 Teil I Nr. 39 vom 17. August 2006, S. 1897. Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung vom 14. August 2006.

Literatur

- BA Bundesagentur für Arbeit (Hg.) 2005: Beschäftigte nach Wirtschaftsgruppen – Jahresheft (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html>).
- (Hg.) 2006a: Arbeitsmarkt 2005, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, 54. Jg., Nürnberg (http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/jahr/arbeitsmarkt_2005_gesamt.pdf).
- (Hg.) 2006b: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland. Monatsbericht September 2006 (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000000/html/start/monat/aktuell.pdf>).
- BAMF Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) 2006: Migration, Asyl und Integration in Zahlen, Nürnberg.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2006: Verschlechterung der Ausbildungschancen für junge Migranten stoppen. Pressemeldung vom 26.07.2006, Berlin.
- Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung (Hg.) 2006: Bildung in Deutschland – Bildungsbericht 2006, München.
- BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Neuer Gründungszuschuss in Kraft. Pressemitteilung vom 1.8.2006, Berlin.
- Boos-Nünning, Ursula 2006: Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten. Ein vernachlässigtes Potential für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Friedrich Ebert-Stiftung (Hg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potentiale nutzen, Bonn, 6-29.
- Damelang, Andreas/Haas, Anette 2006: Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung – Migranten und Deutsche im Vergleich, IAB Forschungsbericht 17/2006 (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2006/fb1706.pdf>).
- Deeke, Axel 2005: Das ESF-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005. IAB Forschungsbericht Nr. 26/2005, Nürnberg.
- Drever, Anita/Spieß, Christa Katharina 2006: Netzwerke sind bei der Stellenfindung von Migranten bedeutend, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.): Wochenbericht, 73 (2006) 22, 327-331, Berlin.
- Eckinger, Ludwig 2006: „Migranten für den Lehrerberuf gewinnen!“, Pressekonferenz zum Weltlehrertag am 28.09.2006, Berlin.
- Gestring, Norbert/Janssen, Andrea/Polat, Ayca 2006: Prozesse der Integration und der Ausgrenzung, Wiesbaden.
- Granato, Mona 2006: Ungleichheit beim Zugang zu einer beruflichen Ausbildung, in: Bündnis 90/Die Grünen (Hg.): Neue Wege für die Ausbildung. Dokumentation, Berlin, 38-58.
- /Ulrich, Gerd Joachim 2006: „Also, was soll ich noch machen, damit die mich nehmen?“ – Jugendliche mit Migrationshintergrund und ihre Ausbildungschancen, in: Friedrich Ebert-Stiftung (Hg.): Kompetenzen stärken, Qualifikationen verbessern, Potentiale nutzen, Bonn, 30-50.
- Hönekopp, Elmar 2006: Integration in den Arbeitsmarkt?, in: Katholisches Soziales Institut der Erzdiözese Köln und Deutscher Caritasverband: Chancen statt Vorurteile. Dokumentation der 10. Honnefer Migrationstage, Freiburg/Bad Honnef (<http://www.caritas.de/shared/misc/dcv/www.caritas.de/migration/honnef2005/index.html>).
- OECD 2005: Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/35796774.pdf>).
- Ombudsrat – Grundsicherung für Arbeitssuche 2006: Schlussbericht, Berlin.
- StatBA Statistisches Bundesamt Deutschland 2005a: Studierende insgesamt (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/hochtab2.php>).
- 2005b: Berufliche Schulen, Ausländische Schüler(innen) und Anteile nach Schulart (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/schultab11.php>).
- 2006a: Auszubildende (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/beruftab1.php>).
- 2006b: Ausländische Auszubildende nach Staatsangehörigkeit (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/beruftab11.php>).
- 2006c: Ausländische Auszubildende in den 20 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen 2005 (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/beruftab5.php>).
- 2006d: Ausländische Auszubildende (<http://www.destatis.de/basis/d/biwiku/beruftab4.php>).
- (Hg.) 2006e: Leben in Deutschland – Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden.
- SVR Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2006: Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell, Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Wiesbaden.

Autorinnen und Autoren

Ames, Anne, M.A., Dipl.-Päd., freiberuflich in der empirischen Sozialforschung und Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen.

Aust, Judith, Dr., Wissenschaftlerin am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung im Referat Arbeitsmarktpolitik. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

Auth, Diana, Dr., Wissenschaftliche Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen. Arbeitsschwerpunkte: demographischer Wandel und Geschlechterverhältnis, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Wandel der Arbeitsgesellschaft, Arbeitszeitforschung sowie Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik.

Baethge-Kinsky, Volker, Dr. (seit 1986) wissenschaftlicher Mitarbeiter am Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen, Arbeitsschwerpunkte: Empirische Projekte der Industrie- und Bildungssoziologie sowie der Arbeitsmarktforschung.

Bothfeld, Silke, Dr. phil, studierte Politikwissenschaften in Berlin und Paris, wissenschaftliche Referentin für Arbeitsmarktpolitik am WSI der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf. Derzeit Forschungsaufenthalt am Zentrum für Sozialpolitik der Uni Bremen, finanziert durch die VW-Stiftung, zu Fragen zum Politiklernen in der Vereinbarkeitspolitik und zum Wandel der Sozialstaatlichkeit in Deutschland. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wohlfahrtsstaats- und Sozialpolitikforschung, Arbeitsmarktpolitik, Frauenerwerbstätigkeit und Gleichstellungspolitik.

Jäckle, Gerlind, Dipl. Geografin (Uni Marburg) und Personalentwicklerin (Uni Kassel). Seit 2003 Geschäftsführerin der Praxis gGmbH, Marburg. Davor als Abteilungsleiterin in der Erwachsenenbildung und als Umweltberaterin tätig.

Knuth, Matthias, PD Dr., Leiter der Forschungsabteilung „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Dieses Institut ist zum Jahreswechsel 2005/2006 hervorgegangen aus der Auflösung des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Langfeldt, Bettina: Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Psychologie und Rechtswissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, Promotion 2006. 1997-2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen e.V. (ZUMA) in Mannheim, seit Nov. 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Justus-Liebig-Universität Gießen. Arbeitsschwerpunkte im Bereich Empirische Sozialforschung und Statistik, Arbeits- und Industriesoziologie, Arbeitsmarktpolitik, Familiensoziologie, Bildungsforschung.

Lenhart, Karin, Dr., studierte in Erlangen und Berlin (FU), dort Abschluss als Dipl. pol. und Promotion, arbeitet z.Zt. im Rahmen eines Forschungsstipendiums (HU Berlin) über

das Thema Hartz IV und Frauen auf lokaler Ebene. Forschungsschwerpunkte: Stadtforschung, Kommunal- und Sozialpolitik, geschlechtsspezifischer Arbeitsmarkt.

Müller-Schoell, Till, Dr., Wissenschaftler am WSI in der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung.

Niekant, Renate, Politikwissenschaftlerin, Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Philosophie in Mainz und Heidelberg, Promotion am Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Gender Studies der JLU, Mitglied im Vorstand der Heinrich Böll-Stiftung Hessen. Arbeitsschwerpunkte: Feministische Theorie, sozialwissenschaftliche Diskursforschung, Bewegungsforschung, deutschsprachige sozialwissenschaftliche Frauen- und Geschlechterforschung.

Claus Reis, Prof. Dr. an der Fachhochschule Frankfurt, geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalentwicklung, Arbeitsschwerpunkte: lokale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Organisation sozialer Dienste, Case Management, Steuerung kommunaler Dienstleistungen. Kontakt: csreis@fb4.fh-frankfurt.de

Roth, Hugo L., Studium der Politikwissenschaften und Geschichte (Uni Heidelberg). Seit 2003 Pädagogischer Leiter der Praxis gGmbH, Marburg. Seit 20 Jahren in der Fort- und Weiterbildung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen tätig.

Rudolph, Clarissa, Dr., derzeit Vertretungsprofessur an der JWG-Universität Frankfurt/Main und Durchführung des Projekts „Die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht“ bei *Genda - Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit - Demokratie - Geschlecht* am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, feministische Arbeitsforschung, Frauen- und Gleichstellungspolitik, Frauenbewegung, Gender Mainstreaming.

Tießler-Marenda, Elke, Dr., Studium der Rechtswissenschaften in Erlangen. Dissertation zu Einwanderung und Asyl bei Hugo Grotius, 2002. Seit 2000 Referentin beim Deutschen Caritasverband im Referat Migration und Integration. Veröffentlichungen zum Ausländerrecht, zu migrationsspezifischen Fragen der Sozialpolitik und der beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten sowie zu Antidiskriminierungspolitik.

Wagner, Alexandra, Dr., seit 2001 Geschäftsführerin des Forschungsteams Internationaler Arbeitsmarkt, Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitforschung.