



# Zwei Schritte vor, zwei Schritte zurück – die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht

Ein Beitrag von Clarissa Rudolph

Bei der Einführung des Sozialgesetzbuches II waren seitens der frauenpolitischen Szene zwei Perspektiven vorhanden: Während die einen befürchteten, dass Frauen zu den Verliererinnen der Reform würden, weil sie bspw. durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft häufiger keinen Leistungsanspruch mehr hätten, sahen andere Chancen insbesondere für die ehemaligen Sozialhilfeempfängerinnen, weil diese nun direkt auch selbst einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitsförderung hätten. Die unterschiedlichen Erwartungen und Befürchtungen haben sicherlich Anteil daran, dass das Bundesministerium eine Evaluationsstudie zur „Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht“ vergeben hat, die von den Forschungseinrichtungen GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht an der Philipps-Universität Marburg, dem IAQ (Institut Arbeit und Qualifikation) der Universität Duisburg-Essen sowie FIA – Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt Berlin durchgeführt wurden. Einige Ergebnisse dieser Studie werden im Folgenden vorgestellt.<sup>1</sup>

## Kontexte und Fragestellungen

Ein Blick auf die Arbeitsmarktsituation aus Geschlechterperspektive offenbart gleichermaßen Transformationsprozesse und Ambivalenzen: So

<sup>1</sup> Der gesamte Abschlussbericht kann auf [www.gendanetz.de](http://www.gendanetz.de) heruntergeladen werden. Weiterführende Analysen finden sich in Jaehrling/Rudolph 2010.

sind Qualifikation von Frauen und Erwerbsbeteiligung in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Gleichwohl lassen die Bedingungen der Erwerbsbeteiligung an der Bewertung dieses Anstiegs zweifeln: So sind immer mehr Frauen in Teilzeit und befristet beschäftigt, arbeiten sie oftmals unterhalb ihrer Qualifikation und verdienen sie immer noch 23% weniger als Männer (vgl. Allmendinger u.a. 2008). Auch wenn die Arbeitsbedingungen von Männern ebenfalls immer prekärer werden, so trifft das Frauen überdurchschnittlich häufiger: Ein Drittel der Frauen arbeitet im Niedriglohnssektor und sie stellen damit fast 70% der dort Beschäftigten (vgl. Kalina/Weinkopf 2010). Die Gründe liegen u.a. in der weiterhin geltenden Zuständigkeit für die Betreuungs- und Hausarbeit der Frauen, den mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten aber auch in der Diskriminierung von Frauen und von bestimmten Lebensformen: So gelten z.B. Alleinerziehende bei Arbeitgebern noch immer als schwieriges Personal und haben Frauen sichtbar weniger Chancen beim Aufstieg in Führungspositionen. Die Möglichkeiten von gesellschaftlicher Teilhabe, sozialer Gerechtigkeit und Geschlechterdemokratie sind gefangen in den Traditionen der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, dem modernisierten Ernährermodell mit einer Zuverdienerin und einer spezifischen Auffassung von Geschlechterrollen und Mütterlichkeit, die nicht nur kulturell wirkt, sondern z.B. auch immer noch durch das Ehegattensplitting gesetzlich verankert ist.

Zum Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten wurde in Deutsch-

land institutionell die Gleichstellungspolitik implementiert. So hat auch in der Arbeitsförderung Gleichstellungspolitik mittlerweile schon Tradition: Sie war im Arbeitsförderungsgesetz niedergeschrieben, im SGB III verankert und wurde ebenfalls ins SGB II zentral in § 1 aufgenommen: „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen“. Dass es sich bei diesem Gleichstellungsansatz eher um formale Verlautbarungen handelte und nicht um aktives und engagiertes Gleichstellungshandeln, haben verschiedene Studien gezeigt: Gleichstellungspolitik galt bisher allenfalls als Luxus (vgl. Rudolph 2007). Nach Einführung des SGB II war nun zu fragen, ob auch das SGB II – analog zur Arbeitsmarktsituation – unterschiedliche Wirkungen auf Frauen und Männer entfaltet, welche Ursachen sich dafür benennen lassen und wie Benachteiligungen und Ungleichheiten verringert werden könnten. Diesen Fragen nach Gleichstellungsaufgaben und Gleichstellungshandeln sind wir einerseits mithilfe der Analyse vorliegender Studien und Daten und andererseits durch eigene qualitative und quantitative Erhebungen bei den Grundsicherungsstellen und LeistungsempfängerInnen nachgegangen.

## Betreuungsprozess und Arbeitsmarktintegration

Das SGB II sei deshalb gleichstellungsförderlich, weil in ihm die Erwerbsbeteiligung aller Erwachsenen gefördert und gefordert werde (adult worker model). Dass sich dies nicht unbedingt in den Prozess der Betreuung und Arbeitsvermittlung integriert



hat, zeigt sich im Umsetzungsprozess und zwar gleichermaßen bei der Ausgestaltung des Betreuungsprozesses wie auch bei den Anteilen von Frauen in Maßnahmen und bei der Erwerbsintegration.

Erwerbsintegration und Erwerbsmodelle, die bei der Umsetzung des SGB II sichtbar werden, spiegeln oftmals das modernisierte ErnährermodeLL mit einem Haupternährer und einer Zuverdienerin wider. Männer gehen insgesamt häufiger sowohl aus der Arbeitslosigkeit als auch aus dem Hilfebezug ab als Frauen, dies geschieht überwiegend durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit. Wenn Frauen den Hilfebezug verlassen, dann seltener weil sie eine Arbeit aufnehmen, sondern eher weil ihr Partner einen Job findet und damit das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft sichert. Dies hat aber zur Folge, dass Frauen, obwohl sie weiter arbeitsuchend sind, nur noch selten an Fördermaßnahmen teilnehmen können, teilweise sogar laufende Maßnahmen beenden müssen. Wenn Frauen allerdings eine Arbeit aufnehmen, dann ist das oftmals ein Mini-Job. Das bedeutet entweder, dass durch diesen Zuverdienst die gesamte Bedarfsgemeinschaft den Hilfebezug beenden kann oder dass die Frauen, weil ein Mini-Job nicht existenzsichernd ist, weiterhin ALG II als aufstockende Leistung beziehen. Hiervon sind überdurchschnittlich häufig Alleinerziehende betroffen, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt schlechter sind. Dies liegt nicht nur an mangelnden Kinderbetreuungsangeboten, sondern auch daran, dass Arbeitgeber oftmals Vorbehalte gegen ihre Einstellung haben: sie befürchten z.B. dass im Falle der Erkrankung der Kinder ihre Mütter häufig zu Hause arbeiten.

Solche Vorbehalte und die Rahmenbedingungen des geschlechtsspezifisch strukturierten Arbeitsmarktes werden nun von den meisten Führungs- und Fachkräften der Grundsicherungsstellen nicht als spezifische Herausforderung für das Gleichstel-

lungsprinzip verstanden, wofür es geeigneter Instrumente und Maßnahmen bedarf. Stattdessen gelten diese Rahmenbedingungen oftmals als Entlastung ihrer Arbeit, weil sie gegen die Strukturen des Arbeitsmarktes machtlos seien und sich ja auch die ALG II-Beziehenden darin einfügen würden. Mini-Jobs gelten dann z.B. als eine der spezifischen Lebenssituation von Frauen angemessene Erwerbsintegration, wengleich sie oftmals im Niedriglohnbereich angesiedelt sind und die prognostizierte Brückenfunktion in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sich nur sehr selten erfüllt. So führt eine Führungskraft in einer Grundsicherungsstelle aus:

„Das Gesetz SGB II hat sehr viele Vorteile für die Frauen, ich glaube nur zurzeit, dass der Markt für die Frauen keine Möglichkeiten bietet und dadurch, dass der Markt diese Möglichkeiten nicht bietet, werden Frauen mehr zurückgedrängt in diesen heimischen Bereich oder in diesen Mini-Job-Bereich oder in den Zuverdienstbereich. (...) Das ist zurzeit eine faktische Situation, aus der auch die Familien da nicht rauskommen.“

Diese Einschätzungen, die eigenen Prägungen von Geschlechterrollen und Lebenskonzepten bei den Fachkräften und bei den LeistungsempfängerInnen sowie die starren Zielvorgaben des Bundesarbeitsministeriums und der Bundesagentur für Arbeit führen zu einem Betreuungsprozess, der sich nur ansatzweise an einer gleichberechtigten Förderung von Frauen und Männer orientiert. Es wird im Betreuungsprozess vielmehr die modernisierte Arbeitsteilung reproduziert. So gibt es bspw. eine starke Tendenz, in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft nur eine Person zu fördern – und dies ist dann überwiegend der Mann, selbst dann, wenn die Frau höher qualifiziert ist. Männer gelten als arbeitsmarktnäher und damit leichter vermittelbar, zudem kann die Frau auf „ihre“ Aufgaben in Familie und Haushalt verwiesen werden. Die in § 10 SGB II verankerte eingeschränkte Zumutbar-

keit aufgrund von Betreuungs- oder Pflegeaufgaben in der Familie wird fast ausschließlich von Frauen in Anspruch genommen. Dies ist zwar überwiegend auf den Wunsch der Bedarfsgemeinschaft zurückzuführen. Es hat sich aber auch gezeigt, dass es bei den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen einen Automatismus gibt, bei Familien mit Kleinkindern deren Mütter, ohne sie zu fragen, „auf den § 10 zu setzen“. Dies führt auch dazu, dass bspw. Mütter mit kleinen Kindern selbst dann, wenn sie selbst es wollen, seltener als Männer/Väter an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen.

### **Begrenztes Gleichstellungshandeln**

Somit ist es nicht verwunderlich, dass aktive Gleichstellungspolitik nur in geringem Maße in den Grundsicherungsstellen betrieben wird: Ende 2007 hatten knapp 40% der Grundsicherungsstellen niemanden mit Gleichstellungsaufgaben betraut; und bei den 60% mit Genderbeauftragter wird dies überwiegend als zusätzliche Aufgabe oder informell mit betreut. Nur in 4% der Grundsicherungsstellen gab es eine eigenständige Beauftragte für Gleichstellung. Hier wäre es hilfreich gewesen, wenn der Gesetzgeber wie in den Arbeitsagenturen die Einsetzung von Genderbeauftragten gesetzlich vorgeschrieben hätte. Aber auch die Frauenförderquote für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wird in den Grundsicherungsstellen überwiegend nicht beachtet – was aber auch von der Bundesagentur für Arbeit und vom Bundesarbeitsministerium nicht eingefordert wird. Als relevanter bei der Umsetzung gelten z. B. der Abbau der Hilfebedürftigkeit oder die Reduzierung der passiven Leistungen. Somit hat die kontinuierliche Unterschreitung der Frauenförderquote, die v. a. auf eine geringere Teilnahme von Frauen in Westdeutschland und Frauen mit kleinen Kindern zurückzuführen ist, keine Folgen für die Grundsicherungsstellen. Frauenförderung und Gleichstellung gilt nicht nur als



nachrangig gegenüber den „eigentlichen“ Zielen der Arbeitsmarktpolitik, sondern teilweise auch als hinderlich.

Damit wird ein grundsätzliches Problem deutlich, das viel stärker als bisher in die Debatten zur Weiterentwicklung von Hartz IV, Grundsicherung und Arbeitsförderung integriert werden sollte: nach welchen Kriterien wird der Erfolg von Vermittlung und guter Arbeitsmarktpolitik bemessen? Bislang galt das Motto „Jede Arbeit ist besser als keine“, was zu einer Ausweitung des Niedriglohnsektors und zu einer wachsenden Zahl von AufstockerInnen im SGB II geführt hat (s.o.). Darüber hinaus haben kurzfristige Eingliederungen auf dem Arbeitsmarkt Vorrang vor mittelfristigen Strategien, z. B. der Unterstützung von Ausbildungen oder Qualifizierungen. Die schwierige Arbeitsmarktlage im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass gerade die gering Qualifizierten am schnellsten von neuer Arbeitslosigkeit betroffen sind und deutlich geringere Chancen haben, wieder einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Eine Strategie, die sich an der Qualität von Arbeit orientiert, ist nicht nur mittelfristig erfolgreicher, sondern geschlechtergerechter – und Arbeitsmarktpolitik und Gleichstellung müssten keine Widersprüche sein. Allerdings sind dafür auch entsprechende Ressourcen in den Grundsicherungsstellen notwendig. Insofern ist wichtig zu betonen, dass mangelnde Gleichstellungsbestrebungen nicht nur in der Ausrichtung der einzelnen Grundsicherungsstellen oder in den Geschlechterrollenbildern der Fachkräfte oder der Hilfebedürftigen begründet sind. Es fehlen auch insgesamt der politische Wille und die politische Unterstützung dafür, das Problem der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten tatsächlich in das operative Geschäft der Grundsicherung zu integrieren.

### Fazit und Perspektiven

Obwohl also die Bedingungen für Gleichstellungspolitik im SGB II schwierig sind, gelingt es trotzdem einigen Grundsicherungsstellen

bzw. einzelnen Fach- und Führungskräften bedarfs- und gleichstellungsorientierte Arbeit zu machen. So wird versucht, die Angebote der Arbeitsmarktförderung noch mehr auf spezifische Problem- und Lebenslagen hin auszurichten; derzeit stehen bspw. die alleinerziehenden Frauen im Fokus spezifischer Angebote oder auch Maßnahmen für Migrantinnen<sup>2</sup> werden entwickelt und umgesetzt. Einzelne Fachkräfte versuchen auch gezielt auf Arbeitgeber einzuwirken, z. B. Alleinerziehende einzustellen und verweisen auf deren überdurchschnittlich hohe Motivation zur Erwerbstätigkeit. Vermittler im Arbeitgeberservice haben in den Fallstudien auch davon berichtet, dass sie Jobangebote mit einem stark unterdurchschnittlichen Lohn nicht in ihre Angebote mit aufnehmen, da sie sittenwidrig seien. Gleichwohl handelt es sich bei diesen Beispielen um Aktivitäten, die auf individuelles Engagement zurückzuführen sind. Überdies stehen sie eher für Familienfreundlichkeit und weniger für Gleichstellung – was sich nicht widersprechen muss, aber eben auch nicht ausreichend ist. Systematische, auch mittelfristig angelegte Gleichstellungskonzepte fehlen überwiegend. Positiv ist allerdings zu vermerken, dass sich im Zeitverlauf des Forschungsprozesses die Gleichstellungsaktivitäten verstärkt haben – und erfreulich ist, dass bei den Vorschlägen zur institutionellen Neuorganisation der Grundsicherung mittlerweile immerhin die personelle Verankerung von Gleichstellung durch eine Beauftragte für Chancengleichheit in den Grundsicherungsstellen vorgesehen ist.

Darüber hinaus ist aber – jenseits notwendiger gesetzlicher Veränderungen, wie z.B. die Modifizierung des Bedarfsgemeinschaftskonstrukts – die Integration der Geschlechterperspektive in den gesamten Prozess der Betreuung und Vermittlung notwendig. Das bedeutet die konzeptionelle und prozedurale Veran-

kerung des Gender Mainstreaming in die Grundsicherungsstellen und in ihre Prozesse, die Schulung der Fachkräfte und mehr zeitliche und finanzielle Ressourcen für Gleichstellungshandeln, die Weiterentwicklung zielgruppen- und lebenslagen-spezifischer Maßnahmen, Qualifizierungen etc., aber auch die stärkere Politisierung von Gleichstellung und die Intensivierung der Debatte zur Bedeutung und zur Qualität von Arbeit.

Dr. Clarissa Rudolph  
GendA – Forschungs- und  
Kooperationsstelle Arbeit,  
Demokratie, Geschlecht am  
Institut für Politikwissenschaft,  
Philipps-Universität Marburg  
Wilhelm-Röpke-Str. 6 G  
35032 Marburg  
Tel: 06421/28-28987  
rudolph@staff.uni-marburg.de  
www.gendanetz.de

### Literatur:

Allmendinger, Jutta/Leuze, Kathrin/Blanck, Jonna M., 2008: 50 Jahre Geschlechtergerechtigkeit und Arbeitsmarkt. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 58. Jg., Heft 24-25, S. 18-25.

Brussig, Martin/Dittmar, Vera/Knuth, Matthias 2010: Migrantinnen im SGB II: Aktivierung wider Willen? In: *Jaehrling/Rudolph a.a.O.*

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia 2010: Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum frant nach unten aus, Duisburg-Essen. (IAQ-Report 2010-06; <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-06.pdf>)

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Abschlussbericht, Duisburg-Essen/Berlin/Marburg ([www.gendanetz.de](http://www.gendanetz.de)).

IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht, Berlin.

Jaehrling, Karen/Rudolph, Clarissa (Hg.) 2010: Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von Hartz IV, Münster (i.E.).

Rudolph, Clarissa 2007: Gleichstellungspolitik als Luxus – Wandel und Persistenz von Geschlechterverhältnissen bei der Hartz IV-Umsetzung, in: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): *Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven*, Münster, S. 110-134.

<sup>2</sup> Vgl. zur Situation von Migrantinnen im SGB II Brussig u.a. 2010 und von MigrantInnen IAQ/ZEW u.a. 2009.