Jaehrling/Rudolph (Hrsg.)
Grundsicherung und Geschlecht

ARBEIT – DEMOKRATIE – GESCHLECHT

herausgegeben von Ingrid Kurz-Scherf

Band 14

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

Karen Jaehrling, Dr., geb. 1971, Politologin, seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut Arbeit und Qualifikation der Univestität Duisburg-Essen. Forschungsarbeit und Veröffentlichungen im Bereich Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Arbeits- und Industriesoziologie, Geschlechterforschung.

Clarissa Rudolph, Dr., Marie-Anne Boivin-Stipendiatin der Philipps-Universität Marburg, Mitglied bei *GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit – Demokratie – Geschlecht* am Institut für Politikwissenschaft Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Sozialpolitik, feministische Arbeitsforschung, Frauen- und Gleichstellungspolitik, Frauenbewegung, Gender Mainstreaming, Familienpolitik.

Karen Jaehrling/Clarissa Rudolph (Hrsg.)

Grundsicherung und Geschlecht

Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von ‘Hartz IV’

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage Münster 2010
© 2010 Verlag Westfälisches Dampfboot
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD, Münster
Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
ISBN 978-3-89691-866-6

Inhalt

Karen Jaehrling/Clarissa Rudolph
Einleitung: Grundsicherung und Geschlecht –
Dimensionen eines Spannungsverhältnisses 7

**I Arbeitsmarktpolitik und Geschlecht –
Kontexte und Leitbilder einer Reform**

Alexandra Scheele
Eigenverantwortung als Leitprinzip:
Das SGB II im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Reformen 24

Karen Jaehrling
Alte Routinen, neue Stützen –
Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II 39

Clarissa Rudolph
Vergeschlechtlichungsprozesse im SGB II und
gleichstellungspolitische Interventionen 57

II Die „Steuerung" der SGB II-Umsetzung durch Geschlecht

Bettina Hieming
Ein unerfülltes Versprechen:
Kinderbetreuung als neue soziale Dienstleistung im SGB II 72

Melanie Booth/Karen Schierhorn
Von der Wende- zur Aktivierungsverliererin?
Der Einfluss der Hartz-Arbeitsmarktreform
auf die Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen 87

Georg Worthmann
Erwerbsintegration von Frauen im SGB II –
Kurzfristige Strategien statt Gleichstellung 102

Julia Graf
Aufstocker/innen im SGB II – Feministische Implikationen
der Gleichzeitigkeit von Erwerbstätigkeit und Grundsicherung 117

III Heterogene Zielgruppen – Heterogene Wirkungen

Bettina Hieming/Manuela Schwarzkopf
Alleinerziehende im SGB II:
Woran scheitert die Integration in den Arbeitsmarkt? 132

Ute Karl
Gender und die Gruppe der 'U 25' – zur Rekonstruktion
vergeschlechtlichter Kategorisierungsprozesse in Gesprächsinteraktionen 147

Martin Brussig/Vera Dittmar/Matthias Knuth
Migrantinnen im SGB II: Aktivierung wider Willen? 164

Sigrid Betzelt/Tanja Schmidt
Die Fallstricke der „Bedarfsgemeinschaft":
Arbeitslose ohne Leistungsbezug 180

**IV Politische Handlungsmöglichkeiten:
Erweiterung der Diskurse und Praxisoptionen**

Karen Jaehrling
'Raus aus Hartz IV' – aber wohin?
Zu den geschlechterpolitischen Risiken von
Individualisierung und Residualisierung 200

Clarissa Rudolph
Die Rolle des Staates bei der Regulierung von Privatheit 214

„... unter diesen Umständen ist Gleichstellung ein Widerspruch" –
das SGB II und seine Umsetzung aus der Perspektive
von Genderbeauftragten 229

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 247

Karen Jaehrling/Clarissa Rudolph

Einleitung: Grundsicherung und Geschlecht – Dimensionen eines Spannungsverhältnisses

Grundsicherungssysteme oder Mindestsicherungssysteme nehmen in entwickelten Wohlfahrtsstaaten einen immer höheren Stellenwert ein. Ursächlich ist zum einen die Verkürzung der maximalen Bezugszeiten von lebensstandardsichernden und zumeist beitragsfinanzierten Leistungen in den Wohlfahrtsstaaten Bismarck'scher Prägung und die Dualisierung der Leistungssysteme (vgl. u.a. Palier/Martin 2007). Aus bislang dreigliedrigen Sicherungssystemen bei Arbeitslosigkeit (in Deutschland: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) werden zweigliedrige Systeme, in denen der bedürftigkeitsgeprüften Mindestsicherung, welcher zumindest ursprünglich eine residuale Funktion zugedacht war, ein zunehmender Teil der Erwerbslosen zuwächst.[1] Neben der Verkürzung der Bezugsdauer und der restriktiveren Gestaltung von Bezugsvoraussetzungen trägt dazu auch die (politisch induzierte) Zunahme atypisch Beschäftigter bei, die von vorneherein aus dem Kreis der Beitragszahler ausgeschlossen sind (geringfügige Beschäftigung, selbständige Beschäftigung) oder aber die erforderlichen Vorbeschäftigungszeiten aufgrund stark diskontinuierlicher Arbeitsverhältnisse nicht erreichen. Dieses Wachstum ist nicht nur für die Betroffenen folgenreich, auch die wissenschaftliche Analyse von Arbeitsmarktpolitik und -dynamiken aus der Geschlechterperspektive muss ihr Augenmerk zusehends auf die Ausgestaltung und Wirkungen von Grundsicherungssystemen legen.

Erwerbszentrierung der Grundsicherungssysteme

Dabei gilt es, eine Reihe von Reformen zu berücksichtigen, die in den vergangenen Jahren den Charakter dieser Grundsicherungsleistungen grundlegend verändert und erhebliche gleichstellungspolitische Implikationen haben. Auch hier sind – bei aller Unterschiedlichkeit des Ausgangsniveaus – in vielen eu-

1 Nach der Übersicht von Buhr wuchs die Zahl der Sozialhilfeempfänger seit Mitte der 1990er Jahre in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, während sie in Schweden und Dänemark sowie den Niederlanden zurückging (vgl. Buhr 2009, 558f.).

ropäischen Ländern gemeinsame Richtungen und Linien erkennbar, die sich als *Erwerbszentrierung* beschreiben lassen (vgl. Toens 2003). Im Rahmen dieser Reformen wurden unter dem Sammelbegriff der Aktivierung sowohl die finanziellen Transfers wie auch die Interaktionen zwischen Arbeitsverwaltung und Leistungsbeziehenden stärker auf die (beschleunigte) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgerichtet. Jenseits aller Differenzierungen ist den Reformen in nahezu allen Ländern eine Stärkung des 'workfare'-Elements gemeinsam, das als 'Gegenleistung' zu den monetären Transfers erhöhte Anforderungen an den Nachweis von Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche stellt und bei Androhung von Sanktionen die Teilnahme an aktiven Maßnahmen sowie die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu abgesenkten Zumutbarkeitskriterien zur Pflicht erhebt (vgl. z.B. Barbier 2005; Sproß/Lang 2008). Dieser Stärkung des 'Forderns' stehen Änderungen des 'Förderns' zur Seite. Weit verbreitet ist die Erhöhung positiver finanzieller Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit, etwa durch 'tax credits' oder Freibetragsregelungen. Ein Kernelement sind zudem erhöhte Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und/oder veränderte Schwerpunktsetzungen zugunsten von Maßnahmen, die eine schnelle Integration befördern, zum Teil aber auch mittels Ergänzung durch sozialintegrative Maßnahmen, die sich an eine arbeitsmarktfernere Klientel richten (vgl. für Deutschland Oschmiansky/Ebach 2009). Begleitet wird dies zum Teil durch eine 'negative Verrechtlichung' (Toens 2003, 5), d.h. die Rücknahme von Zugangsrechten (in Deutschland z.B. für Berufsrückkehrerinnen) und die Erhöhung des Ermessensspielraums von Fachkräften bei der Gewährung aktiver Leistungen. Und schließlich wird die Individualisierung der Leistungserbringung zumindest weithin als Anspruch formuliert (vgl. Berkel/Valkenburg 2007) und findet in Konzepten wie dem Fallmanagement, individuellen Eingliederungsverträgen sowie der (oftmals auch nur rhetorischen) Verwandlung von Arbeitslosen in 'Kunden' und von Verwaltungshandeln in 'Dienstleistungen' (vgl. Hielscher/Ochs 2009) ihren Ausdruck. Während sich diese Änderungen zusammenfassend als *Intensivierung* der Interaktionen zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen charakterisieren lassen, gehen die Reformen auch mit einem *veränderten Zuschnitt des Adressatenkreises* einher, der unmittelbar genderrelevant ist: Denn zum einen wird ein Teil von Arbeitslosen durch die haushaltsbezogene Bedürftigkeitsprüfung vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Dies betrifft vor dem Hintergrund der geschlechterasymmetrischen Erwerbsstrukturen überwiegend Frauen. Auf der anderen Seite wird der Adressatenkreis erweitert durch die stärkere Einbeziehung von bislang nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden oder PartnerInnen von LeistungsbezieherInnen in den Prozess der Aktivierung.

Grundsicherung und Geschlecht – Dimensionen eines Spannungsverhältnisses

Mit der Frage, inwieweit diese Erwerbszentrierung der sozialen Sicherungssysteme und der Ansatz einer umfassenden Erwerbsintegration als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe i.w.S. in Einklang zu bringen ist mit der feministischen Forderung nach Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, ist das grundlegende Spannungsverhältnis umrissen, das die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung wie auch dieses Buch durchzieht. Dabei lassen sich drei Dimensionen dieses Spannungsverhältnisses unterscheiden, die mit drei Negativ-Szenarien verknüpft sind:

– *Re-Kommodifizierung*: Wie die international vergleichende Forschung zur Aktivierung zeigt, ist das Mischungsverhältnis zwischen den fördernden und fordernden Elementen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Zentrales Kriterium verschiedener Typisierungsversuche ist hier, ob die Reformen in den Worten von Hielscher/Ochs (2009) zuvorderst die Arbeitsverwaltung in eine „Matching-Maschine" verwandeln und damit eine Re-Kommodifizierung befördern, also einen erhöhten Druck zur Aufnahme unterwertiger Beschäftigung, oder aber auf individuelle Befähigung orientiert sind. Dass diese Frage aus Gleichstellungssicht von besonderer Relevanz ist, hängt mit der ohnehin häufigeren unterwertigen Beschäftigung von Frauen und dem starken Wachstum des weiblich dominierten Niedriglohnsegments zusammen, welches erwarten lässt, dass eine solche Re-Kommodifizierung vor allem die Qualität der Erwerbsintegration von weiblichen Hilfebeziehenden negativ berührt (vgl. u.a. Ostendorf 2006). Umgekehrt könnten gerade arbeitsmarktferne Frauen oder Frauen in nicht-existenzsichernden Beschäftigungsverhältnissen und 'Sackgassen'-Tätigkeitsfeldern von einem befähigenden Aktivierungsansatz profitieren, der auch dem Nachteilsausgleich hohen Stellenwert einräumt und das Ziel einer Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt aktiv verfolgt.
– *Adult worker model:* Grundlegendere Fragen an die Erwerbszentrierung sozialer Sicherungssysteme wirft die feministische Wohlfahrtsforschung auf, indem sie nicht lediglich Methoden und Qualität der Erwerbsintegration zum zentralen Bewertungsmaßstab erhebt, sondern das Ziel der umfassenden Erwerbsintegration an sich problematisiert. Der einseitigen Orientierung an der Norm vollzeitnaher Erwerbstätigkeit (adult worker model) wird dabei in Anknüpfung u.a. an Nancy Fraser (1994) ein mehrdimensionales Konzept von Geschlechtergleichheit gegenübergestellt, das soziale Sicherungssysteme auch danach bewertet, inwieweit sie die Übernahme und geschlechteregalitäre(re) Aufteilung informeller Betreuungsarbeit ermöglichen. Dieser hier nur grob angedeutete normative Gegenentwurf eines Modells 'universeller Betreuungs-

arbeit' stellt explizit oder implizit den normativen Bezugspunkt der Analysen der Sozial- und Arbeitsmarktreformen aus Geschlechterperspektive dar. Dabei geht es im Falle des SGB II darum, sowohl die objektiven Schwierigkeiten in die Analyse einzubeziehen, eine existenzsichernde Beschäftigung zu realisieren und mit Betreuungsaufgaben zu verbinden, als auch die subjektive Dimension bei der Wahl von Lebensentwürfen zu erfassen. Die Verschärfung des Sanktionsinstrumentariums entfaltet daher in diesem Falle besondere Relevanz.

– *Exklusion*: Während die bislang angesprochenen Negativszenarien die problematischen Wirkungen der Intensivierung und qualitativen Veränderungen von Interaktionen zwischen Leistungsbeziehenden und Arbeitsverwaltung im Blick haben, bezieht sich das dritte Negativszenario im Gegenteil auf die Möglichkeit einer Exklusion von eben diesen Interaktionen, welche in Verbindung mit der haushaltsbezogenen Leistungsgewährung stehen kann. Dies bezieht sich nicht nur auf den Ausschluss von Personen, die aufgrund eines zu hohen Partnereinkommens aus dem Hilfebezug ausscheiden bzw. ihn gar nicht erst beginnen. Vielmehr öffnet die haushaltsbezogene Leistungsgewährung unter den Vorzeichen der 'schnellen Vermittlung' und des effizienten Ressourceneinsatzes auch Strategien die Tür, einen Teil der Hilfebeziehenden nachrangig zu behandeln, da anders als im Falle der individualisierten Leistungssysteme bereits die Vermittlung eines einzigen Haushaltsmitglieds ausreichen kann, um den Hilfebezug aller Haushaltsmitglieder zu beenden. Gleichzeitig bedeutet die haushaltsbezogene Gewährung eben auch die Chance, dass bislang nicht berücksichtigte PartnerInnen von Arbeitslosen mit Ansprüchen an die individualisierten Lohnersatzleistungen (wie die Arbeitslosenhilfe) in den Aktivierungsprozess einbezogen werden – mit seinen zumindest auch positiven Potentialen in Bezug auf die Geschlechtergerechtigkeit (s.o.).

Im Fokus: der Implementationsprozess

Inwieweit diese Spannungsverhältnisse nun nach der einen oder anderen Seite aufgelöst wird, ist von der unterschiedlichen Ausgestaltung der nationalen Aktivierungsregime abhängig. Dabei erschließen sich diese Unterschiede nicht allein auf der Ebene gesetzlicher Regelungen. Vielmehr verweisen in jüngerer Zeit eine Reihe von Publikationen auf den hohen Stellenwert des Implementationsprozesses, einschließlich untergesetzlicher Regelungen, Ressourcenausstattung und konkreten Handlungspraktiken, welche nicht zuletzt auch von diskursiven Kontexten und der (In)kompatibilität von Reformen mit den Leitbildern und Regelungen in weiteren Politikbereichen beeinflusst werden.

So verweist etwa Barbier auf den Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit im Falle der französischen Arbeitsmarktpolitik, der auf eine mangelnde Ressourcenausstattung zurückzuführen ist: „Whereas, in theory, programms for the long-term unemployed have been designed as universal, the number of places has always been limited, leading to unequal access to programmes and the insufficient coverage of services" (Barbier 2005, 121). In ihrer Analyse von geschlechtsspezifischen Implikationen der Hartz IV-Reform hebt Betzelt im Anschluss an die verwaltungs- und politikwissenschaftliche Literatur die hohe Bedeutung der untersten Implementationsebene ('street level bureaucracy') hervor, die im Umgang mit begrenzten Ressourcen und Unsicherheiten innerhalb institutionell gesetzter Rahmenbedingungen „informelle Arbeitsroutinen und Coping- Strategien heraus[bilden], die zur Vereinfachung der eigenen Arbeit z. B. zur Stereotypisierung von Klienten führen können" (Betzelt 2008, 309). Damit unterstreicht sie die Erkenntnisse aus anderen Politikbereichen, dass nämlich der Implementationsprozess integraler Bestandteil des Politikprozesses und „nicht als lineare Umsetzung von Top-Down-Vorgaben zu begreifen ist, der nur durch unintendierte Vollzugsdefizite aufgrund individuellen Fehlverhaltens auf untergeordneten Ebenen gefährdet ist" (ebda.). Eben diese Ebene der administrativen Ausgestaltung und Implementation steht im Zentrum dieses Buches.

Gleichstellungspolitik und Aktivierung

Welche Rolle spielt Gleichstellungspolitik in diesem neuen Rahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik? Die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt stellt eine zentrale Forderung der Frauenbewegung dar und steht auch im Zentrum frauenpolitischer Institutionen. Konzeptionell knüpfen Gleichstellungs- und Arbeitsmarktpolitik also an ähnlichen Zielen an, nämlich an der Arbeitsmarktintegration; und gerade die Anfänge aktiver Arbeitsmarktpolitik waren darauf ausgerichtet, *benachteiligte Gruppen*[2] besonders zu fördern (vgl. ausf. Maier 1996; Henninger 2000). Zwar wurde der Anspruch einer umfassenden Förderung zu besseren Erwerbsintegration recht schnell durch Sparmaßnahmen eingeschränkt, immerhin bewirkten die gleichstellungspolitischen Ansätze im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aber, dass der Sparkurs nicht ausschließlich zu Lasten der Frauen ging. Gleichstellungspolitische Forderungen und Kritik bezogen sich in

2 Die im Arbeitsförderungsgesetz benannten Zielgruppen „Frauen, Behinderte, Ältere" (vgl. Oschmiansky/Ebach 2009) verdeutlichen die merkwürdige Begrifflichkeit von Benachteiligung im bundesdeutschen Diskurs.

dieser Phase aufgrund der Zielkongruenz weniger auf die Inhalte und Ziele aktiver Arbeitsmarktpolitik, sondern auf knapp bemessene Ressourcen zur Umsetzung eben dieser Ziele (vgl. Jaehrling 2009). Diese tendenziell positive Beurteilung des Nutzens der Arbeitsförderung für Frauen ist mit dem Schwenk zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aufgrund des oben skizzierten Spannungsverhältnisses zwischen erwerbszentrierter Grundsicherung und Geschlechtergerechtigkeit ins Wanken geraten. Infolgedessen wurde die Einführungen des SGB II von heftiger frauenpolitischer Kritik begleitet und überwiegend eine Verschlechterung der Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik befürchtet (vgl. zusammenfassend Rudolph 2007).

Gleichwohl wurde die Neuausrichtung auf eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik von einer stärkeren Formalisierung und Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik begleitet. So wurde mit dem SGB III im Jahr 1998 eine jährliche Berichtspflicht eingeführt. Die Eingliederungsbilanz der Arbeitsverwaltung muss seitdem die quantitative Beteiligung von Frauen an Maßnahmen der Arbeitsförderung ausweisen, und dies wurde auch auf das SGB II übertragen. Gleiches gilt für die im SGB III verankerte Frauenförderquote, die den Grundsicherungsstellen eine Mindestbeteiligung von Frauen an den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorschreibt. Und schließlich ist im SGB II selbst das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter an prominenter Stelle (§ 1) verankert worden. Hat das Leitbild der Aktivierung mithin auch Schwung in die Gleichstellungspolitik im Arbeitsförderungsrecht gebracht? Oder soll die sichtbare Aufwertung des Gleichstellungsziels lediglich problematische Implikationen kaschieren, die der Schwenk zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auf die Geschlechtergerechtigkeit mit sich bringt? Auch hier, so die Grundannahme des Buches, sind nicht allein die formalen Regelungen in Bezug auf Gleichstellung entscheidend, sondern auch ihr Zusammenspiel mit weiteren gesetzlichen sowie untergesetzlichen Regelungen und Praktiken im Rahmen des Umsetzungsprozesses.

Zur Struktur des Bandes

Nach mehr als fünf Jahren nach Einführung des SGB II versammelt dieser Band empirische Befunde zur Art der Umsetzung und ihren Wirkungen. Die Leitfrage, die die Beiträge dieses Bandes durchzieht, lautet dabei, inwiefern es unter den gewandelten gesetzlichen Rahmenbedingungen generell möglich ist und in der Praxis auch gelingt, durch Arbeitsmarktpolitik zur Gleichstellung der Geschlechter beizutragen. Dabei stehen in unterschiedlichen Gewichtungen die drei oben skizzierten Dimensionen des Spannungsverhältnisses zwischen

erwerbszentrierter Grundsicherrung und Geschlechter(un)gleichheit im Zentrum der Beiträge. Im Vordergrund steht dabei überwiegend die Frage nach den Bedingungen, Ausgestaltungen und Wirkungen des Umsetzungsprozesses.

Gleichstellung und Arbeitsmarktpolitik

Zunächst aber nehmen wir die gesellschafts- und gleichstellungspolitischen Rahmungen, innerhalb dessen das SGB II angesiedelt ist, in den Blick. Denn auch beim SGB II zeigt sich, dass ein vermeintlich geschlechtsneutrales oder sogar gleichstellungspolitisch fortschrittliches Gesetz im Kontext vorhandener Leitbilder und Realitäten sozialer Ungleichheiten genderrelevante Wirkungen entfaltet, die ungleiche Geschlechterverhältnisse stabilisieren können. So wird in dem Beitrag von *Alexandra Scheele* sichtbar, dass geschlechterpolitische Ambivalenzen und Inkonsistenzen nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik zum Tragen kommen, sondern auch andere politische Bereiche, wie z.B. die Familien- und Sozialpolitik, durchziehen. In der Zusammenschau mehrerer Politikbereiche, so Scheele, setzt sich insgesamt eher die Erwerbszentrierung durch, der z.B. auch die zunehmende öffentliche Kinderbetreuung untergeordnet wird. Die universelle Erwerbsteilhabe – im Kontext überwiegend ökonomisch ausgerichteter Rationalitäten – festigt, so das Fazit, in Kombination mit der noch immer ungelösten und unterbewerteten Care-Frage, die Benachteiligung von Frauen

Auch *Karen Jaehrling* greift die Frage nach den gleichstellungspolitischen Wirkungen von Arbeitsmarktpolitik auf und fragt in ihrem Beitrag, ob es im Aktivierungsprozess des SGB II tatsächlich zu einer „De-Institutionalisierung der Geschlechterdifferenz“ kommt. Sie analysiert dies anhand des Umgangs der Fachkräfte mit Eltern und den Kinder-Betreuungsaufgaben, die ja mit der Erwartung an eine Erwerbsbereitschaft kollidieren können. Die Analyse kommt zu dem Ergebnis, dass diesbezüglich alte Handlungsroutinen aus den Vorgängersystemen Bestand haben, die Fachkräfte ihnen jedoch mit Bezug auf die neuen institutionellen Rahmenbedingungen neue Ziele und Zwecke zuschreiben. Damit unterstreicht die Autorin, dass die Umsetzungspraxis in hohem Maße durch Gesetzeslücken sowie konkurrierende Logiken des Gesetzes selbst strukturiert wird, und sich nicht vorrangig ein ‘guter’ gesetzgeberischer Wille an den Geschlechterstereotypen auf Seiten der implementierenden BehördenmitarbeiterInnen bricht.

Im Beitrag von *Clarissa Rudolph* werden die Wirkungen patriarchaler Strukturen und androzentrischer Arbeitsverhältnisse auf den konkreten Umsetzungsprozess des SGB II nachgezeichnet. Mithilfe der Konzepte der Vergeschlechtlichung von Organisationen und des Geschlechterwissens wird gezeigt, dass

und in welcher Form sowohl die Grundsicherungs*organisationen* als auch der Aktivierungs*prozess* an klassischen Geschlechterstereotypen und der Reproduktion der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung ausgerichtet sind. Mithin, so die Autorin, käme einer aktiven Gleichstellungspolitik innerhalb der Grundsicherungsstellen eine wichtige Rolle zu. Die allerdings findet bisher überwiegend unsystematisch und oftmals nur aufgrund des Engagements einzelner Fach- und/oder Führungskräfte statt. So werden selbst die vorhandenen, aber unspezifischen Gleichstellungsvorgaben, die das SGB II bisher vorsieht, zu wenig genützt und die internen und externen Begrenzungen von Gleichstellungshandeln zu schnell akzeptiert.

Leitbilder im Spannungsverhältnis

Diese Begrenzungen liegen teilweise in den Leitbildern, die auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt sind und die sich sowohl ergänzen als auch widersprechen. Sie sind nicht nur im SGB II enthalten, sondern prägen insgesamt die zahlreichen Gesetze, Maßnahmen, Diskussionen sowie die Strukturen des Arbeitsmarktes und der Erwerbsbeteiligung, die den Hintergrund bilden, vor dem die Fachkräfte und die sog. erwerbsfähigen Hilfebedürftigen agieren. Es zeigt sich insgesamt, das wird in den einzelnen Beiträgen deutlich, dass sich der Aktivierungsprozess zwar stark an den geschlechtsspezifischen Strukturen der Angebots- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ausrichtet, dies aber kaum reflektiert und ihnen auch nicht entgegen steuert. Die vorhandenen Spannungsverhältnisse werden nur selten produktiv für mehr Geschlechtergerechtigkeit genutzt, sondern den Zielvorgaben der Arbeitsmarktpolitik untergeordnet. Hieraus entstehen nicht nur geschlechterpolitisch unbefriedigende Wirkungen, sondern auch ganz subjektiv empfundene Exklusionsprozesse.

Ein Beispiel der Marginalisierung geschlechterpolitischer Ziele ist die Kinderbetreuung. Mit der Einführung des SGB II war auch das Versprechen verbunden, dass im Rahmen des Aktivierungsprozesses nicht nur direkte Fragen der Arbeitsfähigkeit eine Rolle spielen, sondern dass auch psycho-soziale Aspekte mit einbezogen werden. Insbesondere bei dem Problem fehlender Kinderbetreuungsplätze, das oftmals für Frauen ein Hindernis bei der Erwerbsintegration darstellt, sollten Eltern Unterstützung erhalten. Im Umsetzungsprozess des SGB II lässt sich aber feststellen, dass dieses Versprechen eher selten gehalten wird, wie *Bettina Hieming* in ihrem Beitrag zeigt. Und dies liegt nicht nur an dem noch immer gravierenden Mangel an Plätzen, sondern auch daran, dass weder die SGB II-Fachkräfte noch die Hilfebeziehenden diese Fragen aktiv in ihre Gespräche und Aktivitäten mit einbeziehen. Neben gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ist dies auch immer noch auf den spezifischen Blick auf Mutterschaft zurückzuführen.

Melanie Booth und *Karen Schierhorn* lenken in ihrem Beitrag den Blick auf eine Personengruppe, die bzgl. ihrer Erwerbsintegration auf eine äußerst wechselvolle Geschichte zurückblicken kann: die ostdeutschen älteren Frauen. Sozialisiert mit einer selbstverständlichen Teilnahme am Arbeitsmarkt, waren sie nach der deutschen Vereinigung zunächst einer wechselnden, mehr oder weniger kontinuierlichen 'Maßnahmekarriere' ausgesetzt. Seit der Einführung von Hartz IV gelingt nicht einmal das mehr ausreichend und die Frauen sind am Ende ihres Arbeitslebens mit den materiellen und emotionalen Einschränkungen der SGB II-Grundsicherung konfrontiert. Fast scheint letzteres schlimmer zu sein, weil ihnen einerseits suggeriert wird, dass die Gründe ihrer Arbeitslosigkeit ein individuelles Problem seien, und andererseits sie das Gefühl haben, keine Platz mehr in der Gesellschaft zu haben. Die damit empfundene Stigmatisierung wird von den Frauen jeweils unterschiedlich be- und verarbeitet.

Georg Worthmann analysiert in seinem Beitrag die geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Integrationswege von Männern und Frauen im Rahmen des SGB II. Frauen beenden den Hilfebezug selten aufgrund einer eigenen sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit, vielmehr nehmen sie häufig nur geringfügige Beschäftigungsverhältnisse auf. Damit reproduziert sich auch das modernisierte Geschlechterverhältnis, bei dem Frauen die Rolle der Zuverdienerinnen übernehmen – was gleichstellungsorientierten Forderungen nach einer eigenständigen Existenzsicherung deutlich widerspricht, wie Wortmann zusammenfasst. Wichtig ist dabei festzuhalten, dass die Gründe dafür nicht nur in den geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktstrukturen liegen, sondern auch in der Ausgestaltung des Aktivierungsprozesses. Die vom SGB II vorgegebenen Ziele und die Umsetzungsbedingungen führen dazu, dass die Vermittlung von Frauen in Minijobs als durchaus adäquate Hilfeleistung verstanden wird.

Der Beitrag von *Julia Graf* nimmt mit den sogenannten AufstockerInnen, also den erwerbstätigen Hilfebeziehenden, eine Gruppe in den Blick, der in den politischen Debatten eine relativ hohe Aufmerksamkeit zukommt. Während aktuelle Diskussionen in erster Linie um die Verbesserung von Zuverdienstregeln für diese Gruppe kreisen, richtet die Autorin ihr Augenmerk auf die Ursachen für das Wachstum dieser Gruppe und stellt dabei den Bezug zu Forschungsergebnissen zur Armut von Erwerbstätigen her. Sie argumentiert, dass das Wachstum mit einer Reihe allgemeiner ökonomischer und sozialer Entwicklungstrends in Verbindung steht, insbesondere mit dem Trend einer Feminisierung von Beschäf-

tigungsverhältnissen, der durch die aktuell gültigen Hinzuverdienstregelungen eher verstärk wird.

Differenzierungen und Ambivalenzen im Aktivierungsprozess

Das traditionelle bzw. modernisierte Ernährermodell, das die Struktur des Arbeitsmarktes maßgeblich mitbestimmt, hat sich gewandelt und pluralisiert. Dabei wurde es nicht durch *ein* Alternativmodell ersetzt, vielmehr haben sich Lebensmodelle und Familienformen vervielfacht. Entsprechend muss auch eine gleichstellungspolitische Analyse und Bewertung an diesen unterschiedlichen Lebenslagen ansetzen. Es zeigt sich deutlich, dass sich die Wirkungen, die Möglichkeiten und die Problemlagen zwischen den unterschiedlichen Personengruppen unterscheiden: z.B. zwischen Alleinerziehenden und Paargemeinschaften, zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund, zwischen Jüngeren und Älteren, zwischen Ost und West. Differenzen durchziehen die Gruppe der ALG II-Beziehenden, die darüber hinaus jeweils noch durch das Geschlecht strukturiert ist. Im Anschluss an diese differenzierten Blicke ist es dann wieder notwendig, die Gemeinsamkeiten der Wirkungen des Aktivierungsparadigmas im Kontext der spezifischen Ungleichheitslagen und damit den Bestand, aber auch den Wandel struktureller Ungleichheiten zu bestimmen Dass der konkrete Aktivierungsprozess eine relativ große Rolle spielt, wird besonders deutlich bei den Interaktionen mit spezifischen Problemlagen und Zielgruppen des Arbeitsmarktes.

Eine dieser Zielgruppen sind die Alleinerziehenden, um die sich auch die Grundsicherungsstellen zunehmend bemühen. *Bettina Hieming* und *Manuela Schwarzkopf* beschäftigen sich in ihrem Beitrag nicht nur mit den subjektiven und strukturellen Gründen für diese Problemlagen, sondern untersuchen auch, wie in den Grundsicherungsstellen damit umgegangen wird. Dabei zeigt sich, dass die teilweise vorhandene Sensibilisierung für diese Zielgruppe sich lokal vor allem in spezifischen Maßnahmeangeboten niederschlägt. Gleichzeitig neigen die Fachkräfte aber auch dazu, die Alleinerziehenden auf die Möglichkeiten der 'Freistellung' der Verfügbarkeit aufgrund § 10 SGB II zu verweisen, anstatt Angebote an Kinderbetreuung oder Arbeitsplätzen zu machen. Insgesamt wird deutlich, dass das im SGB II angelegte *adult worker model* gerade für Alleinerziehende an deren Realität vorbeigeht, indem es keine Strategien der Anerkennung von Care-Arbeit anbietet.

Bei der Differenzierung von Problemlagen und Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt fällt der Blick auch auf Personen mit Migrationshintergrund, die

gerade von Langzeitarbeitslosigkeit besonders betroffen sind. Der Beitrag von *Martin Brussig, Vera Dittmar* und *Matthias Knuth* spitzt diese Perspektive zu und analysiert die Arbeit der Grundsicherungsstellen im Hinblick auf Frauen mit Migrationshintergrund. Die herkunftsspezifische Heterogenität dieser Gruppe zeigt sich z.B. auch bei den unterschiedlichen Rollenvorstellungen, die bei Migrantinnen vertreten sind. Diese Rollenvorstellungen treten nun u.U. in Konflikt mit den Anforderungen des SGB II an die Erwerbsbereitschaft aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, worauf die Fachkräfte, so die AutorInnen, mit einem eher bürokratischen als professionellen Selbstverständnis reagieren. D.h. es werden eher selten die (wenigen) vorhandenen Spielräume des SGB II in der Interaktion mit MigrantInnen genutzt – was notwendig wäre, um Rollendilemmata und spezifischen Problemlagen von Frauen mit Migrationshintergrund angemessen begegnen zu können.

Dass auch im Falle von Hilfebeziehenden ohne Kinder und/oder traditionelle Rollenleitbilder die Interaktionen im Aktivierungsprozess in hohem Maße vergeschlechtlicht sind, verdeutlicht der Beitrag von *Ute Karl*, der die Gruppe der unter 25-Jährigen näher in den Blick nimmt. Mithilfe von gesprächsanalytischen Verfahren analysiert sie exemplarisch anhand eines Beratungsgesprächs zu beruflichen Perspektiven, wie in den Interaktionen auf geschlechtlich konnotierte Zuordnungen und Kategorisierungen von Handlungen zurückgegriffen wird, um etwa eine Passung zwischen den Möglichkeiten im Jobcenter und den Wünschen und Möglichkeiten der 'Kunden'/'Kundinnen' herzustellen. Die mangelnde reflexive Bearbeitung vergeschlechtlichter Kategorisierungen in den Gesprächen bewirkt, so die Autorin, dass mögliche Handlungsoptionen nicht thematisiert werden und im konkreten Fall das Spektrum der Berufswahl in geschlechterstereotyper Weise eingeengt wird.

Neben diesen Gruppen *im* Hilfebezug gehört auch die Gruppe der Nicht-LeistungsbezieherInnen zu denjenigen, die durch die Reform in besonderer Weise betroffen sind. Der Beitrag von *Sigrid Betzelt* und *Tanja Schmid* widmet sich zum einen den neuen Lücken und Inkonsistenzen in der sozialen Absicherung von Personen, die aufgrund der (durch die Reform erhöhten) Anrechnung des Erwerbseinkommens anderer Haushaltsmitglieder keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen besitzen, aber zum Teil auch darüber hinaus durch das Raster eines Sicherungssystems fallen, das auf abgeleitete Ansprüche von Ehefrauen (bzw. -männern) ausgerichtet ist. Zudem gehen die Autorinnen der Frage nach, wie der starke Rückgang der offiziell als arbeitslos registrierten Nicht-Leistungsbezieherinnen seit 2005 zu erklären ist. Erste empirische Befunde stützen dabei ihre Hypothese, dass der Rückgang weniger ein Resultat verbesserter Arbeits-

marktchancen oder gar effektiver Förderung ist, sondern darin ein verstärktes 'Fordern ohne Fördern' zum Ausdruck kommt.

Perspektiven

Die aktuellen Diskussionen zur *Grundsicherung für Arbeitsuchende* (SGB II) werden dominiert von Fragen der organisatorischen Neugestaltung und dem Umfang und der Berechnungsform des Kinderregelsatzes. Hier steht die Politik in Zugzwang durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Dass bei der Reform der Organisationsstrukturen nun auch die Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik in Form der Berufung von Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt vorgesehen ist[3], ist erfreulich – wenn es auch nur ein erster Schritt eines umfassenden Gleichstellungsprozesses ist. Um wie viel mehr es geht, zeigt sich auch in der Praxis der in verschiedenen Formen berufenen Genderbeauftragten der Grundsicherungsstellen. Deren Themen sind bspw. die Qualität von Maßnahmen und von Erwerbsintegrationen, aber auch der Versuch, die Balance zwischen Erwerbsarbeit als Emanzipationsprozess und einer Wahlfreiheit, die Fürsorgearbeit gleichwertig integriert, zu finden. Frauenbeauftragte, dies wird in der Diskussion mit *Monika Abendschein*, *Elke Heinrichs* und *Martina Zumrodde-Fuhrmann* deutlich, sehen Gleichstellung nicht nur als formalen Prozess gleichmäßiger Teilhabe, sondern auch als qualitativen Prozess an, bei dem es nicht um Arbeit um jeden Preis geht, sondern um individuelle und strukturelle Unterstützung und Förderung von Geschlechtergerechtigkeit.

Mit der Ausgestaltung der finanziellen Leistungen befasst sich der Beitrag von *Karen Jaehrling*. Sie setzt sich mit zum Teil bereits realisierten Vorschlägen auseinander, die oftmals mit Bezug auf die 'abschreckende' Wirkung von 'Hartz IV' darauf zielen, einen Teil von Hilfebeziehenden in vorgelagerte Sicherungssysteme zu verschieben und das Hilfesystem ALG II dadurch wieder zu residualisieren. Zwar fallen hierunter auch Vorschläge für eine Individualisierung von Lohnersatzleistungen, die aus gleichstellungspolitischer Sicht häufig als Antwort auf das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft gefordert wird. Die Autorin arbeitet jedoch die gleichstellungspolitischen Kehrseiten dieser und anderer Forderungen heraus. Im Ergebnis plädiert sie für eine 'Normalisierung' des Hilfesystems ALG II, die

3 Dies sieht zumindest im Frühsommer 2010 der Referentenentwurf der Bundesregierung für ein *Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende* vor. (URL: http://www.bmas.de/portal/44518/property=pdf/2010__04__21__entwurf__sgb__ii.pdf (31.5.2010))

die Legitimationsprobleme des Systems auf direktem Weg und für alle Betroffenen in Angriff nimmt, anstatt auf partielle Lösungen zu setzen, die auch eine erneute Stigmatisierung der verbliebenen Hilfebeziehenden zur Folge hätten.

In eine andere Richtung geht schließlich der Beitrag von *Clarissa Rudolph* zur Frage der Regulierung von Privatheit. Ausgangsthese ist, dass ein Wandel der Geschlechterverhältnisse nicht nur bei der Steuerung von Erwerbsarbeit und Erwerbsintegrationen ansetzen kann, sondern dass auch die Verteilung sog. privater Arbeit einer Umverteilung bedarf. Dass sich der Staat hierbei so schwer tut, hat einerseits mit dem Spannungsverhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit zu tun und andererseits mit der Begrenzung gleichstellungspolitischen Handelns auf öffentliche Bereiche. Dies hat auch Wirkungen auf den Aktivierungsprozess, wie sich empirisch im Fallmanagement nachzeichnen lässt. Da sich für diese Konflikte keine einfachen Lösungen abzeichnen, ergibt sich, so die Autorin, daraus die Aufgabe für Arbeitsforschung und -praxis, Lebens- und Arbeitsmodelle zu entwickeln, die eine nicht-hierarchische Integration der verschiedenen Arbeits- und Lebensbereiche enthalten. Konkret kann es im Aktivierungsprozess erstmal darum gehen, sich dieser Konfliktlagen bewusst zu werden und stärker als Teil einer geschlechtergerechten SGB II-Umsetzung zu reflektieren.

Forschungskontexte und Danksagungen

Von 2006 bis 2009 waren die Herausgeberinnen und einige der AutorInnen der Einzelbeiträge Mitglieder eines Projektteams, das sich aus den drei Forschungseinrichtungen *Institut für Arbeit und Qualifikation* (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, *Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt* (FIA) aus Berlin und *GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht* der Philipps-Universität Marburg zusammensetzte und „Die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht" im Auftrag des BMAS untersuchte (IAQ/FIA/GendA 2009[4]). Mit dem 2009 vorgelegten Abschlussbericht ende-

4 Die in einer Reihe von Beiträgen erwähnten Fallstudien waren in diesem Forschungskontext angesiedelt. Sie wurden in zehn Kommunen in Ostdeutschland (FIA) und Westdeutschland (IAQ/GendA) durchgeführt und umfassten Interviews mit Fach- und Führungskräften der Grundsicherungsstellen, mit ALG II-Beziehenden, mit Genderbeauftragten (sofern vorhanden) und mit VertreterInnen von psychosozialen Projekten oder Beschäftigungsträgern. Darüber hinaus haben wir in jeder Grundsicherungsstelle mindestens eine Gruppendiskussion mit Fachkräften und mehrere nicht-teilnehmende Beobachtungen von Gesprächen zwischen Fachkräften und Hilfebeziehenden durchgeführt. Die Zitatangaben in den Texten verweisen auf diese Fallstudien.

ten zwar die Forschungen, aber nicht die wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Neben den Diskussionen mit gesellschaftlich relevanten arbeitsmarktpolitischen AkteurInnen wollen wir diese Publikation nutzen, um die vorgestellten Ergebnisse und Befunde an einigen Stellen zu vertiefen und an anderen aus einer neuen Perspektive zu analysieren und zu bewerten. Zudem wollen wir die Debatte verbreitern, indem wir Kolleginnen und Kollegen anderer Forschungsprojekte gebeten haben, ihre Befunde und Analysen in diesen Band mit einzubringen. Damit verfolgen wir den Anspruch, einen differenzierten Überblick über aktuelle Erkenntnisse und Diskussionen zum Bereich *Grundsicherung und Geschlecht* zusammenzubinden.

Danken möchten wir an dieser Stelle allen Kolleginnen und Kollegen[5] aus dem *Genderprojekt*, insbesondere Alexandra Wagner, die das Projektteam von FIA geleitet hat, und Claudia Weinkopf vom IAQ, die die Konsortialführung innehatte, für die anregende und anspruchsvolle Zusammenarbeit. Außerdem den ForscherInnen aus den anderen Projekten, die uns in diesem Sammelband ihre Erkenntnisse aus ihren – teilweise noch laufenden – Projekten zur Verfügung gestellt haben.

Rosa Schwenger hat gewohnt zuverlässig das ausführliche und ergiebige Gespräch mit den Genderbeauftragten transkribiert und Julia Garscha sowie Christine Slomka haben in äußerst verlässlicher Weise das Layout der Texte übernommen und die Endredaktion professionell unterstützt. Herzlichen Dank.

Literatur

Barbier, Jean-Claude, 2005: Citizenship and the activation of social protection: a comparative approach. In: Goul Andersen, Jørgen/Guillemard, Anne-Marie/Jensen, Per H./Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective. Bristol, 113-134.

Weitere Erhebungen, auf die in den Aufsätzen verwiesen werden, sind die genderorientierte Auswertung der sog. Kundenbefragung, die im Rahmen der vergleichenden Evaluationsforschung durchgeführt wurde (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008), spezifische Analysen des „Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) des IAB, sowie eine Onlinebefragung der Genderbeauftragten in den Grundsicherungsstellen durch das Genderprojekt.

5 Dies waren außer den hier versammelten AutorInnen: Ortrun Brand, Jörn Hüttmann, Thorsten Kalina, Karin Lenhart und Peter Michael Sopp.

Berkel, Rik van/Valkenburg, Ben, 2007: Making it personal. Individualising activation services in the EU. Bristol.

Betzelt, Sigrid, 2008: Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit. Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter ‘Hartz IV’. In: Zeitschrift für Sozialreform. 54. Jg. Heft 3, 305-327.

Buhr, Petra, 2009: Zwischen Armutsvermeidung und Aktivierung: Sozialhilfesysteme in westlichen Ländern. In: Obinger, Herbert/Rieger, Elmar (Hg.): Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven. Festschrift für Stephan Leibfried. Frankfurt a. Main, 545-575.

Fraser, Nancy, 1994: After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. In: Political Theory. 22. Jg. Heft 4, 591-618.

Henninger, Anette, 2000: Frauenförderung in der Arbeitsmarktpolitik. Feministische Rückzugsgefechte oder Zukunftskonzept? Opladen.

Hielscher, Volker/Ochs, Peter, 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg. http://www.bmas.de/portal/40196/f396_forschungsbericht.html (31.05.10).

Jaehrling, Karen, 2009: Gleichstellung und Aktivierung – Wahlverwandtschaft oder Stiefschwestern? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 147-160.

Maier, Friederike, 1996: Arbeitsmarkt und Geschlechterverhältnis. Frauenarbeit als Gegenstand politischer Regulierung. In: Kulawik, Theresa/Sauer, Birgit (Hg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft. Frankfurt/Main; New York, 175-205.

Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike, 2009: Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 79-93.

Ostendorf, Helga, 2006: Arbeitsmarktreformen – Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung. In: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven. Wiesbaden, 259-280.

Palier, Bruno/Martin, Claude, 2009: From a Frozen Landscape to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems. In: Palier Bruno/Martin, Claude (eds): Reforming the Bismarckian welfare systems. Malden, Mass.

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, 110-134.

Sproß, Cornelia/Lang, Kristina, 2008: Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken. Chronologie und gesetzliche Grundlagen. (IAB-Forschungsbericht, 09/2008). Nürnberg.

Toens, Katrin, 2003: Recht, Leistung, Bedarf. Die Verteilungsprinzipien der sozialen Gerechtigkeit am Beispiel der erwerbszentrierten Sozialhilfereform. Münster.

ZEW/IAQ/TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II: Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse", Abschlussbericht. Mannheim/Duisburg/Bielefeld. http://www.bmas.de/portal/30146/f387__forschungsbericht.html (31.5.10).

I

Arbeitsmarktpolitik und Geschlecht – Kontexte und Leitbilder einer Reform

Alexandra Scheele

Eigenverantwortung als Leitprinzip: Das SGB II im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Reformen

Seit den 1980er Jahren befinden sich die meisten westeuropäischen Wohlfahrts- bzw. Sozialstaaten in einer Finanzierungskrise, die sich in den letzten zwei Jahren im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise weiter verschärft hat. Bereits vor der gegenwärtigen Krise galten das niedrige Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Produktivitätssteigerung, die im Zuge der Globalisierung erweiterten Wirtschaftsräume, die zu einer Verlagerung von Produktionsstätten und der Auslagerung von Dienstleistungstätigkeiten geführt haben, sowie die sinkenden Steuereinnahmen als Bedrohung für das deutsche Sozialmodell. Hinzu kommt, dass die wirtschaftliche Internationalisierung von einer Beschränkung der politischen Möglichkeiten der Regulierung und Steuerung begleitet wird, da sich nicht nur zahlreiche Unternehmen der nationalstaatlichen Einflussnahme entziehen, sondern auch die Bedeutung supra-nationaler Akteure – allen voran die Europäische Union – gestiegen ist. Beide Entwicklungen – sinkendes Wirtschaftswachstum und Globalisierung – haben außerdem zu einem Anstieg der Erwerbslosigkeit geführt. Diese kratzt jedoch von zwei Seiten an den Grundfesten des Sozialstaates. Zum einen wird die Finanzierungsgrundlage seiner Sozialsysteme durch die sinkenden Steuern und Sozialabgaben geschmälert, zum anderen steigen die Zahl der Leistungsempfänger und damit die Ausgaben. Wobei letzteres nicht nur auf die wachsenden Ausgaben für Arbeitslose zurückzuführen ist, sondern angesichts des demografischen Wandels und der Alterung der europäischen Gesellschaften auch auf die steigenden Aufwendungen in der Altersvorsorge und in den Bereichen Gesundheit und Pflege. Zudem darf nicht vergessen werden, dass die Individualisierung von Lebenslagen und die Pluralisierung von Lebens- und Familienformen den individuellen Bedarf an sozialer Sicherung gegen Risiken erhöhen, der vormals zu einem größeren Teil subsidiär erbracht wurde.

Die politischen Akteure in Deutschland, aber auch in vielen anderen europäischen Ländern haben diese Krisenphänomene des Sozialstaats bereits in den 1980er und 1990er Jahren zum Anlass für eine gemeinhin als „neoliberal" bezeichnete Umstrukturierung genommen, die den drei Prinzipien Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung folgt (Sauer 1997, 219). Im Zuge dieser Umbauprozesse kommt es zu „einer Grenzverschiebung zwischen öffentlich und privat" (ebd., 218) – und zwar zwischen (privater) Ökonomie und Staat, zwischen Markt, Staat und Familie und zwischen Markt und Familie. Die Aufgaben des Staates sollen sich auf den „Schutz der Freiheit und Integrität der Marktindividuen, die Sicherung des Eigentums und die Aufrechterhaltung der Vertragsfreiheit" (ebd., 222) beschränken. Im Rahmen seiner gouvernementalitätstheoretischen Überlegungen beschreibt Stefan Lessenich (2003, 86) die Entwicklung folgendermaßen: „Im Zentrum des neuen Regierungsmodus steht der tendenzielle Übergang von der öffentlichen zur privaten Sicherheit, vom gesellschaftlichen zum individuellen Risikomanagement, von der Sozialversicherung zur Eigenverantwortung, von der Staatsversorgung zur Selbstsorge". Das bedeutet allerdings nicht, dass sich damit der staatliche Eingriff in das Soziale verringert hat, vielmehr haben sich die Gestalt des Sozialstaates und die Formen seines Eingreifens verändert, weshalb er nicht von neoliberalen, sondern von „neosozialen" Reformen spricht (Lessenich 2008, 13).

Diese Grenzverschiebung von öffentlich und privat bzw. von der Staatsversorgung zur Selbstsorge soll im Folgenden am Beispiel der deutschen Familien-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik skizziert werden. Darüber hinaus wird der aus geschlechterpolitischer Perspektive zentralen Frage nachgegangen, wie sich im Zuge der jüngsten Reformen das Verhältnis von bezahlter Arbeit, unbezahlter Arbeit (insb. Care) und sozialer Sicherung entwickelt.

Es wird die These vertreten, dass die Restrukturierung des Sozialstaates von ambivalenten Entwicklungen gekennzeichnet ist. Einerseits ist eine (zumindest ideologische) Abkehr vom konservativen Ernährermodell (*male breadwinner model*) hin zum Zwei-Verdienermodell (*adult worker model*) zu beobachten. Diese hängt mit einem Umbau des Wohlfahrtsstaates zusammen, der das durch Erwerb garantierte Anrecht auf soziale Absicherung nun verstärkt mit Pflichten verknüpft und „Aktivierung" zum Paradigma von Arbeitsmarkt- und Sozialsystem macht. Andererseits kann in Anbetracht hoher Erwerbslosigkeit, der Zunahme von prekären Jobs, der starken Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt sowie der zwischen Frauen und Männern ungleich verteilten Verantwortung für private Tätigkeiten das *adult worker model* nur eingeschränkt realisiert werden, was zugleich die Möglichkeiten zur eigenständigen sozialen Sicherung limitiert.

Grenzen der Förderung – das SGB II zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Mit der Einführung einer Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde das politische Ziel verfolgt, die Empfänger von Sozialleistungen – soweit sie erwerbsfähig sind – mit Hilfe des Leitprinzips 'Fördern und Fordern' möglichst schnell zur (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung zu bewegen. Dazu wurden Anreize geschaffen, eine Arbeit aufzunehmen; die Zumutbarkeitskriterien wurden verschärft und die Leistungshöhe des Arbeitslosengelds II auf eine Regelleistung festgesetzt, die im Unterschied zur vorherigen Arbeitslosenhilfe nicht mehr am vorherigen Erwerbseinkommen orientiert war. Der Druck, eine Arbeit aufzunehmen, wurde also insgesamt erhöht (*workfare*).

Gleichzeitig soll(te) die berufliche Eingliederung der Arbeitssuchenden aktiv gefördert werden. Dies erfolgt zum einen über arbeitsmarktbezogene Leistungen wie Vermittlung, Berufsberatung, Aus- und Weiterbildung sowie die unmittelbare Förderung der Beschäftigung, zum anderen aber auch mit kommunalen Angeboten wie Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosozialer Betreuung und Kinderbetreuung (BMAS 2008). Ziel dieser Politik ist insbesondere die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Viele ArbeitsmarktexpertInnen haben an diesem Ansatz von Beginn an kritisiert, dass die Instrumente, die Personalausstattung und die finanziellen Ressourcen nicht ausreichen, um für das Gros der Erwerbslosen eine erfolgversprechende Förderung zu gewährleisten. Darüber hinaus bleibt ungeklärt, für welche Arbeitsplätze überhaupt gefördert werden soll, da die hohe Erwerbslosigkeit ja nur zu einem geringen Teil Ergebnis eines Mismatch-Prozesses zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage ist, sondern vielmehr strukturelle Ursachen hat. Während also der Aspekt des 'Förderns' nur begrenzt umgesetzt werden kann, wurde seit der Reform des SGBII viel Aufmerksamkeit auf das 'Fordern' und die Kontrolle der Bedürftigkeit gelegt, was insbesondere durch die regelmäßig wiederkehrenden Debatten um Sozialmissbrauch befördert wird. Dabei liegt die so genannte Missbrauchsquote nur bei knapp 2% (vgl. Zeit Online 2010b). Zugleich darf nicht übersehen werden, dass vielfach falsche Bescheide an Hilfebedürftige verschickt werden und die Zahl der Klagen gegen ALG II-Bescheid zugenommen hat. In 2009 war jedes dritte Widerspruchsverfahren erfolgreich (vgl. Zeit Online 2010a). Dies deutet darauf hin, dass bereits bei der Leistungsermittlung nur begrenzte Personalressourcen in den Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) vorhanden sind, und legt umgekehrt die Vermutung nahe, dass sich dies auch in den Möglichkeiten zur Förderung niederschlägt. Die Janusköpfigkeit des aktivierenden Staates zeigt sich an der engen Verknüpfung der Ausweitung befähigender Politiken einerseits

mit der Ausweitung von Sanktionen (Androhung bzw. tatsächliche Kürzung von Leistungen, wenn Arbeitsmöglichkeiten nicht ergriffen werden), Zwang (Arbeitsverpflichtung von Arbeitslosen, kein Statuserhalt) und Kontrolle (Prüfung der Anspruchsberechtigung bzw. Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs) (vgl. Dingeldey 2006, 5).

Irene Dingeldey resümiert deshalb kritisch: „Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass in einigen Ländern – und nicht zuletzt in Deutschland – das Label der Aktivierung genutzt wird, um einseitige Leistungskürzungen und die Erhöhung des Arbeitszwangs zu kaschieren, ohne dass ein umfassender Wandel in Richtung aktivierender Wohlfahrtsstaat bzw. der damit verbundenen Erhöhung von Eigenverantwortung und sozialstaatlicher Gewährleistungsverantwortung stattfindet" (Dingeldey 2006, 9). Wie die Beiträge in diesem Band verdeutlichen, klafft in der Tat eine erhebliche Lücke zwischen dem Anspruch der geschlechteregalitären Aktivierung und der Wirklichkeit in der Umsetzung des SGB II. Dies gilt jedoch auch für die übrigen Politikfelder, die einen solchen umfassenden Wandel stützen könnten, wie im Folgenden zu zeigen ist.

Familienpolitik: Vorwärts, seitwärts, rückwärts

In Deutschland hat Familienpolitik in den letzten Jahren und insbesondere durch die ehemalige konservative Familienministerin Ursula von der Leyen an Bedeutung gewonnen. Während der großen Koalition gelang es ihr, das bereits von ihren Vorgängerinnen thematisierte Problem der unzureichenden Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf die politische Agenda zu setzen. Die Notwendigkeit, öffentliche Kinderbetreuung auszubauen und das Erziehungsgeld neu zu regeln, wurde damit begründet, dass das Erwerbspotential von Frauen besser genutzt und die Realisierung eines Zwei-Verdiener-Modells gefördert werden müsse. Darüber hinaus wurden aber auch die demografischen Veränderungen, insbesondere die niedrige Geburtenrate, als Argument herangezogen. So würden sich viele qualifizierte Frauen aufgrund der schlechten Vereinbarkeitsbedingungen im Zweifelsfall für den Beruf und gegen Kinder entscheiden. Und jene Frauen, die Kinder bekämen, unterbrächen ihre Erwerbstätigkeit zu lange und stiegen anschließend gar nicht mehr oder nur noch auf Teilzeitbasis wieder ein. Damit ginge jedoch ein Qualifikationspotential verloren, das gebraucht werde, um den Anstieg älterer Erwerbspersonen und den prognostizierten Fachkräftemangel abzufedern (vgl. Scheele 2006).

Bei einer genaueren Betrachtung der familienpolitischen Weichenstellungen zeigen diese das bereits angesprochene ambivalente Bild. Mit der Neuregelung

von Elternzeit und Elterngeld scheint auf den ersten Blick eine alte feministische Forderung erfüllt zu sein. Betreuungs- und Erziehungsarbeit werden (finanziell) anerkannt und durch die Verknüpfung der vollen Bezugsdauer an eine zumindest partiell gleichberechtigte familiäre Arbeitsteilung zwischen Müttern und Vätern soll das Leitbild der Hausfrau und Mutter aufgebrochen werden. Das neue Elterngeld gilt deshalb vielfach als Teil einer überfälligen Modernisierung des deutschen Sozialstaats. Beim genaueren Hinsehen ist die Neuregelung aber auch mit einigen Schieflagen verbunden.

Zum einen profitieren vom Elterngeld „vor allem erwerbstätige Eltern mit mittleren und höheren Einkommen, die bisher nicht anspruchsberechtigt waren, nun aber bis zu 1.800 Euro pro Monat erhalten. Eltern ohne oder mit niedrigem Einkommen – häufig Geringqualifizierte – stellen etwa zwei Drittel der Elterngeldbezieher. Sie sind die Verlierer der Reform, da sie durch die Verkürzung der Bezugsdauer von bisher 24 auf 12 (maximal 14 Monate) in der Summe weniger Geld erhalten“ (Wimbauer et al. 2008, 21). Faharat und andere (2006) haben diese Ausrichtung der Familienpolitik der großen Koalition deshalb als „exklusive Emanzipation“ bezeichnet. Darüber hinaus spiegelt die Analyse der bisherigen Nutzung des Elterngeldes die Geschlechterungleichheit bei den Einkommen vor der Geburt eines Kindes wider. Auffallend ist nämlich vor allem der niedrige Elterngeldbezug von Müttern – im Vergleich zu dem der Väter. So erhalten immerhin 44% der Väter, aber nur 12% der Mütter ein Elterngeld in Höhe von 1.000 Euro oder mehr im Monat (Rüling 2008, 117).

Schließlich ist auch das Elterngeld Teil der mit der Agenda 2010 vollzogenen Wende zum „aktivierenden Sozialstaat“. Analog zum eigentlichen Kern dieses Politikwechsel, den bereits ausgeführten „Hartz“-Reformen, soll mit der verkürzten Bezugsdauer von Elterngeld der Anreiz – bzw. bei Eltern mit geringerem Einkommen der Zwang –, möglichst schnell wieder in die Erwerbsarbeit zurückzukehren, erhöht werden. Wimbauer et al. (2008, 21) heben hervor, dass dieser Wandel durch das Abstandsgebot zum Erwerbseinkommen und den Verweis auf das Fürsorgesystem vor allem für gering verdienende Eltern auch Elemente von „workfare“ – einer Sozialfürsorge, die mit der Pflicht zur Arbeit verbunden ist – enthält. Dies entspricht zwar durchaus der Anforderung, dass Mütter wie Väter die Möglichkeit haben, ein eigenständiges Einkommen zu erzielen, ignoriert aber weitestgehend, die schlechten und zudem noch sehr ungleich verteilten Erwerbsmöglichkeiten zwischen Frauen und Männern, aber auch innerhalb der jeweiligen Genusgruppe (s.u.) (vgl. auch Scheele 2009). Zudem sind die familienpolitischen Reformen von einigen geschlechterpolitischen Inkonsistenzen durchzogen. Einerseits wurde mit dem Kinderförderungsgesetz im Dezember 2008 der

Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen bis 2013 beschlossen, sowohl um die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie als auch um die Bildungschancen für Kinder zu verbessern, andererseits wurde im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Koalition von 2009 die Zahlung eines Betreuungsgeldes ab 2013 vereinbart. Dies sollen jene Eltern erhalten, die sich bewusst dafür entscheiden, ihr Kind Vollzeit zu Hause zu betreuen. Dies kann man – wie die Regierung – als Instrument zur Herstellung echter Wahlfreiheit verstehen oder auch als Form der Anerkennung privat geleisteter Betreuungsarbeit. Vor dem Hintergrund des insbesondere die westdeutsche Realität lange Zeit bestimmenden und noch immer in vielen Köpfen verankerten Hausfrauenmodells weist dieser Vorschlag antiemanzipatorische Züge auf und setzt falsche Anreize. Insbesondere dann, wenn die Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern bestehen bleiben und der angekündigte Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung nicht auch mit qualitativen Aspekten hinsichtlich des dortigen Angebotes verknüpft wird, werden Frauen möglicherweise eher die Entscheidung treffen (müssen), ihr Kind zu Hause zu betreuen. Dies würde nicht nur das Ziel der Geschlechtergleichheit in Frage stellen, sondern auch das der Chancengleichheit im Bildungssystem für Kinder unterschiedlicher Herkunft.

Arbeitsmarkt(politik): Existenzsicherung als Ziel mit schwindender Realisierungschance

Wie mehrfach angesprochen, stellen auch die Strukturen des Arbeitsmarktes und der Erwerbspartizipation von Männern und Frauen einen Kontext dar, der für die Realisierung der gleichstellungspolitischen Potentiale der Reform von entscheidender Bedeutung ist. In diesem Zusammenhang sind jedoch Ungleichzeitigkeiten zu konstatieren, die zur Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit beitragen und diese im Zeitverlauf ggf. noch vergrößern könnten. Denn zum einen schwinden seit geraumer Zeit die Chancen zur Realisierung eines existenzsichernden Einkommens auf dem Arbeitsmarkt. So sinkt seit vielen Jahren die Zahl derer, die in abhängiger Vollzeitbeschäftigung arbeiten und ein sozialversicherungspflichtiges Einkommen erhalten. Weniger als die Hälfte (44,6%) der erwerbsfähigen Männer arbeitet noch „in ‘regulärer’ Beschäftigung, also in einem unbefristeten und abhängigen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis“ (Schmid 2008, 359), und auch der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit in den letzten 20 Jahren von 52,7% auf 69,4% erfolgte insbesondere in Form von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung. Weniger als ein Viertel (23,1%) aller erwerbsfähigen Frauen arbeitet in einem so genannten „Normalarbeitsverhältnis“. Darüber hinaus hat sich der Anteil der

Menschen, die im Niedriglohnbereich arbeiten, in den letzten Jahren erheblich erhöht. Eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation kommt zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2006 22,2% der Beschäftigten im Niedriglohnbereich arbeiteten, während es im Jahr 1995 noch 15% waren. Vor allem Frauen sind im Niedriglohnbereich beschäftigt (Kalina/Weinkopf 2008).

Ein Hintergrund für diese Geschlechterdisparitäten sind – und dies ist die zweite Ungleichzeitigkeit – die weitgehend unveränderten Strukturen der innerfamilialen Arbeitsteilung, welche in Verbindung mit der zunehmenden Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen jedoch zunehmend exkludierend wirken. Durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende werden zwar prinzipiell auch erwerbsfähige SozialhilfeempfängerInnen in die Vermittlungssysteme der Arbeitsagenturen (Jobcenter) integriert.[1] In dieser Gruppe ist der Anteil von Frauen überproportional hoch, da allein erziehende Mütter bei den erwerbsfähigen Arbeitsuchenden besonders stark vertreten sind (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008). Insofern eröffnen sich hier (zumindest theoretisch) verbesserte Chancen für allein erziehende Mütter, baldmöglichst (wieder) in den Arbeitsmarkt einzusteigen und ihre ökonomische Unabhängigkeit (wieder-)herzustellen.

Diesen Chancen stehen allerdings Hindernisse gegenüber wie die fehlende Kinderbetreuung und Infrastruktur sozialer Dienstleistungen, insbesondere für Eltern mit Kindern unter drei Jahren. Da Frauen trotz einer Modernisierung der Geschlechterleitbilder noch immer den Großteil der Versorgung und Betreuung von Kindern übernehmen, sind ihre Beschäftigungschancen ungünstiger als die von Männern. Ein Blick in die Arbeitsmarktstatistiken zeigt, dass das Vorhandensein von Kindern bei Müttern weit stärkeren Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung hat als bei Vätern: Während Personen der Altersgruppe zwischen 25 und 54 Jahren, die keine Kleinkinder zu versorgen haben, zu 83% einer Erwerbstätigkeit nachgehen, beträgt der Anteil bei jenen mit Kindern unter sechs Jahren nur 74%. Differenziert man beide Gruppen jedoch nach Geschlecht, dann zeigen sich zwar bei beiden Gruppen deutliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern, das Vorhandensein von kleinen Kindern führt bei Müttern weitaus stärker zu einem Rückzug aus der Erwerbstätigkeit als bei Vätern. Männer ohne Kinder gehen zu 92% einer Erwerbstätigkeit nach, Männer mit Kindern zu 93%. Ganz

1 Es gilt die Regelung, dass Frauen im SGB II und SGB III entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen und ihrer Arbeitslosenquote mit Eingliederungsleistungen gefördert werden sollen (Zielförderanteil § 8 SGB III). Diese Frauenzielquoten werden jedoch in allen Jahren nach Einführung des SGB II in Westdeutschland nicht eingehalten, während in Ostdeutschland relativ mehr Frauen gefördert wurden (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 139).

anders sieht es bei Frauen aus. Haben sie keine Kinder, dann sind sie zu 76% erwerbstätig, die Erwerbsquote der Vergleichsgruppe mit Kindern im Alter von 0-6 Jahren liegt nur bei 51% (vgl. Lepperhoff/Scheele 2009, o.S.). Je nach Familiensituation (allein erziehend oder Paar mit abhängigen Kindern) stellt sich die Datenlage noch einmal anders dar: Bei den Alleinerziehenden entsteht eine Art Scherenentwicklung zwischen Vätern und Müttern, obwohl doch zu erwarten wäre, dass die Beschäftigungssituation für allein erziehende Frauen und Männer gleichermaßen ungünstig sein müsste. Tatsächlich sind aber allein erziehende Väter zu 72% erwerbstätig, alleinerziehende Mütter hingegen nur zu 60% (vgl. Statist. Bundesamt 2010, 17). Inwieweit diese Differenz nur damit zu erklären ist, dass allein erziehende Männer häufiger mit älteren Kindern zusammenleben als Mütter und darüber hinaus möglicherweise eine stärkere Erwerbsorientierung aufweisen, oder inwieweit auf dem Arbeitsmarkt die bekannten frauendiskriminierenden Effekte zum tragen kommen, muss genauer analysiert werden. Die Daten können jedoch so oder so als Indiz dafür gesehen werden, dass das Recht auf Erwerbsteilhabe (*right to work*) besonders für erwerbslose Mütter weit von einer Realisierung entfernt ist (vgl. Betzelt 2008, 6). Es spricht jedenfalls nicht allzu viel dafür, dass das Vorhandensein von Kindern künftig rasch an Bedeutung für die Realisierung des Rechts auf Erwerbsteilhabe verliert. Denn zum einen sind durch die zunehmenden zeitlichen Flexibilitätsanforderungen von Betrieben die Möglichkeiten gesunken, die individuelle Arbeitszeit an die nach wie vor oftmals auf den Vormittag beschränkten Öffnungszeiten von Kindergärten und Schulen anzupassen. Und zum zweiten haben Arbeitgeber, wie die Ergebnisse der gleichstellungspolitischen Evaluation des SGB II belegen, angesichts der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit die Möglichkeit, bei der Personalauswahl überaus selektiv und damit diskriminierend vorzugehen, indem sie Mütter mit der Begründung nicht einstellen, dass sie tageweise wegen Krankheit ihrer Kinder ausfallen könnten (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 239). Dagegen hilft auch jedweder Ausbau externer Betreuungsmöglichkeiten nicht.

Sozialstaatliche Politiken der Existenzsicherung

Die vorstehende Analyse verdeutlicht, dass sowohl der Ansatz der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als auch die Reform des Elterngeldes als Einkommensersatzleistung auf eine Arbeitsmarktsituation trifft, in der die Zahl der freien Arbeitsplätze gering ist und in der die angebotenen Jobs zu einem nicht unerheblichen Teil kein existenzsicherndes Einkommen und eine nur prekäre soziale Absicherung bieten. Damit stößt nicht nur der Ansatz der Aktivierung

an seine Grenzen, sondern es kann auch die Anforderung an eine individuelle Risikoabsicherung, die den Kern der sozialpolitischen Entscheidungen der letzten Jahre ausmacht, von dem/der Einzelnen nur partiell realisiert werden. Dies hat zur Folge, dass die bereits in der „Urform" des Sozialstaates vorzufindende institutionalisierte Struktur sozialer Ungleichheit (Lessenich 2003, 85) entlang Erwerbsstatus, Einkommen, Bildung, Herkunft etc. auch im modernisierten Sozialstaat vorzufinden ist. Dies betrifft z.B. auch die (private) Altersvorsorge, den Pflegebereich oder auch die Gesundheitsversicherung. Erste Analysen zum Zusammenhang von Niedriglöhnen, prekären Beschäftigungsverhältnissen und späteren Rentenzahlungen zeigen beispielsweise, dass Menschen mit diskontinuierlicher Berufsbiografie und niedrigen Löhnen auch im Alter auf staatliche Unterstützung angewiesen sein werden, da sie in der Regel noch nicht einmal Ansprüche für eine Rente auf Grundsicherungsniveau erwerben. Eine Modellrechnung, die Thorsten Schulten erstellen lies, kommt zu folgendem Ergebnis: „Die Grundsicherung im Alter, die Bedürftige über 65 Jahren bekommen, beträgt derzeit 676 Euro. Um eine Nettorente auf diesem Niveau zu erhalten, müsste ein Vollzeitbeschäftigter 45 Jahre lang mindestens 9,47 Euro brutto pro Stunde verdienen und darauf Beiträge bezahlen" (Boeckler Impuls 2009). Die Durchschnittslöhne im Niedriglohnbereich liegen jedoch bei nur 6,89 Euro pro Stunde (Westdeutschland) bzw. 4,86 Euro (Ostdeutschland), wie die bereits erwähnte Studie des IAQ belegt. Auch die Möglichkeiten der Eigenverantwortung sind für diese Beschäftigten eingeschränkt, da sie nur selten über die finanziellen Mittel verfügen, um eine private Zusatzversicherung abschließen zu können. Schulten weist außerdem darauf hin, dass in kleinen Betrieben, in denen viele NiedriglohnbezieherInnen beschäftigt sind, in der Regel keine betriebliche Altersversorgung angeboten werde. Um nach 45 Versicherungsjahren den Grundsicherungsbedarf im Alter zu decken, müsste – so Simone Leiber (2009) – der Mindestlohn im Westen rund 8,70 Euro und im Osten 8,20 Euro pro Stunde betragen.

Zudem wurde mit der Reform des SGB II von der Idee einer eigenständigen sozialen Sicherung (statt abgeleiteter Ansprüche) Abstand genommen, obwohl gerade diese für die Gleichstellung von Frauen und Männern als besonders bedeutsam identifiziert worden ist. Denn das neue Arbeitslosengeld II orientiert sich wie die (alte) Sozialhilfe und das Sozialgeld an der *Bedürftigkeit von Haushalten*. Der Bezug von Arbeitslosengeld II unterliegt somit der verstärkten Anrechnung von Vermögen und Partnereinkommen bei der Bedürftigkeitsprüfung.[2] Dies ist ein

2 In fast allen EU-Ländern erfolgt „die *Prüfung der Bedürftigkeit nicht auf Basis der individuellen Ressourcen sondern auf Haushaltsbasis*, was zur Abhängigkeit der Frau vom Einkommen des Partners beitragen kann. Diese Abhängigkeit kann zudem dadurch verstärkt werden, dass die konkrete finanzielle Unterstützung dem Hauptverdiener des Haushalts (also für gewöhnlich dem Mann) überwiesen wird, was die Einkommensdiskrepanz im Haushalt bis auf das Äußerste auslotet" (EGGSI 2009, 32).

wesentlicher Unterschied zum Arbeitslosengeld I aber auch zur alten Arbeitslosenhilfe, die als Versicherungsleistung an dem vorherigen Einkommen orientiert war – wodurch allerdings auch bestehende Einkommensungleichheiten zwischen Frauen und Männern auch beim Bezug von Lohnersatz- bzw. Sozialleistungen fortgeführt wurden – und einem Anspruch eines *Individuums* folgte. Durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft kommt nun das in anderen Bereichen der sozialen Sicherung schon verabschiedete Prinzip der Ehegattensubsidiarität erneut zur Anwendung (vgl. Berghahn/Wersig 2005, 85; Weider 2006, 9), wodurch zahlreiche ehemalige BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe – und hierbei überproportional viele Frauen – seit 2005 ihre eigenständigen Ansprüche verloren haben.[3] Darüber hinaus zeigt sich eine weitere Widersprüchlichkeit in den politischen Reformen, wenn man einen anderen Politikbereich einbezieht. So zielt die am 1.1.2008 getretene Unterhaltsreform auf die Selbstverantwortlichkeit der (ehemals zusammenlebenden) EhepartnerInnen und erwartet im Falle einer Scheidung von der/dem dann allein erziehenden PartnerIn, dass dieseR innerhalb einer bestimmten Frist wieder einer Berufstätigkeit nachgeht und seine Existenz eigenständig sichern kann. Dies passt nur schlecht zu einer Revitalisierung des Prinzips der Ehegattensubsidiarität durch die Reform.

Zusammenfassend machen die ausgeführten Aspekte deutlich, dass die Reform des SGB II auch aus einer Geschlechterperspektive von Ambivalenzen durchzogen ist und soziale Schieflagen perpetuiert. Einerseits besteht der Anspruch, für Frauen und insbesondere auch für Mütter das *adult-worker model* zu realisieren und die beiden Leitprinzipien des 'Förderns und Forderns' anzuwenden, andererseits werden über die Konstruktion der Bedarfsgemeinschaft die Abhängigkeiten vom Partner (oder der Partnerin) erhöht und die Möglichkeiten der individuellen Absicherung eingeschränkt. Dies betrifft Frauen häufiger als Männer, da sie

3 Nach einer Studie des IAB haben Frauen doppelt so häufig ihre Ansprüche auf Sozialleistungen verloren als Männer. 15% derjenigen Frauen, die vormals Arbeitslosengeld bzw. -hilfe erhalten haben, haben kein ALG II erhalten, auch wenn sie weiterhin arbeitslos gemeldet waren. Dies betraf „nur" 8% der Männer. Anträge von Frauen auf ALG II werden oftmals abgelehnt, weil ihre Partner genug verdienen, während arbeitslose Männer häufiger Leistungen aus ALG II beziehen, da ihre Partnerinnen nicht oder nur Teilzeitbeschäftigt sind (Bruckmeier/Schnitzlein 2007).

vielfach in schlechter bezahlten Sektoren arbeiten und durch die geringere Arbeitszeit niedrigere Einkommen – und niedrigere soziale Ansprüche – erwerben. Ähnliches lässt sich für die familienpolitischen Reformen sagen. Einerseits besteht auch hier der Anspruch, die Arbeitsmarktteilhabe von Frauen zu erhöhen, in dem die Zeiten der Erwerbsunterbrechung nach der Geburt von Kindern verkürzt werden und zudem mit Anreizen zur gleichberechtigteren Umverteilung zwischen den Geschlechtern verbunden sind. Andererseits werden die Maßnahmen nicht von notwendigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet, die eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben unterstützen würden. Dazu zählt z.B. die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohnes, durch den das *gender pay gap* reduziert werden könnte, oder auch das von der rot-grünen Koalition erst vereinbarte und dann verworfene Gesetz zur Gleichstellung in der Privatwirtschaft. Auch das geplante Betreuungsgeld und die fortgesetzte Förderung der Ehe durch das Ehegattensplitting und die abgeleitete soziale Sicherung stehen im Widerspruch zur Idee des anvisierten *adult-worker-models*. Dies macht deutlich, dass die einzelnen *policies* nicht für sich stehen, sondern immer im Kontext betrachtet werden müssen.

Eingeschränkte Dekommodifizierung im Rahmen der Reformen

Dreh- und Angelpunkt der feministischen Kritik am deutschen Sozialstaat ist seine Erwerbsorientierung und die Nichtanerkennung des privaten Bereiches. In diesem Zusammenhang gilt der Grad der 'Dekommodifizierung', also die Verringerung der Marktabhängigkeit, auch als Gradmesser dafür, inwieweit private Sorgetätigkeit sozialpolitisch anerkannt wird. Da allerdings die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen an dem Erwerbstatus bzw. Erwerbseinkommen orientiert sind, wird in vielen Diskussionsbeiträgen auf die notwendige Kommodifizierung und De-Familialisierung von Frauen als Voraussetzung für eine nachfolgende Dekommodifizierung hingewiesen.

In der feministischen Kritik des Sozialstaates lassen sich deshalb mindestens zwei Perspektiven – Aufwertung der Betreuungsarbeit und Modell der allgemeinen Erwerbstätigkeit – unterscheiden (vgl. z.B. Fraser 1996). Die eine kritisiert die Erwerbsorientierung des Sozialstaates und seiner Sozialsysteme und plädiert für eine stärkere Anerkennung – finanziell oder zeitlich durch an den dort geleisteten Anforderungen orientierten Arbeitszeiten – des Privaten und der dort geleisteten gesellschaftlichen Aufgaben. In anderen – nicht unbedingt als gegensätzlich zu verstehenden – Ansätzen wird hingegen die gleiche Erwerbsteilhabe von Frauen als Chance für ein egalitäres Geschlechtermodell gesehen.

Sieht man sich nun die letzten sozialpolitischen Reformen in Deutschland an, dann fällt auf, dass der Sozialstaat offensichtlich seine Verantwortung ausweitet, indem z.B. Kinderbetreuung nicht mehr als allein privat zu lösende Frage angesehen wird, sondern der Ausbau von öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen beschlossen wird und zugleich Zeiten für *Care* – im Bereich von Elternschaft und Pflege – anerkannt werden und einen finanziellen und zeitlichen Ausgleich erfahren. In den letzten Jahrzehnten sind schließlich einige der privat geleisteten Tätigkeiten zum Gegenstandsbereich sozialpolitischer Regulierungen wurden, wie z.B. der Mutterschutz und die Erziehungszeit, später auch die Anrechnung von Erziehungszeiten bei der Rente, die partielle Anerkennung privat geleisteter Pflege über das Pflegegeld oder auch die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Dies hat jedoch nicht zu einer umfassenden Dekommodifizierung geführt. Vielmehr sind die jüngsten sozial- bzw. arbeitsmarktpolitischen Reformen mit einer erhöhten Verpflichtung zur Erwerbsarbeit verknüpft. Insofern ist Sigrid Betzelt zuzustimmen, die das „Recht auf De-Kommodifizierung bei Übernahme von familialer Sorgeverantwortung ('*right to care*')" (Betzelt 2008, 7) durch die Erwerbszentrierung des Aktivierungsparadigmas stark eingeschränkt sieht.

Auch die Einführung des Elterngeldes in 2007 hat zwar die Versorgung und Betreuung von Kindern öffentlichkeitswirksam aufgewertet und auch für eine Vielzahl von Männern zu einer zeitweise attraktiven Option gemacht, durch die Orientierung des Elterngeldes an den vorhergehenden Einkommen einerseits und die Verkürzung der Bezugszeit auf 12 bzw. 14 Monate andererseits wurde jedoch wieder einmal die nachrangige Bedeutung dieser Tätigkeit gegenüber der Erwerbsarbeit bestätigt. Im Mittelpunkt steht die schnelle Berufsrückkehr von Müttern und nicht die Anerkennung von Care. Auch die Forderung nach einer Politik, die – durch Kinderbetreuungseinrichtungen, Elternzeit oder Arbeitszeitflexibilisierung – die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit familiären Belangen verbessert, orientiert sich in der gegenwärtigen Ausgestaltung am Arbeitsmarkt und bestätigt damit die Zentralität der Erwerbstätigkeit, der der private Bereich untergeordnet werden muss. Diese zeigt sich auch an den in der Arbeitsforschung festgestellten Trends zur Entgrenzung, Flexibilisierung und Subjektivierung von Arbeit, durch die der private Bereich zunehmend von ökonomischen Rationalitäten durchzogen wird (vgl. Auth 2009, 218).

Die Universalisierung der Arbeitsmarktteilhabe als sozialpolitische Norm ist jedoch – wie weiter oben ausgeführt – in mehrfacher Hinsicht problematisch, da das damit verbundene Anliegen, die dauerhafte Abhängigkeit vom Staat zu reduzieren und Eigeninitiative sowie die Selbstsorge zu erhöhen, nur partiell umgesetzt werden kann, da nicht nur Arbeitsplätze fehlen, sondern insbesondere

Frauen – aber auch andere Personengruppen wie MigrantInnen oder Geringqualifizierte – auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, dass die vollen sozialen Rechte und auch die Höhe der Sozialleistungen sich an dem Modell des Normalarbeitsverhältnisses orientiert, das jedoch für immer weniger Menschen die Erwerbsrealität abbildet.

Darüber hinaus ist die Transformation von Wohlfahrtsstaaten keinesfalls abgeschlossen, und es ist gegenwärtig nicht abzusehen, wie die Finanz- und Wirtschaftskrise und die mit ihr verbundenen Haushaltsdefizite auf allen nationalstaatlichen Ebenen in Zukunft die Ausgestaltung der Sozialsysteme beeinflussen wird. So stehen bei den gegenwärtigen Sparüberlegungen der Regierung die Höhe und Gestalt des Elterngeldes wie auch der Ausbau der Kinderbetreuung zur Disposition. Was daraus für das Geschlechterverhältnis, verstanden als die historisch gewordenen und politisch gestalteten ökonomischen, kulturellen und sozialen Bedingungen und die Geschlechterarrangements folgt, muss in den nächsten Jahren kritisch verfolgt werden.

Literatur

Auth, Diana, 2009: Das Private neu denken – zur Neubestimmung der sozialen Organisation von Fürsorgearbeit. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (Hg.): Feminismus: Kritik und Intervention. Münster, 214-229.

Berghahn, Sabine/Wersig, Maria, 2005: Vergemeinschaftung von (Ehe-)Partnern durch die Reformen der Agenda 2010 – ein Rückkehr zum 'Geschlechtervertrag' des 19. Jahrhunderts? In: Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 14. Jg. Heft 2, 84-95.

Betzelt, Sigrid, 2008: „Hartz IV" – Folgen für Ungleichheit und das Gender Regime. ZeS-Report 1/2008. Zentrum für Sozialpolitik. Bremen, 1-8.

BMAS, 2008: 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Kurzfassung. Berlin.

Boeckler impuls, 2009: Ein Arbeitsleben mit Niedriglohn reicht nicht für die Rente. http://www.boeckler.de/32006_95365.html (30.4.2010).

Bruckmeier, Kerstin/Schnitzlein, Daniel (2007), Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? IAB Discussion Paper Nr. 24/2007.

Bundesagentur für Arbeit, 2008: Arbeitsmarktberichterstattung: Alleinerziehende im SGB II. Nürnberg. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/bericht_grundsicherung_alleinerziehende.pdf (30.4.2010).

Dingeldey, Irene, 2006: Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8-9, 3-9.

EGGSI, 2009: Gender Mainstreaming Active Inclusion Policies. Final Synthesis Report des Network of Experts on Gender equality, social inclusion, health care and long-term care (EGGSI) für die Europäische Kommission. Unveröffentlichtes Manuskript.

Farahat, Anuscheh/Janczyk, Stefanie/Mängel, Annett/Schöning, Barbara, 2006: Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8, 985-994.

Fraser, Nancy, 1996: Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment. In: Nagl-Docekal, Herta/Pauer-Studer, Herlinde (Hg.): Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität. Frankfurt/M., 469-498.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia, 2008: Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen. Gelsenkirchen. IAQ-Report, Nr. 2008-01.

IAQ/FIA/GendA 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Leiber, Simone, 2009: Armutsvermeidung im Alter. Handlungsbedarf und Handlungsoptionen. WSI Diskussionspapier 166. Düsseldorf.

Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra, 2009: Gender Mainstreaming Active Inclusion Politics. Final Report Germany for the European Commission Expert Group on Gender Equality, Social Inclusion, Health and Long-term Care (EGGSI) (Manuscript).

Lessenich, Stephan, 2003: Soziale Subjektivität. Die neue Regierung der Gesellschaft. In: Mittelweg 36, 4, 80-93.

–, 2008: Der neosoziale Umbau des Sozialstaats. In: DIE ZEIT, Nr. 34, 13.

Rüling, Anneli/Kassner, Karsten, 2007: Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich. Berlin.

Rüling, Anneli, 2008: Ein Jahr Elterngeld: Geschlechterrevolution oder Leistung für Besserverdienende? In: Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. H. 1, 17. Jg., 115-118.

Sauer, Birgit, 1997: Krise des Wohlfahrtsstaats. Eine Männerinstitution unter Globalisierungsdruck? In: Braun, Helga/Jung, Dörthe (Hg.): Globale Gerechtigkeit? Feministische Debatte zur Krise des Sozialstaats. Hamburg, 113-147.

Scheele, Alexandra, 2006: Feminisierung der Arbeit im Demographischen Wandel? In: Berger, Peter A./Kahlert, Heike (Hg.): Der Demographische Wandel. Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse. Frankfurt/M., New York, 267-292.

–, 2009: Widersprüchliche Anerkennung des Privaten. Eine Kritik aktueller Entwicklungen wohlfahrtsstaatlicher Politik. In: Ludwig, Gundula/Sauer, Birgit/Wöhl, Stefanie (Hg.): Staat und Geschlecht. Grundlagen und aktuelle Herausforderungen feministischer Staatstheorie. Baden-Baden, 167-182.

Schmid, Günther, 2008: Entgrenzung der Erwerbsarbeit – Erweiterung der sozialen Sicherheit. In: WSI Mitteilungen, H. 7, 358-364.

Statistisches Bundesamt, 2010: Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2009. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 29. Juli 2010 in Berlin.

Weider, Nora, 2006: Der aktivierende Staat. Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der „Agenda 2010“ und ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen. Beitrag für gender politik online. http://web.fu-berlin.de/gpo/nora_weider.htm (30.04.10).

Wimbauer, Christine/Henninger, Annette/Dombrowski, Rosine, 2008: Wer hat, dem wird gegeben. Vom neuen Elterngeld profitieren vor allem Besserverdienende. In: WZB Mitteilungen 120, 20-22.

Zeit Online, 2010a: Jeder dritte Hartz-IV-Widerspruch erfolgreich. http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-01/hartz-IV-bescheid-widerspruch (30.5.2010).

–, 2010b: Missbrauch bei Hartz IV nimmt zu. http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-02/hartz-IV-missbrauch (30.5.2010)

Karen Jaehrling

Alte Routinen, neue Stützen – Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II

1. Einleitung

Das SGB II hat den Adressatenkreis der Arbeitsverwaltung um viele erwerbslose Frauen erweitert, die zuvor eher zur stillen Reserve zu zählen waren, jedenfalls häufig nicht als arbeitslos oder arbeitssuchend registriert waren. Zudem ist parallel zum Einzug des Aktivierungsparadigmas in die Arbeitsmarktpolitik auch das Ziel der Gleichstellung der Geschlechter gesetzlich verankert worden (vgl. Jaehrling 2009). Diese formale Verankerung wie auch die Beseitigung von Zugangshürden, die an das Geschlecht oder Geschlechterrollen geknüpft sind, stehen in Einklang mit dem globalen Trend der „Deinstitutionalisierung der Geschlechterdifferenz“, der den ursprünglich auf Männer beschränkten Inklusionsanspruch zumindest offiziell auch auf Frauen ausdehnt und bewirkt, dass Geschlechterungleichheiten als illegitim wahrgenommen werden (vgl. Heintz 2008).

Zugleich haben sich jedoch Ziele und Charakter der Arbeitsförderung verändert: Im Vordergrund steht nun eine möglichst rasche Eingliederung in den Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger Absenkung von Zumutbarkeitskriterien und einer stärkeren Akzentuierung des ‘Forderns‘. Mit der sanktionsbewehrten Pflicht für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die eigene Arbeitskraft zur Verringerung bzw. Beendigung des Hilfebezugs einzusetzen, bietet das SGB II zudem grundsätzlich weitreichende Möglichkeiten, in die innerfamiliale Arbeitsteilung einzugreifen. Aufgrund des damit insgesamt verbundenen Risikos einer massenhaften Integration von Frauen in niedrig entlohnte und zeitlich entgrenzte Beschäftigungsverhältnisse mit oder ohne ihre Zustimmung wird in diesem Zusammenhang auch von einer „Inklusionswut“ oder „Hyperinklusion“ durch die Reform gesprochen (Weinbach 2010). Bereits mit Beginn der 1990er Jahre haben sich innerhalb der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung Skepsis und Kritik an einer einseitigen Orientierung von Sozialpolitik an der Norm des ‘*adult worker models*’ gemehrt, welche der Sorgeverantwortung von (vornehmlich) Müttern nicht genügend Rechnung trage (vgl. u.a. Fraser 1994; Ostner 2004).

Bewirkt die De-Institutionalisierung der Geschlechterdifferenz im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik mithin das Gegenteil von Geschlechtergerechtigkeit? Gerät Gleichstellung zur 'Gleichmacherei' auf dem Niveau prekarisierter Erwerbsbiographien und „marginalisierter Sorgearbeit" (Knijn 2000)? Und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für eine Integration emanzipatorischer Gleichstellungsansätze in den Aktivierungsprozess?

Diese Fragen stehen im Zentrum der folgenden Analyse. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Umgang der Grundsicherungsstellen mit der Erwerbspflicht von Eltern mit betreuungsbedürftigen Kindern. Nach einer Analyse der rechtlichen und administrativen Regelungen (Abschnitt 2) widmet sich der Beitrag in seinem Kern den Handlungspraktiken und -routinen in den Interaktionen zwischen Fachkräften der JobCenter und Hilfebeziehenden mit Kindern (Abschnitt 3). Aufbauend darauf wird im vierten Abschnitt die These entwickelt, dass sich trotz der formalen De-Institutionalisierung von Geschlechterdifferenzen vielfach zunächst deren Reproduktionsmechanismen verändert haben. Als neue Stützpfeiler der Herstellung von Geschlechterdifferenzen in den Interaktionen zwischen Fachkräften und Hilfebeziehenden lassen sich dabei allerdings keineswegs allein Handlungsroutinen und Geschlechterstereotype auf Seiten der Fachkräfte identifizieren. Vielmehr strukturieren insbesondere gesetzlich verankerte Handlungsvorgaben und Zielkonflikte die Interaktionen in einer gleichstellungspolitisch problematischen Weise. Der letzte Abschnitt widmet sich schließlich den Erfordernissen von Gleichstellungspolitik unter diesen gewandelten Bedingungen.

2. Regelungen und 'Experimentierklauseln' zur Erwerbspflicht von Eltern im SGB II

Auf den ersten Blick ist alles gleich geblieben: Die gesetzliche Regelung zur Freistellung für die Betreuung von Kindern[1] ist weitgehend aus dem BSHG (§ 18, Abs. 3) in die Zumutbarkeitsregelungen des SGB II übernommen worden. Sie lässt allerdings breite Interpretationsspielräume, und die werden nach der Reform auch

1 „Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass (...) die Ausübung der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist" (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II).

durch untergesetzliche Regelungen und Rechtsprechung anders gefüllt als zuvor. In Hinblick auf den Umgang mit Eltern von unter-dreijährigen Kleinkindern wurden die Ermessensspielräume der Fachkräfte eher *eingeschränkt.* Hier hat die Bundesagentur für Arbeit durch ihre Weisungen und Handlungsempfehlungen verfügt, dass ein Elternteil bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des jüngsten Kindes von der Pflicht zur Arbeitssuche freizustellen ist und es im Falle eines Paarhaushaltes den Eltern freisteht zu bestimmen, wer von beiden die Kinderbetreuung übernimmt. Auch wenn die eindeutige gesetzliche Grundlage dafür fehlt[2], wurde auf diese Weise im Ergebnis implizit der Rechtsanspruch von Arbeitnehmer/innen auf eine dreijährige Elternzeit in das Sozialrecht übertragen.

Ausgeweitet wurden die Ermessenspielräume hingegen für Haushalte mit Kindern jenseits des Kleinkindalters. Denn bereits in der Sozialhilfe galt zwar für die Zeit nach dem dritten Geburtstag des jüngsten Kindes eine Erwerbstätigkeit jedes Elternteils grundsätzlich als zumutbar. Rechtsprechung sowie administrative Regelungen schränkten Umfang und Lage der zumutbaren Arbeitszeit jedoch ein. Dabei orientierte man sich stark an der Rechtsprechung zum zivilrechtlichen Unterhalt und dem dort verbreiteten 'Altersphasenmodell', auch '0-8-15-Regel' genannt (vgl. Wapler 2010). Demnach war einem erziehenden Elternteil ab dem vollendeten 8. Lebensjahr des Kindes eine Teilzeittätigkeit, ab dem 15. Lebensjahr eine Vollzeittätigkeit zumutbar. Nicht nur die Rechtsprechung der für die Sozialhilfe zuständigen Verwaltungsgerichte orientierte sich daran, auch die Durchführungsrichtlinien von Sozialhilfeträgern enthielten solche Regelungen. Diese Höchstgrenzen der Zumutbarkeit finden sich im SGB II nicht mehr. Zwar bestimmt § 1 Abs. 1 Nr. 4 SGB II, dass bei der Ausgestaltung der Leistungen der Grundsicherung „die familienspezifischen Lebensverhältnisse" von Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden müssen. Die einschlägige Weisung der BA zur Zumutbarkeit präzisiert das jedoch nicht weiter, sondern legt lediglich fest, dass

2 Mit der Reform des Elternzeit- und Elterngeldgesetzes im Jahr 2007 ist dort ein Passus entfallen, der in der Rechtsprechung so ausgelegt worden war, dass mindestens für die Zeit des Elterngeldbezugs der Nachrangigkeitsgrundsatz der Sozialhilfe außer Kraft gesetzt sei und so lange auch für Eltern im Erziehungsurlaub keine Pflicht zur Erwerbsaufnahme bestehe. Der Wegfall dieses Passus hat zwar zunächst allein zur Folge, dass die Bezugsdauer des Elterngeldes nicht mehr definieren kann, wie lange bzw. ob überhaupt das Nachrangigkeitsprinzip außer Kraft gesetzt ist. Die BA hat aus der Änderung jedoch den Schluss gezogen, dass ein Elternteil über die gesamte Dauer der Elternzeit (max. 3 Jahre) nicht zur Erwerbsaufnahme verpflichtet werden kann (vgl. ausf. Jaehrling 2009).

„ein je nach Alter unterschiedlicher Betreuungsbedarf“ für Kinder bis zum vollendeten 15. Lebensjahr besteht (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008). Nähere Bestimmungen zu Höchstmaß oder Lage der zumutbaren Arbeitszeit oder dazu, wer den ‘je nach Alter’ bestehenden Betreuungsbedarf feststellt, enthält die Weisung hingegen nicht.

Damit entsprechen die Regelungen zur Erwerbsobliegenheit von Eltern insgesamt dem 2008 reformierten Unterhaltsrecht. Dieses schreibt einen Betreuungsunterhalt für die ersten drei Lebensjahre des Kindes vor, sieht darüber hinaus jedoch keine an das Lebensalter des Kindes geknüpften *pauschalen* Einschränkungen der Erwerbsobliegenheit des betreuenden Elternteils mehr vor, sondern macht dies vom Einzelfall abhängig. Mit den unbestimmten Rechtsbegriffen (‘Berücksichtigung familienspezifischer Lebensverhältnisse‘, ‘unterschiedlicher Betreuungsbedarf‘) sind den umsetzenden Stellen dabei wenig oder zumindest wenig präzise Grenzen gesetzt.

Eine gesellschaftlich umstrittene Frage ist damit zur Lösung an die administrative Ebene delegiert worden und auf diese Weise auch in Hinblick auf den zumutbaren Umfang der Erwerbspflicht von Eltern eine Art dauerhafte ‘Experimentierklausel’ in das Gesetz eingefügt worden. Ob eine Frage dieser Reichweite auf der administrativen Ebene gut aufgehoben ist, soll hier zunächst außen vor gelassen werden. Festzuhalten ist, dass die Fachkräfte mit den erweiterten Möglichkeiten zur Leistungskürzung prinzipiell über die Mittel verfügen, Müttern eine Beteiligung am Erwerbsleben zuzumuten, die über das in weiten Bevölkerungskreisen übliche (Teilzeit-)Maß hinausgeht und damit Leistungsempfänger-Haushalte auch gegen ihren Willen zu einer Art ‘Avantgarde per Gesetz’ zu machen. Nach der in Rechtskommentaren vertretenen Auffassung ergeben sich zwar Einschränkungen aus dem im Grundgesetz verankerten Erziehungsrecht der Eltern (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG), welches auch das „Interpretationsprimat“ darüber einschließe, welche Art von Betreuung im Wohle des Kindes sei (vgl. Rixen 2008). In der Rechtsprechung zum SGB II ist diese Auffassung allerdings bislang nicht zum Tragen gekommen, da bei den Sozialgerichten offenbar nahezu keine Fälle verhandelt wurden, in denen diese Frage Gegenstand war (vgl. Wapler 2010).

Die Entlastung der Gerichte in diesem Punkt ist für sich genommen bereits aufschlussreich und unterstreicht den Eindruck, den auch eine Sichtung der empirischen Befunde zur Einbeziehung von Eltern ergibt: nämlich dass die erweiterten Ermessenspielräume in der Praxis eben nur begrenzt dazu genutzt werden, eine Veränderung innerfamilialer Arbeitsteilung durchzusetzen.

3. Handlungsroutinen und -praktiken in den Grundsicherungsstellen

Die quantitativ messbaren Indikatoren zu den Resultaten des Aktivierungsprozesses sind auf den ersten Blick relativ eindeutig: Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern nehmen seltener an Maßnahmen der Arbeitsförderung teil, während Kinder bei Männern zum Teil den gegenteiligen Effekt haben (vgl. ausf. IAQ/FIA/GendA 2009, 145f.). Sie verbleiben auch länger im Leistungsbezug und auch bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind stark geschlechtsspezifische Integrationswege zu verzeichnen: Frauen nehmen insgesamt seltener eine Erwerbstätigkeit auf, und wenn, dann überwiegend und deutlich häufiger als Männer eine geringfügige Beschäftigung. Gerade Frauen in Paar-Haushalten gehen häufig auch ganz ohne Erwerbstätigkeit aus dem Hilfebezug ab (vgl. Worthmann in diesem Band). Versorgungslücken im Betreuungsangebot insbesondere am Nachmittag sind zweifellos ein wichtiger Grund, der gerade in Westdeutschland einer stärkeren Erwerbspartizipation von Müttern auch älterer Kinder entgegensteht (vgl. Hieming in diesem Band). Allerdings reichen sie zur Erklärung der genannten Geschlechterdifferenzen im Aktivierungsprozess offenbar nicht hin. Denn wie weitere Auswertungen zeigen, nehmen Frauen zum Beispiel auch dann deutlich seltener an Maßnahmen der Arbeitsförderung teil, wenn die Betreuungssituation dies nach eigenen Angaben prinzipiell (halbtags oder ganztags) zulassen würde (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 148).

Die vorliegenden quantitativen Befunde deuten mithin weniger auf eine übermäßige Aktivierung von Müttern hin. Vielmehr führen zeitliche Einschränkungen offenbar zu einer nachrangigen Einbeziehung in die Arbeitsförderung. Gleichwohl lässt sich aus diesen Zahlen noch nicht allzu viel ableiten. Denn es handelt sich um *relative* Zahlen: Frauen mit Kindern werden *seltener* gefördert als andere Gruppen von Leistungsbeziehenden. Dies sagt allerdings nichts darüber aus, welcher *absolute* Förderumfang angemessen wäre. Hier sind wichtige Änderungen in Rechnung zu stellen. Denn im Zuge der Reform hat sich schließlich sowohl der Umfang der Arbeitsförderung erhöht, als auch ihre Qualität bzw. inhaltliche Ausrichtung verändert, indem z.B. Maßnahmen ein höheres Gewicht bekommen haben, die auch oder sogar schwerpunktmäßig der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft dienen.

Eben wegen dieser Gemengelage von Fördern und Fordern hat die Intensität der Einbeziehung in den Aktivierungsprozess, messbar an Indikatoren, die in der Evaluationsforschung im Vordergrund standen, an Aussagekraft verloren. Auch wenn zuvor bereits mit der Quantität nicht automatisch Qualität oder Passgenauigkeit angezeigt war, können die Zahlen nun noch weniger als Indiz

dafür gelten, dass die betreffenden Personen ihren Bedürfnissen entsprechend unterstützt werden. Stattdessen können sie schlichtweg auch anzeigen, dass sie stärker gefordert und kontrolliert werden, weil die Grundsicherungsstelle in ihren Fällen besonderen Zweifel an der Arbeitsbereitschaft hegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies günstigenfalls, dass die geringere Betreuungsintensität von Frauen lediglich für ihre passgenauere Förderung und ihre Ausklammerung aus dem 'Fordern' steht und insofern in ihrem Fall gilt: 'Weniger ist mehr'. Einer solchen optimistischen (bzw. bezogen auf Männer: pessimistischen) Lesart stehen allerdings nicht nur die dürftigen Ergebnisse in Hinblick auf die Integration in den Arbeitsmarkt entgegen. Auch die folgende Analyse der Interaktionen zwischen Fachkräften und Hilfebeziehenden spricht dagegen.

3.1 „Wir erwarten, was der Gesetzgeber formuliert": Lesarten der Zumutbarkeitsregeln

Die Behördenmitarbeiter/innen in den JobCentern müssen aufgrund der gegebenen Ermessenspielräume im Einzelfall bewerten, welche Arbeitszeit (Umfang und Lage) zumutbar ist und welcher Elternteil in welchem zeitlichem Umfang Eigenaktivitäten und Mitwirkungspflichten zugunsten der Betreuung aufsichtsbedürftiger Kinder einschränken darf. Dabei ziehen die Fachkräfte in unterschiedlicher Gewichtung mehrere Referenzpunkte heran: die Verfügbarkeit von externen Kinderbetreuungsmöglichkeiten, die in der Region verbreiteten Erwerbsmuster bzw. Erwerbsorientierungen, die eigene Erwerbsbiographie oder auch die Nachfragesituation am Arbeitsmarkt.[3]

Damit ist eine Reihe von Einflussfaktoren benannt, die nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch zwischen den verschiedenen Generationen und entlang weiterer Merkmale sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können. Dass auch individuelle Merkmale der Fachkräfte zum Tragen kommen, liegt auch daran, dass es zur Frage des Umgangs mit zeitlichen Einschränkungen nur selten eine explizite organisationsweite Verständigung zu geben scheint. Nur in einer der untersuchten Grundsicherungsstellen wurde von einer mündlichen Verständigung – in diesem Fall zur Vorgehensweise bei Paar-Bedarfsgemeinschaften – im Rahmen von Team-Besprechungen berichtet, die einer organisationsweiten Regel

3 Die folgende Analyse der Handlungsroutinen und Interaktionsmuster basiert auf Einzelinterviews mit Fachkräften und Hilfebeziehenden sowie nicht-teilnehmenden Beobachtungen von Beratungsgesprächen in 10 Grundsicherungsstellen in Ost- und Westdeutschland, die schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2008 durchgeführt wurden.

nahe kommt. In mehreren westdeutschen Grundsicherungsstellen behalfen sich die befragten Fachkräfte stattdessen durch Rückgriff auf Praxis und Regelungen in den Vorgängersystemen bzw. auf aktuell gültige Regelungen im Rechtskreis SGB III und beschränkten ihren Ermessenspielraum damit eigenhändig. So gaben Fachkräfte in zwei Grundsicherungsstellen an, sich bezüglich der Altersgrenze, bis zu der einem Elternteil nur eine Teilzeittätigkeit zumutbar ist, weiterhin an den (kommunal unterschiedlichen) Regeln der Sozialhilfeträger zu orientieren. In einer Kommune lag diese Grenze bei 15 Jahren (LT_164), in einer anderen bei elf Jahren (LT_136).

In Bezug auf den Umfang der Teilzeittätigkeit ging aus den Interviews mit Fachkräften und Geschäftsleitungen in den westdeutschen Grundsicherungsstellen hervor, dass die gesetzlich geforderte Erwerbspflicht der erziehenden Elternteile so ausgelegt wird, dass in der Regel eine Halbtagstätigkeit am Vormittag oder auch eine „stundenweise" Tätigkeit in den Randzeiten erwartet wird:

> Da erwarten wir das, was der Gesetzgeber ja formuliert, dass also stundenweise bzw. halbtägig die Arbeitskraft zur Verfügung gestellt wird, grundsätzlich das erwarten wir. Weil ja der Gesetzgeber sagt 'jeder muss dazu beitragen, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden' (BL_164).

Allerdings betonten die Fachkräfte häufig zugleich, dass es auf dem Arbeitsmarkt kaum noch Stellen gebe, bei denen die Arbeitszeiten auf den Vormittag beschränkt sind. Zudem wurde eben diese starke Einschränkung zum Teil als Begründung zur Konzentration der Vermittlungsbemühungen auf den Mann angeführt (s.u.). Daher ist diese Umsetzungspraxis ambivalent zu beurteilen: Einerseits passt sie sich den nach wie vor begrenzten Möglichkeiten zur Nachmittagsbetreuung an. Andererseits wird dadurch ein Schutzraum hergestellt, der mit den tatsächlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes kaum noch in Einklang zu bringen zu sein scheint. Dies gilt zumindest für reguläre Halbtagsstellen. Eine geringfügige, 'stundenweise' Beschäftigung in der Vormittagszeit, ggf. auch in den Randzeiten, in denen eine Betreuung der Kinder auch durch einen erwerbstätigen Partner oder durch andere Familienangehörige möglich ist, scheint hingegen weniger schwer zu finden zu sein; immerhin sind Frauen mit Schulkindern überproportional häufig beschäftigt, und zwar in den meisten Fällen geringfügig (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 194).

Daher dürfte die weitgehende Tolerierung der zeitlichen Einschränkung durch die Fachkräfte auch damit zu tun haben, dass durch Minijobs in Hinblick auf fiskalische Einsparungen schnellere Erfolge zu erzielen sind, als durch zeitlich aufwändigere und ggf. auch kostenintensivere Versuche einer Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse mit höherem zeitlichen Umfang, die zudem mit

Kinderbetreuungsaufgaben kompatibel sein müssen. Solche wirtschaftlichen Erwägungen vermutet die Genderbeauftragte einer Grundsicherungsstelle als Grund dafür, dass Frauen dort vielfach gar nicht erst qualifizierende Maßnahmen angeboten werden:

> Besser 400 € sofort verdienen, als großartig da zu investieren und nachher vielleicht 600 € weniger an Kosten zu zahlen. Also das hat wirklich einfach nur was mit Geld zu tun (GB_166).

In Ostdeutschland gehen die Anforderungen zum Arbeitszeitumfang deutlich über eine 'stundenweise' Betätigung hinaus, vor allem aufgrund der längeren regulären Öffnungszeiten von Kindergärten und Schulen. Auffällig ist, dass in den dortigen Interviews keine/r der Gesprächspartner/innen Bezug auf Regeln nahm, welche die zeitliche Zumutbarkeit pauschal bis zu einem bestimmten Kindesalter einschränkt. Soweit ALG II-Beziehende mit Verweis auf fehlende Kinderbetreuung ihre räumliche und zeitliche Konzessionsbereitschaft einschränken, gab dies einigen Fachkräften Anlass zum Zweifel an der grundsätzlichen Arbeitsbereitschaft. Ein übliches Argument ist hier der Verweis auf die hohe Konzessionsbereitschaft der Fachkräfte selbst oder ihres näheren Umfeldes, die die Bereitschaft zu mehrstündigen Anfahrtszeiten zum Arbeitsplatz einschließt – indirekt eine Hinterlassenschaft des hohen Stellenwerts von Erwerbsarbeit in der DDR (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 237).

Die starken Unterschiede in den normativen Orientierungen der Fachkräfte insbesondere zwischen West- und Ostdeutschland scheinen sich allerdings nicht in einem höheren Konfliktniveau im Aktivierungsprozess in den ostdeutschen Grundsicherungsstellen niederzuschlagen. Dies dürfte zum einen damit zu erklären sein, dass diese Erwartungen in den beiden Landesteilen weiterhin mit den verinnerlichten Normen auch der überwiegenden Mehrheit der Hilfebedürftigen selber übereinstimmen, wie auch aus Umfragewerten hervorgeht. Gleichwohl gibt es auch in Ostdeutschland Mütter, die Einschränkungen hinsichtlich der zeitlichen Lage von Vollzeit- oder Teilzeitstellen geltend machen. In den interviewten Bedarfsgemeinschaften, in denen dies der Fall war, war es deswegen noch nicht zum Konflikt mit der Grundsicherungsstelle gekommen. Vor dem Hintergrund der oben angesprochenen eigenen Arbeitsnormen der Fachkräfte wenig verwunderlich waren die Interaktionen mit den Fachkräften von Seiten der Hilfebeziehenden von Erwartungsunsicherheit und antizipierten Konflikten geprägt: So sorgte sich eine alleinerziehende Mutter von vier Kindern (zwischen drei und 18 Jahren) um die nähere Zukunft:

> Die Wahrheit ist so, also, vor einem Jahr konnte ich noch sagen, dass ich nicht arbeiten gehen kann und nicht arbeiten gehen möchte. Aber wenn ich mir vorstelle, ich bin zehn Stunden aus dem Haus und ich sehe meine Kinder nicht mehr (...) (BG_316).

Diese Erwartungsunsicherheit kann dann allenfalls sukzessive reduziert werden, also durch wiederholte Interaktionen, in denen anhand konkreter Situationen (Vermittlungsvorschläge, Eigenbemühungen) die Zumutbarkeitsanforderungen der Fachkräfte in Bezug auf den individuellen Fall zu Tage treten. Allerdings wird eine solche Reduzierung von Unsicherheit im Laufe wiederholter Interaktionen dadurch erschwert, dass die Ansprechpartner/innen häufig wechseln, was tatsächlich häufig der Fall ist.

3.2 Vorfahrt für den Alleinverdiener – die sequentielle Integrationsstrategie

Bislang ging es um das Ausmaß, in dem ein Elternteil aufgrund von Kinderbetreuungsaufgaben die Verfügbarkeit zeitlich einschränken darf. Sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Fallstudien waren solche Einschränkungen auch in Paar-Bedarfsgemeinschaften ausschließlich den Frauen zugeordnet. Neben der Frage, welchen Anteil an dieser eindeutigen Festlegung die Grundsicherungsstellen hatten, ist auch der Befund von Interesse, *dass* es überhaupt zu einer solchen eindeutigen Festlegung auf eine Betreuungsperson kommt, solange beide Elternteile noch erwerbslos oder unterbeschäftigt sind, und welche Folgen diese Festlegung im 'Aktivierungsprozess' besitzt.

Wie aus den Gesprächen mit Fachkräften hervorgeht, ziehen zeitliche Einschränkungen einer Betreuungsperson nämlich nicht unbedingt – wie man annehmen könnte – unterschiedliche Integrationsstrategien für beide Partner nach sich, die diese Einschränkungen bei einem Elternteil berücksichtigen. Stattdessen wird die Festlegung zum Teil zum Anlass genommen, eine Integration des Sorgeverantwortung tragenden Partners bzw. der Partnerin ganz zurückzustellen. Eine solche, hier als 'sequentielle Integrationsstrategie' bezeichnete Vorgehensweise ist mitunter eher die Regel als die Ausnahme, wie das folgende Zitat eines Teamleiters verdeutlicht:

> Man bespricht mit beiden, welches Elternteil sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellt – also in der Regel stehen ja beide dem Arbeitsmarkt zur Verfügung – aber auf wen von beiden man die Hilfe fokussiert. In der Regel reicht das ja – hängt von dem Job ab oder der Stelle, die jemand bekommt – aber unter Umständen ist es ja ausreichend, wenn einer vermittelt werden kann. (...) Das ist schriftlich nicht fixiert, sondern ist gewachsen. Es gibt 14-tägige Teamleiterrunden Integration, wo solche Festlegungen getroffen worden sind (LT_136).

Zu einer solchen Handlungsroutine, die die Person mit Sorgeverantwortung gleich ganz außen vor lässt, passt auch, dass in zwei der wenigen Fälle, in denen Fachkräfte von Versuchen berichten, auf einen Rollentausch hinzuwirken, dies erst geschieht, als sich nach einiger Zeit herausstellte, dass die Integration des männlichen Partners am ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt.

> Da war der Mann zunächst in unserer Holzwerkstatt. Ist dann nicht mehr hingegangen und hat mir auch ganz klar gesagt, ich hab da kein Bock dran. Ich gehe da nicht hin. Dann habe ich beide eingeladen und im Rahmen dieses Gespräches hat sich dann herausgestellt, dass die Frau wirklich besser qualifiziert wäre und auch viel motivierter ist, viel engagierter (FK_171).

Ähnlich wie in Bezug auf die Grenzen des zumutbaren Arbeitsumfangs scheint auch hier der erweiterte Ermessenspielraum durch eine Art Gewohnheitsrecht gefüllt zu werden, das weitgehend den Handlungsroutinen in der Sozialhilfe entspricht. Getragen und verstärkt wird dies sicherlich auch durch die individuellen Geschlechterrollenleitbilder der Fachkräfte, wie aus den weiteren Ausführungen des oben zitierten Fallmanagers hervorgeht:

> „Es gibt nach meinem Dafürhalten Personengruppen, die eigentlich so gar nicht ins Arbeitslosengeld II hineingehören. Zum Beispiel die klassische Familie mit Kindern, wo ein Partner einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgeht, der andere sich um die Kinder kümmert. Und da wäre es hilfreich, wenn es ein Instrument gäbe, zum Beispiel den Kinderzuschlag, dass der einfach dann viel unbürokratischer in Anspruch genommen werden kann oder eben auch Wohngeld, damit diese Personen eben gar nicht erst ins Arbeitslosengeld II hineinkommen, denn die sind hier nach meinem Dafürhalten fehl am Platz." (FK_171). Wie er zuvor ausgeführt hat, würden von ihm in einem solchen Fall auch „keine weiteren Schritte zur beruflichen Integration [der Frau] unternommen".

Selbst wo die individuellen Rollenleitbilder der Fachkräfte egalitärer geprägt sind, kann eine solche 'Vorfahrt für den Alleinernährer' auch ihrer bewussten Einstellung entspringen, die 'Privatsphäre' zu respektieren (vgl. auch Rudolph in diesem Band) und nicht gegen die gewachsene innerfamiliäre Arbeitsteilung anzugehen – zumindest solange es noch Hoffnung gibt, dass auch so kurz- oder mittelfristig wieder ein bedarfsdeckendes Erwerbseinkommen am ersten Arbeitsmarkt realisiert werden kann.

> Der Ansatz ist beim Haushaltsvorstand, aber dann schauen wir, wie wir das ganze Gebilde abbilden können. .... Wenn er sagt, ich bin Alleinverdiener, dann wird das aber auch berücksichtigt (LT_21).

Schließlich stabilisieren aber auch die strukturellen Rahmenbedingungen eine solche sequenzielle Integrationsstrategie, wie Erfahrungen in den ostdeutschen

Grundsicherungsstellen nahelegen. Hier wirken weniger Sozialhilfe-Traditionen nach, nicht zuletzt, da die Sozialhilfe in Ostdeutschland zahlenmäßig deutlich geringere Bedeutung besaß als die Arbeitslosenhilfe. Auch sind die Handlungsorientierungen der Fachkräfte geschlechteregalitärer geprägt. Jedoch wird mehrfach von Fachkräften wie Hilfebeziehenden in den Gesprächen angeführt, dass Arbeitgeber Vorbehalte gegenüber der Einstellung von Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern selbst dann haben, wenn diese über ganztätige Betreuungsmöglichkeiten verfügen, weil die Möglichkeit besteht, dass das Kind krank werden könnte und dadurch bei Müttern – nicht bei Vätern – Ausfälle erwartet werden. Diese statistische Diskriminierung durch die Arbeitgeber wird von Fachkräften offenbar zum Teil zum Anlass für eine sequentielle Integrationsstrategie genommen, die auch gegenläufig zu den expliziten Erwerbswünschen der Hilfebeziehenden sein kann:

> Ich hätte schon Interesse [an einer Maßnahme] gehabt, aber da hat man gesagt, ich bin die Mutter von den Kindern. Ich bin für die Kindererziehung zuständig (BG_373).

Zudem stößt eine aufgrund der Nachfragestrukturen des Arbeitsmarktes vermutlich tatsächlich zeitlich aufwändigere oder langwierigere Unterstützung bei der Suche nach passenden Teilzeit- oder Vollzeitstellen für Mütter auch an die Grenzen der beschränkten zeitlichen Ressourcen der Fachkräfte und kollidiert zum Teil auch mit den geschäftspolitischen Vorgaben, die als kennziffernorientierter 'Erfolgsdruck' von mehreren Fachkräften in den ostdeutschen Grundsicherungsstellen kritisiert werden. So wurden die Vorgaben zur Kontaktdichte moniert, weil die Fachkräfte auf diese Weise zu einer zeitlich äußert knapp bemessenen Terminierung gezwungen sind, die ihnen keine Zeit für längere Gespräche und gründlichere Suche nach Stellenangeboten für einzelnen Bewerber/innen lasse (NTB_336 und GD_308). Zudem wurde bemängelt, dass ohnehin nicht der *Aufwand* bei der Stellensuche etc. honoriert werde, sondern lediglich die *Erfolge* (GD_314), die rein quantitativ beurteilt und nicht daran gemessen werden, wie passend die gefundene Lösung für die Betroffenen sei. Auch in diesem Erfolgsdruck ist daher eine Ursache für die Fokussierung auf den – vermeintlich oder tatsächlich – leichter zu vermittelnden Mann zu suchen.

4. Fazit I: Eigensinn der Administration oder Unsinn des Gesetzes: Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II

Durch die Ablösung pauschaler untergesetzlicher Regelungen zu Erwerbsobliegenheit von Eltern durch Einzelfallentscheidungen (vgl. Abschnitt 2) sind

direkte institutionelle Stützpfeiler für geschlechterdifferenzierende Praktiken weggebrochen. Wie die obige Analyse ergeben hat, werden die erweiterten Ermessensspielräume von den Fachkräften oftmals dennoch nicht für individuell maßgeschneiderte Lösungen und Unterstützungen genutzt, sondern durch pauschale Regelungen gefüllt, die den Routinen im Vorgängersystem Sozialhilfe gleichen. Damit ist allerdings noch nichts darüber gesagt, wie diese pauschalen Regelungen zustande kommen, über welche Mechanismen die geschlechterdifferenzierenden Praktiken mithin reproduziert werden: Sind es mehr oder weniger habitualisierte Handlungsroutinen, die nun auch ohne gesetzliche Stütze fortleben? Oder bekommen nun im gesetzlichen Vakuum neue Interaktionsmuster entlang geschlechterstereotyper Wahrnehmungen mehr Raum und Gewicht, die dennoch zum gleichen, 'alten' Ergebnis führen? Tatsächlich bestehen bei der Umsetzung des SGB II auffällige Parallelen zur Implementation einer ähnlich gelagerten Reform in den Niederlanden, wo die Sozialamtsmitarbeiter/innen aufgrund gegenläufiger eigener normativer Überzeugungen eher bewusst eine Art „schützenden Puffer" gegen die Durchsetzung der neu eingeführten Arbeitsverpflichtung für Alleinerziehende etablierten (Knijn 2004, 352).

Eine solche Verschiebung von Reproduktionsmechanismen von gesetzlich verankerten Handlungsvorgaben hin zu mehr oder weniger bewussten, geschlechtlich durchsetzten Interaktionen hat Heintz als ein Muster der Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien identifiziert, welches insbesondere in Kontexten zum Tragen komme, in denen der Handlungs- und Interpretationsspielraum wenig strukturiert ist. Begünstigt wird es vor allem dadurch, dass formale Vorgaben fehlen, welche zwischen (ganzer) Person und (funktionsspezifischer) Rolle eine Grenze ziehen, die die Interaktionen also „ohne Ansehen der Person" gestalten (Heintz 2008). In Bezug auf den hier diskutierten Gegenstand lässt sich nun argumentieren, dass der Handlungskontext aufgrund der erhöhten Ermessenspielräume in geringerem Maße als zuvor strukturiert ist. Hinzu kommt, dass es in der Logik des Gesetzes liegt, dass eine Trennung von Person und Rolle hier explizit aufgehoben ist, insofern die Grundsicherungsstellen ja eben die „familienspezifischen Verhältnisse" der Hilfebeziehenden bei ihrer Arbeit berücksichtigen sollen – ohne dass allerdings Vorgaben existieren, wie genau dies vonstatten gehen soll. Insofern spricht einiges für die These, dass die „Eigenlogik der Behördeninteraktion" bzw. die „Eigenlogik interaktiver Kommunikation" unter Rückgriff auf Geschlechterstereotype die gesetzlichen Intentionen zur Gleichstellung der Geschlechter unterläuft (vgl. Weinbach 2010). Auch weitere Analysen bestätigen die strukturierende Kraft des „Geschlechterwissens", das in bestimmten Ausprägungen etwa auch bezogen auf die berufliche Orientierung

seine asymmetrisierenden Wirkungen entfaltet (vgl. die Beiträge von Rudolph und Karl in diesem Band). Und schließlich stützen auch die obigen Befunde diese Annahme zumindest partiell. Zugleich zeigt insbesondere der Vergleich zwischen ost- und westdeutscher Praxis aber, dass auch sehr unterschiedliche Ausprägungen des Geschlechterwissens zum selben Ergebnis, nämlich einer sequentiellen Integrationsstrategie führen können. Zudem hat bereits Ostendorf in ihrer Untersuchung der Berufsberatung von Mädchen in Arbeitsämtern einen relativ geringen Einfluss der „individuellen Axiome" der Berufsberater/innen auf die Ergebnisse der Beratungen festgestellt (Ostendorf 2005, 441f.).

Dies wirft die Frage auf, welches Gewicht im Vergleich zu anderen Stützen auf den eigensinnigen Wahrnehmungen und Handlungspraktiken der Akteure liegen. Keinesfalls zutreffend ist jedenfalls die Annahme, dass sich vorrangig ein guter gesetzgeberischer Wille am Beharrungsvermögen der implementierenden Behördenmitarbeiter bricht. Stattdessen ist der Blick auch auf die Unentschiedenheit des Gesetzgebers und konkurrierende Logiken des Gesetzes selbst zu lenken.

So ist es nämlich die Unentschiedenheit, die sich in der Installation einer 'Experimentierklausel' niedergeschlagen hat, welche es Fachkräften erlaubt, auch den Rückgriff auf etablierte Handlungsroutinen und untergesetzliche Vorgaben des Vorgängersystems Sozialhilfe als legitim wahrzunehmen. Wenn die gesetzliche Regelung zur Erwerbsobliegenheit von Eltern nahezu wortgleich aus dem Vorgängersystem übernommen wurde, und auch die untergesetzliche Weisung mit der Formulierung 'ein je nach Alter variierender Betreuungsbedarf' geradezu dazu einlädt, pauschal nach Alter des jüngsten Kindes zu unterscheiden; wenn es außerdem kein primäres Anliegen der Reform war, Geschlechterrollen zu modernisieren, sondern in erster Linie mit einer Vereinheitlichung von Organisationsstrukturen und Leistungsniveaus begründet wurde – dann bedürfte es schon einer dezidierten und nachgerade eigensinnigen Geschlechter-Reformagenda der Behördenmitarbeiter/innen, um in dieser Perpetuierung der Sozialhilfepraxis einen Widerspruch zu den Intentionen des Gesetzgebers zu erkennen oder vielmehr hineinzulesen.

Selbst mit einer solchen individuellen Modernisierungsagenda ausgestattet bleibt allerdings der Gegenstand der Interaktionen zwischen Behördenmitarbeiter/innen und Hilfebeziehenden, nämlich der Arbeitsmarkt und die Integration in denselben, dadurch gekennzeichnet, dass er von einer De-Institutionalisierung von Geschlechterdifferenzen zum Teil noch weit entfernt ist. Möchte man die Aussagen von Fachkräften und Hilfebeziehenden nicht grundlegend in Zweifel ziehen, so scheint es, als könnten sich Arbeitgeber angesichts des Überangebots an Arbeitskräften gerade in niedrig entlohnten Segmenten des Arbeitsmarktes

eine statistische Diskriminierung leisten und bereits *mögliche* tageweise Ausfälle wegen Betreuung kranker Kinder zum Ausschlusskriterium (für Frauen) erheben. Zudem wirkt diese statistische Diskriminierung sowie die Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes nicht nur auf die Anzahl und Art der Integrationen ein, sondern greift auch in die Auswahl der Maßnahmeteilnehmer/innen hinein (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 160ff.). Dies geschieht gleichwohl nicht automatisch, sondern wird auch durch Wirtschaftlichkeitserwägungen (Verbleibsquoten) und das Prinzip des Vorrangs der Vermittlung vor Qualifizierung in die Arbeitsförderung transportiert. Denn gerade die Ausgestaltung und Bewilligung von Qualifizierungsmaßnahmen hat sich in der Vergangenheit an recht eng gefassten Rentabilitätskriterien orientiert, die beispielsweise einem Nachteilsausgleich für Frauen nach langer Familienphase enge Grenzen setzten. Hier wirken untergesetzliche Vorgaben also durchaus strukturierend in die Interaktionen hinein. Auch in Bezug auf diesen Punkt bedürfte es schon einer eigensinnigen Prioritätensetzung von Fachkräften, um diese Strukturvorgaben mit Gender-Bias auszuschalten.

Einen strukturierenden Effekt hat auch das Primat der Sparziele. Das im Gesetz prominent verankerte Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit setzt durchaus Anreize, die Vermittlungsbemühungen in Paar-Haushalten auf die arbeitsmarktnähere Person zu konzentrieren – umso mehr, wenn die personellen Ressourcen auf Seiten der Vermittlungsfachkräfte zu knapp bemessen sind, um die aufwändigere Unterstützung arbeitsmarktferner Erwerbsloser leisten zu können. Begünstigt wird eine solche Strategie durch die Zielsteuerung der Bundesagentur für Arbeit, in deren Rahmen dem Ziel der Einsparung passiver Leistungen gleichrangige Bedeutung eingeräumt wird wie der Steigerung der Anzahl von Integrationen.

Die Handlungsroutinen mögen also oftmals dieselben geblieben sein wie in der Sozialhilfe, die Stützen hierfür haben sich jedoch gewissermaßen diversifiziert. Dadurch werden auch Geschlechterstereotype auf Seiten der Fachkräfte in ihrer Bedeutung als tragende Pfeiler der Reproduktion von Geschlechterdifferenzen entlastet. Strukturiert werden die Interaktionen auf operativer Eben jedenfalls in hohem Maße durch explizite oder implizite Logiken des Gesetzes; der Handlungsraum ist mithin gar nicht so unstrukturiert, wie es auf den ersten Blick scheint. In politischer Hinsicht ist diese Erkenntnis folgenreich, weil dadurch das Gesetz selbst seine gleichstellungspolitische Unschuld verliert und der Blick von gleichstellungsspezifischen Regelungen im engeren Sinne auf den gesamten Rahmen gelenkt wird.

5. Fazit II: Gleichstellung im Aktivierungsregime – zur notwendigen Neukonfiguration eines Spannungsverhältnisses

Gleichstellungspolitik hat sich in der Phase der 'aktiven' Arbeitsmarktpolitik im Kern darauf gerichtet, Zugangsrechte von Frauen zu Maßnahmen der Arbeitsförderung zu sichern (vgl. ausf. Mayer 1996). Die oben präsentierten Befunde verdeutlichen, dass die Gewährleistung von Zugangsrechten nach wie vor Aktualität besitzt, und insofern ist auch das darauf ausgerichtete gleichstellungspolitische Instrumentarium (Frauenförderquote, Eingliederungsbilanz) weiterhin von hoher Relevanz. Neben der alten Herausforderung, *zu wenig* Förderung zu vermeiden, stellen *zu viele* und zu schlechte Eingliederungsleistungen aber eine neue Herausforderung im Kontext aktivierender Arbeitsmarktpolitik dar. Eine dezentrale Gegensteuerung über das klassische gleichstellungspolitische Instrumentarium reicht hier nicht aus, stattdessen muss der gesamte Gesetzesrahmen im Sinne eines umfassenden 'Gender Mainstreaming' überdacht werden. Die folgenden Überlegungen versuchen sich an einer zumindest groben Konkretisierung dieser Forderung.

In Bezug auf die Erwerbs*pflichten* von Eltern sind, wie ich an anderer Stelle ausführlicher dargelegt habe, auch die erweiterten Ermessenspielräume zu überdenken (vgl. Jaehrling 2009). Zeitliche Obergrenzen für die Erwerbsobliegenheit von Eltern und eine Abstufung dieser zeitlichen Obergrenzen nach Anzahl und Lebensalter der Kinder, vielleicht auch nach dem Lebensalter der Eltern, mögen den Nachteil pauschaler Regelungen haben, hätten aber zum einen den Vorteil, Fälle der 'Überforderung' ausschließen zu können. Vor allem aber hätten sie den Vorteil, Abwehrrechte zu stärken und mehr Rechtssicherheit zu schaffen und dadurch auch den Aktivierungsprozess selbst nicht so stark durch latent konfliktbeladene Aushandlungsprozesse zwischen Fachkräften und Hilfesuchenden zu überfordern. Sie könnten auf diesem Weg auch dem Umstand entgegenwirken, dass „auch eine Fallbearbeitung, die sich als sehr sensibel für Lebensumstände und Geschlechterrollen zeigt", im „institutionelle[n] (Zwangs-)kontext" des SGB II als bevormundend erlebt werden kann (vgl. Bartelheimer/Henke 2007, 42) und dadurch erfolglos bleibt. Zu dem Abschreckungseffekt, der eine konstruktive Zusammenarbeit von staatlichen 'Dienstleistern' und ihren 'Kunden' erschwert, trägt jedoch weit mehr bei: nämlich die Omnipräsenz von Sanktionsdrohungen (z.B. in der Eingliederungsvereinbarung) und die intensive Kontrolle von Eigenbemühungen. Insofern gehört auch dies zu den Strukturvorgaben, die im Sinne eines 'Gender Mainstreaming' auf den Prüfstand gehören.

Damit das SGB II nicht mehr als institutioneller Zwangskontext erlebt wird, bedarf es aber mehr als der Abwesenheit von Druck und Rechtsunsicherheit, nämlich vor allem einer qualitativ hochwertigen und dem individuellen Unterstützungsbedarf angepassten Beratung und Förderung. Insbesondere in der Qualität der Eingliederungsleistungen liegt auch die Hauptherausforderung für künftige Gleichstellungspolitik und aktivierende Arbeitsmarktpolitik insgesamt. Die bisherigen Steuerungsinstrumente, die dabei in erster Linie zum Einsatz gebracht werden, nämlich die Output-Steuerung über Kennziffern und die prozeduralen Vorgaben (Eingliederungsvereinbarung, Kontaktdichte), sind in dieser Hinsicht nicht nur unzureichend, sondern zum Teil auch kontraproduktiv. Erforderlich wäre demgegenüber eine andere Zielsteuerung, die auf die Vorgabe einer Senkung passiver Leistungen verzichtet und demgegenüber das Ziel der Nachhaltigkeit bei Integrationen stärker gewichtet. Um dieses Ziel zu unterstützen, müssen auch die prozeduralen Vorgaben darauf ausgerichtet werden, eine stärkere Berücksichtigung von Neigung und Eignung der Arbeitslosen zu gewährleisten, denn ohne dies können Integrationen nicht nachhaltig sein. Ein Mittel dazu wären mehr Wahlrechte aus dem Spektrum der Eingliederungsleistungen; wirksame Kontrollen der Qualität der Fördermaßnahmen, die von Dritten erbracht werden; und schließlich mehr Zeit und weniger sanktionsbewehrte Kontrollen bei der Arbeitsuche. All dies kann auf lange Sicht nicht nur die 'Matching-Effizienz' verbessern (vgl. Gangl 2004), sondern würde auch vermeiden helfen, dass sich Hilfesuchende fraglos der Nachfragestruktur des geschlechtersegregierten Arbeitsmarktes anpassen müssen. Zudem könnten die Verringerung von Kontrollen und ggf. auch die stärkere Variation der Kontaktdichte auch bei den Fachkräften Ressourcen freisetzen, die an anderer Stelle sinnvoller eingesetzt wären. Denn die Ergebnisse der empirischen Forschung verdeutlichen, dass ein gendersensibles Fallmanagement zumindest auch an knapp bemessenen zeitlichen Ressourcen seine Grenzen findet.

Gleichstellungspolitik im SGB II in seiner jetzigen Gestalt verlässt sich im wesentlichen auf den Eigensinn von Behördenmitarbeiter/innen, die den indirekt geschlechterdifferenzierenden Strukturvorgaben gewissermaßen zum Trotz das Beste aus der Situation rausholen. Weil die Strukturvorgaben enge Grenzen setzen und zugleich die Hürden auf Seiten des Arbeitsmarktes wie auch der Arbeitsuchenden hoch sind, ist dies aber erstens nicht genug und zweitens zu voraussetzungsvoll in Bezug auf Einstellungen und Verhaltensweisen von Behördenmitarbeiter/innen. Gleichstellungspolitik und politische Steuerung insgesamt kann nicht auf eine nachgerade subversive Umsetzungspraxis vertrauen, sondern muss darauf ausgerichtet sein, Strukturen zu schaffen, die selbst Fachkräfte mit

geschlechterkonservativen Überzeugungen und Wahrnehmungsweisen zu einer gleichstellungsförderlichen Vorgehensweise veranlassen.

Literatur

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta, 2007: Eher ein Randbereich. Sicherlich auch ganz wichtig. Gender-Fragen in der Fallbearbeitung nach dem SGB II. Typoskript. Bielefeld/Göttingen.

Bundesagentur für Arbeit, 2008: Fachlicher Hinweis zu § 10 vom 30.01.2008. http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-10-SGB-II-Zumutbarkeit.pdf (Download: 03.01.2010).

Fraser, Nancy, 1994: After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. In: Political Theory, Jg. 22, Heft 4, 591-618.

Gangl, Markus, 2004: Arbeitsmarktinstitutionen und die Struktur von Matchingprozessen im Arbeitsmarkt: ein deutsch-amerikanischer Vergleich. In: Schmid, Günther/Gangl, Markus/Kupka, Peter (Hg.): Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg, 59-72.

Heintz, Bettina, 2008: Ohne Ansehen der Person? De-Institutionalisierungsprozesse und geschlechtliche Differenzierung. In: Wilz, Sylvia Marlene (Hg.): Geschlechterdifferenzen – Geschlechterdifferenzierungen. Ein Überblick über gesellschaftliche Entwicklungen und theoretische Positionen. Wiesbaden, 231-351.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Jaehrling, Karen, 2009: Gleichstellung und Aktivierung – Wahlverwandtschaft oder Stiefschwestern? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft – vom Arbeitsförderungsgesetz zu Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 117-130.

Knijn, Trudie, 2000: The Rationalized Marginalization of Care: Time is Money, Isn't it? In: Hobson, Barbara (Hg.): Gender and Citizenship in Transition. New York, 201-219.

–, 2004: Mutterschaft oder Erwerbstätigkeit als Basis für soziale Staatsbürgerschaft: Zur Re-Kommodifizierung von alleinerziehenden Müttern in den Niederlanden. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 331-355.

Maier, Friederike, 1996: Arbeitsmarkt und Geschlechterverhältnis. Frauenarbeit als Gegenstand politischer Regulierung. In: Kulawik, Theresa/Sauer, Birgit (Hg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft. Frankfurt a.M./New York, 175-205.

Ostner, Ilona, 2004: Review-Essay: Aus Anlass eines Geburtstags: „Gender and Welfare Revisited". In: Leitner Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.):

Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 44-62.

Ostendorf, Helga, 2005: Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik der Berufsberatung. Opladen.

Rixen, Stephan, 2008: SGB II § 10 RdNr 3. In: Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang (Hg.): SGB II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. München, 266-267.

Wapler, Friederike, 2010: Was kommt nach dem Altersphasenmodell? Die Erwerbsverpflichtung des alleinerziehenden Elternteils im Unterhaltsrecht und im Recht der Grundsicherung (SGB II). In: Scheiwe, Kirsten/Wersig, Maria (Hg.): Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrechts im Wandel. Baden-Baden (i.E.), 251-272.

Weinbach, Christine, 2010: Hyperinklusion durch Hartz 4. Differenzierungstheoretische Überlegungen zur 'Modernisierung' der Geschlechterrollen im SGB II. In: Manske, Alexandra/Pühl, Katharina (Hrsg.): Prekarisierung zwischen Anomie und Normalisierung? Geschlechtertheoretische Bestimmungsversuche, Münster: Westfälisches Dampfboot, 133-164

Clarissa Rudolph

Vergeschlechtlichungsprozesse im SGB II und gleichstellungspolitische Interventionen

1. Einleitung

Die Verankerung von Gleichstellungszielen im SGB II ist nicht selbstverständlich. Gleichstellungspolitik hat eine verhältnismäßig junge Tradition, und noch heute sind die Art und das Ausmaß der Regulierung und Institutionalisierung von Instrumenten und Strategien zur Herstellung von Gleichstellung umstritten. So ist es zwar weitgehend unstrittig, dass Geschlechterverhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland asymmetrisch insofern sind, als es z.B. unterschiedliche Rollenverteilungen, Tätigkeitsbereiche und Einkommenslagen von Frauen und Männern gibt. Ob sie somit Ausdruck von Ungleichheiten im Sinne von Ungerechtigkeiten sind und ob hier geschlechtshierarchische und vor allem frauendiskriminierende Strukturen wirksam werden, ist hingegen Gegenstand zahlreicher und lang anhaltender gesellschaftlicher Kontroversen. Gleichwohl lässt sich ein gesellschaftlicher Konsens dahingehend konstatieren, dass bestimmte Ausformungen der Geschlechterverhältnisse, z.B. die mangelnde Integration von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt, zu beheben sind; und sei es nur, um den prognostizierten Mangel an qualifizierten Fachkräften zu beseitigen und damit den 'Wirtschaftsstandort Deutschland' zu sichern. Dass es in diesem Kontext weniger darum geht, mehr Geschlechtergerechtigkeit zu schaffen, deutet an, wie vielfältig die Positionierungen zum Thema Geschlechterverhältnisse sind. Dies gilt auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, bei der ein Kernpfeiler von Geschlechterhierarchien, nämlich die Verteilung und Bewertung von Arbeit, mitverhandelt wird, wodurch Geschlechterhierarchien stabilisiert oder transformiert werden können.

Ziel des Beitrags ist es, die Bedeutung und Notwendigkeit von aktiver Gleichstellung im Kontext des SGB II zu analysieren und die bisherige Umsetzung kritisch zu reflektieren. Dazu wird im Folgenden zunächst die Bedeutung von Arbeit für die Analyse und Bewertung von Geschlechterverhältnissen skizziert und anschließend das Augenmerk auf *Vergeschlechtlichungsprozesse* in und durch Organisationen

gelegt. Sie machen eine intervenierende Gleichstellungspolitik notwendig, aber auch schwierig, weil sowohl subjektive wie strukturelle Ebenen wirksam sind. Wie sich solche Vergeschlechtlichungsprozesse in Form des Geschlechterwissens im SGB II darstellen und welche Möglichkeiten gleichstellungspolitischer Interventionen vorhanden sind und eingesetzt werden, wird schließlich auf der Grundlage der genderorientierten Evaluationsforschung zum SGB II zusammengetragen. Enden will ich mit einigen Vorschlägen für die weitere Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik und die Verankerung von Genderperspektiven.

2. Arbeit, Geschlecht, Geschlechterverhältnisse

Nicht zufällig stellen die Geschlechterverhältnisse in der Arbeit einen der zentralen Fixpunkte der Frauenbewegung und Frauenpolitik dar. Dies leitet sich zum einen aus der gesellschaftlichen Bedeutung von Arbeit ab. Zum anderen zeigt die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung das Ausmaß und die Wirkungen patriarchaler Strukturen besonders deutlich. Darüber hinaus gelten die Aufhebung der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die Neubewertung und die Umverteilung von Arbeit als zentrale Ansatzpunkte für die Herstellung von Geschlechtergerechtigkeit und der Freisetzung von Emanzipationspotentialen.

Ungleichheiten zeigen sich in vielfältiger Weise, die sich – nach Nancy Fraser – in eine der *Verteilung* und eine der *Anerkennung* unterteilen lassen (2004); man könnte auch sagen, es gibt eine politisch-ökonomische und eine kulturelle Dimension (ebd.). Politisch-ökonomisch zeigen sich Ungleichheiten z.B. in ungleichen Einkommenssituationen – Frauen verdienen etwa ein Viertel weniger als Männer (vgl. BMFSFJ 2009) –, in der hohen Teilzeitquote von Frauen – 34% der sozialversicherungspflichtig beschäftigen Frauen sind in Teilzeit tätig, während es bei den Männern 5,6% sind (vgl. BA 2009, 10f.) – und in der deutlich geringeren Beteiligung von Männern an unbezahlter Arbeit – während Männer wöchentlich etwa 19,5 Stunden unbezahlte Arbeit ableisten, verrichten Frauen 30 Stunden (vgl. Stiegler 2009, 28). Auf kultureller Ebene werden insbesondere Geschlechterstereotypen mit eindeutigen Rollenzuweisungen und vermeintlichen Geschlechtscharakteren sichtbar, aber auch eine unterschiedliche Bewertung und Anerkennung verschiedener geschlechtsspezifischer Betätigungsfelder. So lässt sich eine die gesamte Gesellschaft durchziehende Höherbewertung von Erwerbsarbeit feststellen, während die Haus- und Familienarbeit weder Wertschätzung noch Achtung erfährt.

Gleichwohl zeigen die Zahlen im Zeitverlauf auch nachdrückliche Veränderungen auf: So ist die Beschäftigungsquote von Frauen angestiegen (von 1991:

62% auf 2004: 66%; vgl. GenderDatenReport 2005, 106), sind die Schulabschlüsse der Mädchen besser als die der Jungen und hat auch die politische Partizipation von Frauen deutlich zugenommen (ebd., 357ff.). Die aktuellen Verhältnisse sind Ausdruck von Transformationsprozessen, die zwar das klassische Ernährermodell ins Wanken gebracht haben, aber noch keine wirklichen Alternativen entwickeln konnten. Auch das so genannte '*adult worker model*' (vgl. Lewis 2004), bei dem eine Erwerbstätigkeit aller erwerbsfähigen Personen anvisiert wird, ist von einer starken Erwerbszentrierung geprägt und stellt eine Verfestigung männlicher Lebenswelten dar, die (nur teilweise) auch für Frauen geöffnet werden.

Diese skizzierten Veränderungsprozesse sind auch darauf zurückzuführen, dass die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt im Zentrum von Gleichstellungspolitik steht und mithin Arbeitsmarktpolitik als ein relevanter Politikbereich gilt. Dies wurde im Zuge der jüngeren Reformen der Arbeitsmarktpolitik auch expliziter als zuvor hervorgehoben: Durch das Job-AQTIV-Gesetz von 2002 ist Gleichstellung als Prinzip der Arbeitsmarktpolitik an zentraler Stelle im Gesetz (SGB III) und bei Einführung des SGB II auch dort als „durchgängiges Prinzip" (§ 1 SGB II) verankert worden. Auf welche organisationellen Voraussetzungen diese Anforderungen im Allgemeinen und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Besonderen stoßen, wird im Folgenden skizziert.

3. Vergeschlechtlichung von Organisationen

Eva Kreisky hat schon recht früh auf den männerbündischen Charakter von Bürokratien hingewiesen (Kreisky 1988) und dargelegt, wie schwierig die Integration von Frauen und von Gleichstellungspolitik in die Verwaltungen ist aufgrund ihrer exkludierenden Verfasstheit. Die feministische Organisationssoziologie führt diese Debatte unter dem Stichwort *Gendered Organization* und analysiert, „wie das gesellschaftliche Problem sozialer Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen [...] zu beobachten ist und wie es in und durch Organisationen reproduziert wird" (Wilz 2004, 444). Der Fokus bei dieser Fragestellung bezieht sich in erster Linie auf die Organisationsstrukturen, die innerorganisationellen Geschlechterverhältnisse und die Reproduktion geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. Vergeschlechtlichte Organisationen bedeutet, dass sich in den Strukturen und der Arbeitsweise der Organisationen Geschlechterverhältnisse widerspiegeln, etwa indem Frauen und Männern je (geschlechts)spezifische Arbeiten zugeordnet werden oder dass sich Geschlechterhierarchien auch in der Organisationshierarchie wieder finden. Die Ergebnisse der feministischen Organisationssoziologie belegen, dass *Geschlecht* eine wichtige Rolle für die

Strukturierungen von und Interaktionen in Organisationen spielt. Hier setzt u.a. klassische Gleichstellungspolitik an, die nicht nur darauf abzielt, den Anteil von Frauen in den Organisationen und Institutionen angemessen zu erhöhen, sondern auch auf die Aufgabenverteilung, die Kompetenzzuschreibungen, die Einkommensverhältnisse und die hierarchischen Positionierungen. Wenn die feministische Organisationssoziologie heute feststellt, dass Geschlechtszugehörigkeit immer weniger eindeutig über Berufs- und Karrierewege oder über Platzierungen in einer Organisation entscheidet, dann ist das auch zurückzuführen auf die Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik, die die Bewertung des Ausschluss' von Frauen aus Politik, Beruf und Öffentlichkeit als illegitim verankern konnte (vgl. Gildemeister/Robert 2008, 228ff.). Trotz dieser vermeintlichen *De-Institutionalisierung der Geschlechterdifferenz* (vgl. Heintz/Nadai 1998, zitiert in: Gildemeister/Robert 2008) und einer *Semantik der Gleichheit* (vgl. ebd.; Wilz 2007) bleiben nicht nur Ungleichheiten erhalten, sondern auch getrennte Welten: Es gibt immer noch Geschlechtsrollenstereotypen, unterschiedliche Teilhabechancen, geschlechtshierarchische Machtverhältnisse – all dies ist Ausdruck der anhaltenden Bedeutung des Geschlechts als Strukturkategorie, die auch nicht durch Individualisierung und Pluralisierung mehr oder weniger automatisch schwindet. Die Ausdifferenzierung von Lebenslagen und die Ambivalenzen sind aber größer geworden.

Mit der Perspektive des *Geschlechterwissens* ist ein Konzept entwickelt worden, das sowohl die strukturellen wie auch die subjektiven Dimensionen von Geschlecht insbesondere in Organisationen aufnimmt und hinsichtlich ihrer Bedeutung für praktisches Handeln analysiert (vgl. Dölling 2005). Das Konzept des Geschlechterwissens, wie es Irene Dölling formuliert, wurde im Rahmen einer Studie zur Verwaltungsmodernisierung und deren Wirkungen auf Geschlechterhierarchien entwickelt (vgl. Andresen u.a. 2003). Dölling umreißt Geschlechterwissen als analytisches Konzept für sozialwissenschaftliche Frauen- und Geschlechterforschung, mit dem „analytisch genauer Handlungsorientierungen und -ressourcen ausgemacht werden [können; CR], die in der praktischen Gestaltung dieser Umbauprozesse reproduzierend-stabilisierend oder modifizierend-verändernd wirksam werden (können)" (Dölling 2005, 55). Grundlage des Geschlechterwissens ist die *Gewissheit* darüber, dass es zwei Geschlechter – Frau und Mann – gibt[1] und

1 *Gewissheit* bedeutet hier, dass es einen breiten gesellschaftlichen Konsens über Heteronormativität gibt und im Alltag keine Infragestellung der normativen Zweigeschlechtlichkeit stattfindet.

dass sich die Geschlechter durch jeweils spezifische Eigenarten, Charaktere oder Kompetenzen charakterisieren lassen. Im Hinblick auf diese Klassifizierungen und auf der Grundlage des Geschlechterwissens entwickeln Menschen nicht nur eine Sicht auf die Welt, vielmehr entspringen dieser Sicht auch Deutungen von Strukturen, Personen und Situationen – und aus diesen Deutungen wiederum ergeben sich Handlungen bzw. Handlungs*orientierungen*. Dabei gibt es drei Ebenen des Geschlechterwissens, nämlich (1) das objektive, gesellschaftliche bzw. kollektive Geschlechterwissen, welches den gesellschaftlichen Wissensvorrat über Geschlecht und Geschlechterunterschiede umfasst, (2) das individuelle, subjektive, biografisch erworbene Geschlechterwissen und (3) das feldspezifische Geschlechterwissen, das sich auf ein bestimmtes soziales Feld bezieht (Dölling 2005, 50ff.). Somit umfasst das Konzept des Geschlechterwissens nicht nur subjektive Einstellungen, sondern gleichermaßen auch strukturelle Grundlagen und gesellschaftlich relevante Wissensbestände, die im Kontext des spezifischen Feldes auf die speziellen Aufgaben und Anforderungen sowohl der Institutioneninternen wie -externen Personen ausgerichtet werden.

Bezogen auf das SGB II bedeutet das, dass nicht nur die Anforderungen an die Aufgaben der Fachkräfte von Geschlechterwissen durchzogen und durch dieses mitbestimmt werden, vielmehr umfasst es auch normatives und deskriptives Wissen zu den Geschlechterrollen und geschlechtsspezifischen Aufgaben der ALG II-Beziehenden im Beratungsprozess. Entscheidend für eine gleichstellungsförderliche Umsetzung des SGB II ist demnach, welche Ausprägung dieses Geschlechterwissen von Fachkräften besitzt, ob es also zum Beispiel eher gleichstellungsorientierte oder eher traditionalistische Einstellungen beinhaltet.

4. Geschlechterwissen im SGB II

Mit dem Konzept des Geschlechterwissens lässt sich das Ineinandergreifen vergeschlechtlichter Strukturen und der „situativen und interaktiven Herstellung von Geschlecht in den Praxen der AkteurInnen" und mögliche Veränderungspotentiale analysieren und darüber hinaus verfolgen, inwieweit die AkteurInnen selbst wieder zur Vergeschlechtlichung beitragen (ebd., 56). In der Analyse der SGB II-Praxis scheinen verschiedene Dimensionen des Geschlechterwissens auf, und über einzelne Handlungen hinaus wird verständlich, warum, in welchem Umfang und mit welchen Wirkungen bestimmte Handlungsmuster wirksam werden.

So wie das SGB II selbst von bestimmten Erwerbs- und Rollenmodellen geprägt ist, wird auch in der Umsetzung des SGB II das Geschlechterwissen der

beteiligten Personen sichtbar. Der Rückgriff auf das eigene Geschlechterwissen der einzelnen AkteurInnen gewinnt deshalb an Bedeutung, da das SGB II als rechtliches Konstrukt gleichstellungspolitisch ambivalent zu bewerten ist. Zum einen rekurriert es mit dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft auf eher klassische Familienmodelle, wenn z.B. durch die Anrechnung des Partnereinkommens überdurchschnittlich viele Frauen aus dem ALG II-Bezug herausfallen und auf innerfamiliäre Abhängigkeitsverhältnisse verwiesen sind. Zum anderen fordert das SGB II von allen erwachsenen Hilfebedürftigen, dass sie zum Abbau des Hilfebezugs beitragen, was eher einem *adult worker-model* entspricht. Welchem Modell die Fachkräfte folgen, ist u.a. vom eigenen Geschlechterwissen abhängig.

Ortrun Brand hat (in Anlehnung an Lepperhoff 2005) im Kontext der SGB II-Evaluation die im Rahmen der durchgeführten Fallstudien erhobenen Handlungen und Äußerungen der SGB II-Fachkräfte analysiert und darauf basierend zwei idealtypische Ausprägungen von Geschlechterwissen entwickelt, aus denen sich auch unterschiedliche Vorstellungen von der Arbeit der Grundsicherungsstellen und von den gleichstellungspolitischen Handlungsorientierungen ergeben. Diese Typisierung beschreibt, ob die Personen von einer Geschlechterdifferenz ausgehen und wenn ja, worauf sie sie zurückführen: Im impliziten Geschlechterwissen werden Geschlechterunterschiede auf bestimmte Lebenslagen zurückgeführt, während das explizite Geschlechterwissen von einer sozialen Konstruktion von Geschlecht ausgeht. Welche Folgen sich daraus für Fragen der Arbeitsmarktpolitik und der Umsetzung des SGB II ergeben, fasst die folgende Tabelle zusammen.

Implizites Geschlechterwissen (vgl. Lepperhoff 2005) geht davon aus, dass sich Ungleichheitsstrukturen von Frauen insbesondere aus der Übernahme der Versorgungsarbeit ergeben; übernehmen Männer die Kinderbetreuung, so können sie von Benachteiligung ebenfalls betroffen sein. Die Lösung der Probleme liegt demnach in einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere durch die Verbesserung der Kinderbetreuungssituation. Strukturelle Ungleichheiten des Arbeitsmarkts verlangen keine besondere Aufmerksamkeit und erledigen sich durch Vereinbarkeitslösungen. Infolgedessen sind auch in der SGB II-Umsetzung keine gezielten frauen- oder gleichstellungspolitischen Maßnahmen nötig, es sei denn, sie zielen auf Kinderbetreuungsangebote ab.

Beim expliziten Geschlechterwissen werden Ungleichheitslagen auf geschlechtsspezifische Strukturen zurückgeführt; Geschlecht gilt als sozialer Platzanweiser. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und der geschlechtshierarchisch segregierte Arbeitsmarkt führen zur Benachteiligung von Frauen,

Tabelle 1: Ausprägungen von Geschlechterwissen im SGB II

	Implizites Geschlechterwissen (Externalisierung und Individualisierung von Geschlecht)	*Explizites Geschlechterwissen* (Geschlecht als Problem der Strukturebene und der Institution)
Existenz und Verortung von Geschlechterunterschieden	Es gibt keine Geschlechterunterschiede, aber von bestimmten Problematiken sind bestimmte Gruppen (i.d.R. von Frauen) stark betroffen. Subtext/Einschränkung: biologische Geschlechterunterschiede (Gebärfähigkeit/körperliche Konstitution) existieren.	Ja (sozial) Geschlechterunterschiede sind in vielfältiger Weise sozial konstruiert.
Integration	Arbeitgeber als Problem: Wollen keine Frauen mit Kindern. Subtext/Einschränkung: körperliche Konstitution von Frauen und damit verbundene Grenzen d. Arbeitsschutzes.	Arbeitsmarktsegregation als Problem und Folge geschlechtshierarchischer Arbeitsteilung, schlechtere Bezahlung von Dienstleistungsberufen.
Maßnahmen	Gleiche Teilhabe an Maßnahmen; spezielle Maßnahmen für best. Gruppen insb. mit Blick auf Kinderbetreuung gerechtfertigt, um bessere Vereinbarkeit zu ermöglichen. Subtext/Einschränkung: Bestimmte Maßnahmen nicht für Frauen (körperliche Grenzen).	Problematisierung: Maßnahmen sind geschlechtsspezifisch segregiert; 'Frauenmaßnahmen' sind häufig in später schlechter bezahlten Bereichen angesiedelt.
Betreuung allg.	Fachkräfte machen (scheinbar) keine Unterschiede in der Betreuung; „alle werden gleich behandelt und gefördert"; Grundsicherungsstelle als neutrale Instanz.	Kritische Reflektion des eigenen Handelns: Greift man unbewusst auf traditionelle Orientierungen zurück? Zeitdruck und Betreuungsrelation als Problem.
Kinderbetreuung und private Arbeitsteilung	Schlechte öffentliche Kinderbetreuung; individuell begründete Zuständigkeit der Frauen für Kinderbetreuung; Betreuungsfrage ist Sache der Eltern.	Private Arbeitsteilung auch als Problem der (Nicht-)Beteiligung von Vätern.
Handlungsorientierung	Bessere Vereinbarkeitslösungen • durch bessere öffentliche Kinderbetreuung • durch bessere Einbindung des privaten Umfelds • durch Einbindung der Väter Rücksichtnahme bis Kapitulation vor individueller Entscheidung hinsichtlich privater Arbeitsteilung.	• Starke Thematisierung der Geschlechterfrage in allen Bereichen der Grundsicherungsstelle • Maßnahmen '*gendern*': Kinderbetreuung, Teilzeit, Zielgruppen etc. • Gleichstellungspolitik implementieren • Eigene Betreuungspraxis reflektieren

Quelle: GendA (Ortrun Brand)

die es gezielt zu verändern gilt, z.B. durch spezifische Maßnahmeangebote für Frauen oder durch systematische Gleichstellungsprozesse.

Insgesamt hat sich bei der Analyse der untersuchten Aktivierungsprozesse gezeigt, dass die skizzierten Idealtypen durchaus auch in Reinform vorzufinden sind. Überwiegend handelt es sich aber um Mischformen bzw. können die gleichen Fachkräfte in unterschiedlichen Situationen auch unterschiedlich handeln – gerade in sozialen Interaktionen werden ja auch die Geschlechterwissen der anderen, hier also der ALG II-Beziehenden relevant. Es überwiegt allerdings eher das *implizite* Geschlechterwissen, was überwiegend in der Individualisierung von Problemlagen seinen Ausdruck findet. Interessanterweise war das von Lepperhoff noch dargestellte naturalisierte Geschlechterwissen, welches nur biologische Unterschiede gelten lässt und Benachteiligung nur als Folge individueller persönlicher Defizite identifiziert, in den untersuchten SGB II-Grundsicherungsstellen nicht präsent. Lediglich Teile dieser Form bzw. Teilaspekte davon finden sich im Typus des impliziten Geschlechterwissens wieder, wenn „Restbestände" an Ungleichheit biologisiert werden. Dies führt zu der These, dass im Rahmen aktueller Arbeitsmarktpolitik die Existenz geschlechtsspezifischer Ungleichheiten am Arbeitsmarkt als *kollektives (und weitgehend unhinterfragtes) Geschlechterwissen* Eingang gefunden zu haben scheint. Dies ist zumindest ein Fundament, auf dem sich gleichstellungspolitisch aufbauen ließe.

5. Gleichstellungspolitik in der SGB II-Umsetzung

Nun bedeutet das nicht, dass Gleichstellungspolitik auf das Geschlechterwissen direkt abzielt. Vielmehr zeigen die Komplexität des Geschlechterwissens und das Ausmaß geschlechtsspezifischer Strukturen, dass Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen nicht von selbst verschwinden, weshalb es systematischen Gleichstellungshandelns bedarf.

Der Gesetzgeber hat von Beginn an eine gleichstellungspolitische Komponente in das SGB II integriert, indem er das Prinzip der Gleichstellung von Männern und Frauen in § 1 SGB II verankert hat. Auch familienpolitische Belange sollen berücksichtigt und geschlechtsspezifische Nachteile des Arbeits- und Ausbildungsmarktes ausgeglichen werden. Schließlich gilt für die Besetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und dem Einsatz von Instrumenten die Frauenförderquote, wie sie aus dem SGB III schon bekannt war. Damit gibt das SGB II – abgesehen von der sehr konkreten Frauenförderquote – überwiegend einen gleichstellungspolitischen *Rahmen* vor, der von den Grundsicherungsstellen

zu füllen ist. Dieser Rahmen ist – trotz des kollektiven Geschlechterwissens – überwiegend nur in geringem Maße genutzt worden.

Hinsichtlich der Institutionalisierung von Gleichstellung in der Arbeitsmarktpolitik kann auf die Vorgaben für die *Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt* (BCA) verwiesen werden: BCA sind für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, für die Gleichstellung am Arbeitsmarkt und die Frauenförderung zuständig (§ 385 SGB III). Dazu beraten sie die Fach- und Führungskräfte der Arbeitsagenturen und wirken an gleichstellungspolitischen Konzeptionen mit (vgl. BA 2006). Gleichstellung als umfassendes Prinzip müsste demnach neben einer personellen Verankerung auch bedeuten, dass für die Grundsicherungsstelle in allen Bereichen Gleichstellung integriert wird, sei es in die Maßnahmeplanung oder in die Konzeption und Umsetzung des Aktivierungs- und Betreuungsprozesses.

Ende 2007 gab es in fast 40% der Grundsicherungsstellen keine Beauftragte für Gender- oder Gleichstellungspolitik. Bei den 60% mit Genderbeauftragter wurden in einem relevanten Umfang Gleichstellungsfragen informell betreut oder von einer Fachkraft oder der Geschäftsführung zusätzlich zu den eigentlichen Aufgaben übernommen. Nur in 4% der Grundsicherungsstellen gab es eine eigenständige Genderbeauftragte (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 87[2]). In den so genannten Optionskommunen, also Grundsicherungsstellen, bei denen die Umsetzung des SGB allein in kommunaler Verantwortung liegt, wurde die Bearbeitung des Gleichstellungsthemas oftmals von kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten übernommen. Allerdings zeigt sich, dass die Beteiligung der Genderbeauftragten an der Entwicklung von arbeitsmarktpolitischen Strategien bzw. an der Ausgestaltung von Maßnahmen noch zu wünschen übrig lässt: Knapp 35% waren 2007 in hohem und sehr hohem Maße beteiligt, 28% teils-teils und knapp 40% in geringem Maße oder überhaupt nicht. So verwundert es auch nicht, dass Gleichstellung kaum konzeptionell und prozedural verankert ist (ebd., 91ff.). Die wenigen Gleichstellungsbeauftragten, die derzeit in den Grundsicherungsstellen tätig sind, konzentrieren sich in erster Linie darauf, dass Frauen stärker am Aktivierungsprozess partizipieren, dass sich die Rahmenbedingungen verbessern, bspw. durch Angebote der Kinderbetreuung, oder dass der Beratungsprozess stärker geschlechtergerecht gestaltet wird (ebd., 107ff.). Wenn darüber hinaus aktive Gleichstellungspolitik stattfindet, dann ist das häufig auf das Engagement einzelner Fachkräfte zurückzuführen. Sie umfasst überwiegend die Maßnahmenplanung und -gestaltung und zielt dabei v.a. auf Vereinbarkeitsprobleme ab. Im Weiteren finden teilweise zielgruppenspezifische

2 Quelle: SGB II-Organisationserhebung des IAW Tübingen, Welle 2008.

Informationsveranstaltungen statt (z.B. für BerufsrückkehrerInnen). Von einer *Kultur der Gleichstellung* oder einem umfassenden *Gender Mainstreaming-Prozess* kann hingegen überwiegend nicht die Rede sein.

6. Grenzen der Gleichstellungspolitik im SGB II …

Es würde leichter fallen, konkrete Gleichstellungspläne und Instrumente der Frauenförderung im SGB II zu formulieren, wenn nicht die Aktivierungs- und Integrationsmaßnahmen durch einen schwierigen Arbeitsmarkt insgesamt begrenzt wären. Weitere Grenzen ergeben sich auch daraus, dass potentielle ArbeitgeberInnen spezifische Ansprüche an BewerberInnen haben können – z.B. dass sie einem bestimmten Geschlecht angehören. Viele Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen nehmen diese Rahmenbedingungen allerdings nicht als eine Aufforderung zur Entwicklung gezielter Gleichstellungsstrategien, sondern betrachten sie als Strukturen, deren Ursachen und damit auch Veränderungsmöglichkeiten jenseits ihrer eigenen Handlungsreichweite liegen. Stattdessen begründen die Rahmenbedingungen oftmals geschlechtsspezifische Aktivitäten seitens der Fachkräfte, die aufgrund der vermeintlich undurchdringlichen Geschlechterrollen eher traditionelle Familien- und Erwerbsmuster fördern, indem z.B. innerhalb einer Paarbedarfsgemeinschaft mit zwei arbeitslosen PartnerInnen überwiegend der Mann bei der Jobsuche unterstützt wird, weil für ihn der Arbeitsmarkt aufnahmebereiter sei (vgl. Jaehrling in diesem Band). Das feldspezifische Geschlechterwissen, das hierbei sichtbar wird, enthält somit ein Konglomerat von Gleichstellungsbegrenzungen, die zu nur sehr eingeschränkten Gleichstellungsaktivitäten führen. Dabei überwiegt die zielgruppenspezifische Gestaltung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Darüber hinaus liegen Grenzen im Hinblick auf die Institutionalisierung von Gleichstellung v.a. darin, dass damit Personalmittel gebunden werden, die sich in der SGB II-Logik nicht unmittelbar bezahlt machen. Als Ziele vorgegeben und abgefragt werden die Zahl der Arbeitsmarktintegrationen, Reduzierung der Hilfebedürftigkeit und Senkung der passiven Leistungen – die Verankerung von Gleichstellungspolitik und der Versuch der Beeinflussung der geschlechtsspezifischen Strukturen des Arbeits- und Ausbildungsmarktes spielen in den Zielvereinbarungen zwischen dem Bundesarbeitsministerium und der BA hingegen keine Rolle. Da die personelle Institutionalisierung auch nicht – wie im SGB III – gesetzlich vorgeschrieben ist, scheint eine Person, die sich konzentriert um die Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung bemüht, vielen entbehrlich. Ähnlich umstritten ist die Frauenförderquote, die v.a. im Westen Deutschlands

nicht nur deutlich unterschritten, sondern auch im operativen Geschäft und beim Controlling kaum eingesetzt wird (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 101ff.). Während die einen sie als zu starr und nicht den spezifischen Erfordernissen des SGB II angemessen empfinden, schätzen die anderen sie als Instrument der Genderanalyse, als Ausgangspunkt für die gleichstellungsorientierte Gestaltung von Maßnahmen und als Ankerpunkt gleichstellungspolitischer Diskussionen und Zielentwicklungen.

Gleichstellungspolitik befindet sich in einem permanenten Zwiespalt: Je stärker und präziser sie verankert ist, desto mehr reizt sie zum Widerspruch und zur Abwehr von Zwang. Und gleichzeitig dient eine mangelnde Verankerung zur Legitimation gleichstellungspolitischer Verweigerung ('wenn der Gesetzgeber das gewollt hätte, dann hätte er eine Gleichstellungsbeauftragte ja ins Gesetz schreiben können') und Gleichstellungsaktivitäten finden entweder gar nicht statt oder sind noch mehr auf individuelles Engagement verwiesen.

7. … und Perspektiven

Eine umfassende Verankerung von Gleichstellung wäre für alle Beteiligten, also sowohl für die SGB II-Fachkräfte wie auch für die ALG II-BezieherInnen hilfreich. Erstere hätten in dem Spannungsfeld des individuellen Geschlechterwissens, gleichstellungspolitischer Vorgaben und Anforderungen ihrer Klientel klarere Handlungsoptionen, die dann durchaus individuell auf die jeweilige Situation der Betroffenen abgestimmt werden könnten. Letztere sähen sich einer transparenten Gleichstellungspolitik gegenüber, die nicht willkürlich erschiene und über die man sich (gegebenenfalls) streiten könnte. Vor allem aber könnte nur durch einen umfassenden Gleichstellungsprozess den immer noch vorhandenen strukturellen Ungleichheiten entgegengewirkt werden, die sich ja individuell durchaus problematisch auswirken, so wie sich das z.B. für die Alleinerziehenden zeigt (vgl. Hieming/Schwarzkopf in diesem Band) oder auch in der mangelnden Wahlfreiheit – wenn scheinbar objektive Rahmenbedingungen und individuelle Präferenzen der Fachkräfte Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren.

Zukunftsorientierte Gleichstellungspolitik muss zum einen auf institutioneller Ebene ansetzen und Rahmenbedingungen für einen Gleichstellungsprozess schaffen, zum zweiten muss sie auf den konkreten Aktivierungsprozess wirken und die Genderkompetenz der Fachkräfte des SGB II stärken.

Da der Umfang der gleichstellungspolitischen Aufgaben immens und zudem in unterschiedlichen politischen bzw. praktischen Bereichen angesiedelt ist, wäre die gleichstellungspolitische Institutionalisierung auf drei Ebenen hilfreich (vgl.

Brand/Rudolph 2009, 241f.): Zum einen wäre das eine Zuständigkeit für die Formulierung arbeitsmarktpolitischer Ziele und die Verankerung politisch günstiger Rahmenbedingungen (z.B. Kinderbetreuung) auf kommunaler Ebene, die von der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten übernommen werden könnte. Die Konzeptionierung eines Gleichstellungsprozesses für die Grundsicherungsstelle und von gleichstellungsorientierten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten läge zum anderen in der Verantwortung einer Genderbeauftragten innerhalb der Organisation, analog zur BCA in der Arbeitsagentur.[3] Und schließlich wäre eine Beratungsstelle für ALG II-Beziehende zu schaffen, die nicht in der Grundsicherungsstelle angesiedelt wäre und Frauen (und Männer) hinsichtlich ihrer Integrationsmöglichkeiten berät und unterstützt. Im Rahmen einer kontinuierlichen Vernetzung könnten die verschiedenen Ansätze und Aktivitäten abgestimmt werden.

Um insbesondere den Fachkräften mehr Handlungsorientierung und -optionen im Hinblick auf gleichstellungspolitische Erfordernisse zu eröffnen, wäre es darüber hinaus sinnvoll und zielführend, die Genderkompetenz der Einzelnen und der Organisation als Ganzes zu stärken. Für die Einzelnen hieße das, geschlechtsdifferenziertes Fachwissen, eine an Genderanalysen orientierte Methodenkompetenz und die Fähigkeiten der Gestaltung geschlechtergerechter Arbeitsbeziehungen (vgl. Blickhäuser/Bargen 2006, 11) zu vermitteln und zu vertiefen. Dafür bieten sich Genderschulungen an. Genderkompetenz der Organisation könnte sich insbesondere durch die gemeinschaftliche Entwicklung von Leitbildern und Gleichstellungskonzepten entfalten. Dies bedürfte allerdings eines kontinuierlichen Kommunikations- und Kooperationsprozesses, der explizit die Verbesserung der Gleichstellung und des Gleichstellungshandelns zum Ziel hätte. Das heißt aber auch, dass Gleichstellung Zeit und Geld kostet.

Letztendlich stellt aber Gleichstellungspolitik im SGB II-System eine Gratwanderung dar: In seinen grundlegenden Orientierungen geht Geschlechtergerechtigkeit weit über die Möglichkeiten hinaus, die das SGB II zur Gleichstellung anbietet, bspw. indem die Umverteilung von Care-Arbeit im SGB II kaum anvisiert wird. Auch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft ist aus feministischer Sicht höchst kritisch zu bewerten (vgl. Berghahn 2008). Sich deshalb dem Gleichstellungshandeln im SGB II aber vollständig zu verweigern, erinnert nicht nur an mittlerweile überholte Autonomie- vs. Institutionalisierungsdiskussionen (vgl. Rudolph 2009), sondern ist praxisfern und bietet wenig Optionen für politisches

3 Ist im Zuge der Organisationsreform der Jobcenter vorgesehen.

Handeln. Die Fragen, die eine geschlechterdemokratische Zielformulierung aber an diesen Bereich staatlichen Handelns und der Organisation seiner Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik stellt, können als eine gute und kritische Begleitung der aktuellen Arbeitsmarktpolitik fungieren.

Literatur

Berghahn, Sabine, 2008: Die „Bedarfsgemeinschaft" gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells? In: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra (Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme — Analysen — Perspektiven. Göttingen, 143-168.

Blickhäuser, Angelika/von Bargen, Henning, 2006: Mehr Qualität durch Gender-Kompetenz: ein Wegweiser für Training und Beratung im Gender Mainstreaming. Königstein/Taunus.

Brand, Ortrun/Rudolph, Clarissa, 2009: Gleichstellung als Luxus? Bedingungen der Institutionalisierung von Geschlechterpolitik in der Umsetzung des SGB II. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird „aktiviert" – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung gleichstellungspolitischer Ziele des SGB II. Rehburg-Loccum, 223-246. (= Loccumer Protokolle 79/08)

Bundesagentur für Arbeit, 2006: Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt. Aufgaben und Auftrag. Nürnberg. http://www.arbeitsagentur.de/Dienststellen/RD-NRW/Iserlohn/AA/Zielgruppen/Generische-Publikationen/Chancengleichheit/Aufgaben-und-Auftrag-BCA.pdf. (Download: 18.04.2010)

–, 2009: Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer, November 2009. Nürnberg. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/analytik/gender-analytikreport_2009-11.pdf (Download: 18.04.2010).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2009: Atlas zur Gleichstellung von Frauen und Männern in Deutschland. Berlin.

Dölling, Irene, 2005: 'Geschlechter-Wissen' – ein nützlicher Begriff für die 'verstehende' Analyse von Vergeschlechtlichungsprozessen? In: Zeitschrift für Frauenforschung und Geschlechterstudien. 23. Jg., Heft 1+2, 44-62.

Fraser, Nancy, 2004: Feministische Politik im Zeitalter der Anerkennung: Ein zweidimensionaler Ansatz für Geschlechtergerechtigkeit. In: Beerhorst, Joachim/Demirović, Alex/Guggemos, Michael (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/M., 453-474.

Gildemeister, Regine/Robert, Günther, 2008: Geschlechterdifferenzierung in lebenszeitlicher Perspektive. Interaktion – Institution – Biografie. Wiesbaden.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Kreisky, Eva, 1988: Bürokratie und Frauen. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft. 17. Jg., Heft 1, 91-102.

Lepperhoff, Julia, 2005: Gleichberechtigt ungleich – ungleich gleichberechtigt. Geschlechter-Wissen und berufliche Entwicklung in der öffentlichen Verwaltung. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Correll, Lena/Janczyk, Stefanie (Hg.): In Arbeit: Zukunft. Die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsforschung liegt in ihrem Wandel. Münster, 241-257.

Lewis, Jane, 2004: Auf dem Weg zur „Zwei-Erwerbstätigen"-Familie. In: Leitner,Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzensteller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Wiesbaden, 62-84.

Rudolph, Clarissa, 2009: Frauen- und Gleichstellungspolitik: Gesellschaftlicher Wandel durch Institutionen? In: Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (Hg.): Feminismus: Kritik und Intervention. Münster, 115-132.

Stiegler, Barbara, 2009: Zur Care-Arbeit in Deutschland. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Antworten aus der feministischen Ökonomie auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise. Bonn, 27-31.

Wilz, Sylvia, 2004: Organisation: Die Debatte um 'Gendered Organizations'. In: Becker, Ruth/Kortendiek, Beate (Hg.): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Wiesbaden, 443-449.

–, 2007: De-Institutionalisierung, Individualisierung und Personalisierung? Arbeit, Organisation und Geschlecht im Wandel. In: Aulenbacher, Brigitte/Funder, Maria/Jacobsen, Heike/Völker, Susanne (Hg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Wiesbaden, 114-130.

II

Die „Steuerung" der SGB II-Umsetzung durch Geschlecht

Bettina Hieming

Ein unerfülltes Versprechen: Kinderbetreuung als neue soziale Dienstleistung im SGB II

Einleitung

Mit der Diskussion um die Einführung des SGB II war – neben vielen kritischen Stimmen – auch die gleichstellungspolitische Hoffnung auf eine schrittweise gesellschaftspolitische Richtungsänderung verbunden: Das SGB II beinhalte die Abkehr vom Ernährermodell insbesondere durch die Förderung der Erwerbsintegration von Frauen, weshalb es auch erklärtes Ziel bei der Umsetzung sei, dass Betreuungsaufgaben nicht länger ein Eingliederungshemmnis für Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern sein sollen. So verkündete eine Abgeordnete im politischen Diskurs des Gesetzgebungsprozesses die gute Botschaft: „Sie [die Frauen] erhalten nunmehr besondere Eingliederungsmaßnahmen; denn Kindererziehung darf kein Eingliederungshemmnis sein. Es ist vorgesehen, den Frauen eine Betreuung der Kinder anzubieten“ (Plenarprotokoll 15/67).

Unbestritten wäre es gleichstellungspolitisch ein großer Schritt, wenn Kinderbetreuungsprobleme als Vermittlungshemmnis erkannt *und* adäquat bearbeitet würden. Fortschrittlich wäre, dass Erziehende erstens bei der Suche nach Kinderbetreuungsplätzen aktiv von der Grundsicherungsstelle unterstützt und zweitens im Beratungsprozess darauf hingewirkt würde, dass auch Männer stärker in die Betreuungsaufgaben eingebunden werden.

Flankiert wurde dieses gleichstellungspolitisch wünschenswerte Ziel durch das ebenfalls 2005 in Kraft getretene Bundesgesetz zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG), nach dem für Kinder unter 3 Jahren und schulpflichtige Kinder ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vorzuhalten ist.[1] Im Gesetzgebungsprozess zum SGB II wurde hervorgehoben, dass der Gesetzentwurf zu einer deutlichen finanziellen

1 Auch in jüngster Zeit wurde das Ziel mit dem Ende 2008 verabschiedeten Kinderförderungsgesetz (KiföG), das jedem Kind ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab 2013 den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz zuspricht, nochmals forciert und gestärkt.

Entlastung der Kommunen führen werde, die zusätzliche Spielräume für den Ausbau der Kinderbetreuung schaffen sollten.[2] Auf den aktuellen Stand und die Schwierigkeiten und Widerstände dieser politischen Ausbauabsicht wird in Abschnitt 3 dieses Beitrages noch detailliert eingegangen. Im SGB II wurde jedenfalls der hohen Bedeutung der Kinderbetreuungsfrage für die Erwerbsintegration von (weiblichen) Hilfebedürftigen mit Kindern auch tatsächlich Rechnung getragen. Neben den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden auch Leistungen zur Betreuung minderjähriger Kinder Teil des Aufgabenspektrums der Grundsicherungsstellen (§ 16a SGB II).

Der Beitrag wird zeigen, dass die Umsetzung dieser neuen sozialen Dienstleistung ‘Leistungen zur Kinderbetreuung’ – nun einige Jahre im Praxistest – unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht als gleichstellungspolitischer Fortschritt gewertet werden kann, und der Frage nach den Hintergründen und Ursachen für diesen Befund nachgehen. Zunächst wird dargestellt, wie die praktische Umsetzung der sozialen Dienstleistung Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen erfolgt. Es wird sich zeigen, dass gleichstellungspolitischer Wunsch und praktizierte Wirklichkeit zum Teil weit auseinander liegen. Die Gründe für diese Diskrepanz werden im dritten Abschnitt erörtert. Empirische Basis sind die Ergebnisse des Projektes „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht“. Dabei wird sowohl die Perspektive der Fachkräfte und der ALG II-Beziehenden auf die ‘Leistung Kinderbetreuung’ im Beratungsprozess analysiert wie auch die rechtliche Verankerung dieser Dienstleistung, die in das Aufgabenspektrum der kommunalen Träger fällt, einbezogen. Im letzten Abschnitt wird ein Vorschlag formuliert, wie diese Leistungen zur Kinderbetreuung in der Praxis aussehen müssten, damit sie einen gleichstellungspolitischen Fortschritt mit sich bringen und damit den gleichstellungspolitischen Hoffnungen aus der Zeit vor Einführung des SGB II näher kommen können.

Die Frage der Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen

Mit § 16a SGB II wurde die Frage der Kinderbetreuung ausdrücklich Thema in den Grundsicherungsstellen. Im Gesetz heißt es hierzu:

2 Die Kommunen sollten nach Berechnungen des Bundes um 2,5 Mrd. Euro bei der Sozialhilfe entlastet werden, von denen 1,5 Mrd. in den Ausbau der Kinderbetreuung fließen sollten (Schierren 2008, 441).

> Zur Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit können die folgenden Leistungen, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden: 1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen.

Der Wortlaut des Gesetzes lässt darauf schließen, dass hier grundsätzlich nur Sachleistungen zur Verfügung gestellt werden.[3] Zwar handelt es sich bei Leistungen nach § 16a um Ermessensleistungen, wenn aber die Tatbestandsvoraussetzungen erfüllt sind, d.h. die Eingliederung ohne diese Leistung nicht zu erreichen ist, dann besteht ein 'Leistungsanspruch dem Grunde' nach (Thie 2009, 362). Jenseits der gesetzlichen Grundlage zeigen sich in der tatsächlichen Umsetzungspraxis in den Jobcentern folgende Möglichkeiten, wie Unterstützungsangebote zur Sicherstellung der Kinderbetreuung ausgestaltet sein können:

- feste Platzkontingente in Betreuungseinrichtungen werden für Kinder ALG II-Beziehender vorgehalten,
- Kinder von ALG II-Beziehenden werden bei der Vergabe bevorzugt berücksichtigt oder
- es werden kurzfristig neue Betreuungsplätze eingerichtet.

Zudem können die Grundsicherungsstellen

- in die kommunale Angebotsplanung einbezogen werden oder
- selbst Kinderbetreuungsmöglichkeiten im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anbieten.

In einer im Oktober 2007 durchgeführten Organisationserhebung, an der sich 95% aller Grundsicherungsstellen beteiligt haben, zeigte sich, dass feste Platzkontingente für Kinder von ALG II-Beziehenden nahezu unbedeutend waren, demgegenüber die bevorzugte Berücksichtigung dieser Kinder bei der Vergabe und die kurzfristige Einrichtung zusätzlicher Betreuungsplätze eine größere Rolle spielte (IAW/ZEW 2008, 141). Dabei bemühten sich die Fachkräfte nur selten selbst um Betreuungsplätze für die Kinder ihrer Kund/inn/en. Stattdessen wurden die Erziehenden an die zuständige kommunale Stelle verwiesen (IAW/ZEW 2008, 144). Zudem ist der strategische Stellenwert des Themas in den Grundsicherungsstellen eher gering: so maßen nur etwa ein Drittel der Grundsicherungsstellen der Kinderbetreuung eine hohe bzw. sehr hohe Bedeutung bei (IAW/ZEW 2008, 74ff.). Die im Jahr 2008 im Rahmen des Gender-Projekts durchgeführten Fallstudien zeigten jedoch, dass auf Leitungsebene ein wachsen-

3 Thie (2009, 363) begründet dies damit, dass im Gesetz „Betreuung" und nicht „Kosten der Betreuung" steht.

des Bewusstsein zur Bedeutung der Kinderbetreuung für die Integrationschancen von (vorrangig weiblichen) ALG II-Beziehenden mit Kindern bestand (IAQ/FIA/GendA 2009a, 123).[4]

Auf operativer Ebene hatte das Thema Kinderbetreuung jedoch nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung, es wurde nur sehr selten in Beratungsgesprächen aufgegriffen (IAW/ZEW 2008, 267; Reis 2009, 30). Eine Anfang 2007 durchgeführte telefonische Befragung von etwa 20.000 ALG II-Beziehenden (Kundenbefragung; ZEW u.a. 2007) ergab, dass für jede fünfte Frau mit Kindern unter 15 Jahren die Kinderbetreuung ein Problem sei, während dies nur auf 7% der Männern zutraf.[5] Gleichwohl wurde das Thema kaum im Beratungsgespräch thematisiert – und selbst wenn dies geschah, erhielt nur knapp jede/r Dritte entsprechende Unterstützung – Männer mit 30,4% etwas seltener als Frauen (IAQ/FIA/GendA 2009b, 62). Das bedeutet anders formuliert, dass bei 95% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die nach eigener Einschätzung stark vom Problem der Kinderbetreuung in Anspruch genommen waren, keine unterstützende Maßnahme seitens der Grundsicherungsstelle eingeleitet wurden (Kaltenborn/Wielage 2009, 3). Zudem zeigen Ergebnisse einer weiteren Befragung von ALG II-Beziehenden und Niedrigeinkommenbeziehenden im Frühjahr 2008, dass für knapp ein Viertel jener, die bislang keine Unterstützung erhalten hatten, eine solche jedoch sehr wichtig gewesen wäre. Dabei wünschten sich Frauen mit Kindern unter 15 Jahren in Ost- wie Westdeutschland häufiger Unterstützung als Männer (IAQ/FIA/GendA 2009a, 117f.). Der Tatsache, dass die Frage der Kinderbetreuung nur wenig Eingang in die Beratungsgespräche fand, ist hinzuzufügen, dass das Thema weder von den ALG II-Beziehenden noch von den Vermittlungsfachkräften thematisiert wurde. Den Ursachen für

4 Die Fallstudien wurden vor der beginnenden Wirtschaftskrise während des leichten wirtschaftlichen Aufschwungs durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, dass eine Klientel mit spezifischem intensiven Unterstützungsbedarf im SGB II-Leistungsbezug verbleibt. Daher wurden in den Grundsicherungsstellen Überlegungen und Anstrengungen unternommen, zielgerichteter diese Klientel in den Blick zu nehmen. Während eines zum Ende des Jahres 2008 durchgeführten Workshops mit Gleichstellungs-Expertinnen aus den Grundsicherungsstellen wurde die Befürchtung geäußert, dass mit steigender Zahl Leistungsbeziehender durch die Wirtschaftskrise auch wieder ein Perspektivwechsel erfolgen könnte, der die gezielte Unterstützung von Frauen mit Kindern (wieder) nachrangig behandelt.

5 Wortlaut der Frage in der Kundenbefragung: Wenn Sie jetzt an die Zeit denken, seitdem Sie Arbeitslosengeld 2 beziehen: Hat Sie da eines der folgenden Probleme stark in Anspruch genommen? 1. Betreuung minderjähriger Kinder.

diese fehlende Thematisierung und der allgemeinen Diskrepanz zwischen der im Gesetz verankerten gleichstellungspolitischen Absicht und der tatsächlichen Umsetzung in den Jobcentern wird im nächsten Abschnitt nachgegangen.

Umsetzungshürden für Leistungen zur Kinderbetreuung in den Jobcentern

Vermittlungsfachkräfte wie Erziehende sind – vor allem in Westdeutschland – mit einem meistenteils unzureichenden (ganztägigen) Kinderbetreuungsangebot konfrontiert. Bundesweit steht durchschnittlich nur für jedes zehnte Kind unter drei Jahren und für weniger als jedes dritte Kind zwischen drei und sechs Jahren ein Ganztagesbetreuungsplatz zur Verfügung. In Westdeutschland gibt es nur für jedes zwanzigste unter dreijährige Kind ein Ganztageskinderbetreuungsangebot, in Ostdeutschland hingegen für fast jedes Dritte (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010, 18). Trotz allen Anspruches auf Unterstützungsleistungen sind jedoch die Einflussmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen auf die dafür notwendige Ausweitung des Angebotes an Kinderbetreuungsplätzen gering. Leistungsträger der Kinderbetreuung sind die kommunalen Träger. Auch wenn der Gesetzgeber mit § 44b SGB II intendiert hat, dass die kommunalen Träger diese Aufgabe an die ARGEn übertragen, ist dies faktisch in etwa vier von fünf Fällen nicht erfolgt (WZB u.a. 2008, XXIV). So liegt es allein an den Kommunen als Leistungsträger, das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen bedarfsgerecht auszubauen.

Determinanten für den unzureichenden Ausbaufortschritt des Kinderbetreuungsangebotes

Die ursprüngliche Annahme jedoch, dass die Kommunen durch Einsparungen in der Sozialhilfe Mittel zum Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur gewinnen können, bewahrheitete sich nicht. Vielmehr realisierten die Kommunen durch die Einführung des SGB II tatsächlich keine Einsparungen, da die Zahl der Anträge auf ALG II-Leistungen deutlich höher ausfiel als vom Bund prognostiziert (Deutscher Städtetag 2006). Somit standen auch keine ergänzenden kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten zur Verfügung. Das vom Gesetz gewünschte Unterstützungsangebot traf damit auf eine nach wie vor unzureichende infrastrukturelle Versorgungssituation. Diese Situation verschärft sich aktuell durch den drohenden „Finanzkollaps" vieler Kommunen durch sinkende Gewerbesteuereinnahmen seit der Wirtschaftskrise und

das jüngst in Kraft getretene Wachstumsbeschleunigungsgesetz (Deutscher Städtetag 2009).[6]

Auch wenn der Bund mit dem TAG und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) durch seine gesetzgeberische Kompetenz versucht (hat), die Kinderbetreuungssituation in Deutschland nachhaltig zu verbessern, so muss dies vor dem Hintergrund der tatsächlichen geringen unmittelbaren Einflussmöglichkeiten des Bundes in dieser Frage bewertet werden. Der Bund darf die Kommunen nach der Finanzverfassung nicht direkt finanziell unterstützen, Zuweisungen müssen über die Länder gesteuert werden. Allerdings stellt der bedarfsgerechte Ausbau der Kinderbetreuung nach dem TAG eine Pflichtaufgabe der Kommunen dar, daher müssen die notwendigen Finanzmittel eingesetzt werden (Deutscher Bundestag 2004). Wenn aber die Kommunen nachweisen können, dass ihre finanzielle Situation den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen nicht zulässt, sind die Länder nach dem Konnexitätsprinzip in der Pflicht, für die notwendige Finanzausstattung zu sorgen. Resultat dieses „Dickichts des deutschen Föderalismus" ist, dass sich alle politischen Ebenen mit dem Verweis, sie seien nur teilweise zuständig, verstecken und sich im Ergebnis nur wenig ändert.[7]

Dass speziell die Zielgruppe der ALG II-Beziehenden von einem Ausbau der Kinderbetreuung profitieren könnte, wird zudem durch Anreizproblematiken gedämpft. So wiesen im Rahmen einer qualitativen Studie in 20 Grundsicherungsstellen die dort befragten Leitungskräfte wiederholt auf folgende Anreizproblematik hin: Die kreisangehörigen Gemeinden sind nicht unmittelbar an den Kosten der Unterkunft beteiligt, sondern nur indirekt über eine Kreisumlage. Gleichzeitig sind aber die Gemeinden, nicht die Kreise, zuständig für die Kinderbetreuung. Daher ist das Interesse an der Schaffung von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder von Leistungsbeziehenden nach dem SGB II eher gering ausgeprägt (WZB u.a. 2008, 212). Die Regelungen zur Anrechnung von ergänzendem (Erwerbs-)Einkommen setzt zudem den Kommunen kaum finanzielle Anreize für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder von ALG II-Beziehenden. Wird durch eine (vom kommunalen Leistungsträger) bereitgestellte Kinderbetreuungsmöglichkeit ein Erwerbseinkommen erzielt, das nicht ausreicht, um den Hilfebezug zu verlassen, sondern lediglich eine Verringerung der passiven

6 Ungeachtet dessen ist jedoch kritisch anzumerken, dass die Frage nach der Verwendung auch knapper finanzieller Mittel immer auch eine der politischen Prioritätensetzung ist, so lassen sich beispielsweise alternativ Straßen oder Kita-Plätze ausbauen.

7 Zur Schwierigkeit der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung in der Sozialpolitik vgl. ausführlich Schierren 2008.

Leistungen bewirkt, ziehen die kommunalen Träger daraus wenig Vorteil. Grund ist, dass bei anrechenbarem (Erwerbs-)Einkommen zunächst der aus Bundesmitteln finanzierte Regelsatz gekürzt wird und erst danach Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft, die von den Kommunen getragen werden, entstehen. Es sind also auch die übergeordneten Rahmenbedingungen, die das *Angebot* an Kinderbetreuungsplätzen determinieren. Worin aber liegen die Ursachen für die geringe Relevanz und die mangelnde Umsetzung des Themas 'Leistungen zur Kinderbetreuung' in den Jobcentern?

Hemmnisse zur Unterstützung der Kinderbetreuung in den Jobcentern

Der Aktivierungsprozess erfolgt im Kontext der institutionellen Rahmenbedingungen in einer sozialen Interaktion. Infolgedessen lassen sich die vielfältigen Aspekte bei der Behandlung des Problems Kinderbetreuung grob danach systematisieren, von welchen der beteiligten Akteur/inn/en sie ausgehen, d.h. von Kund/inn/en oder Vermittlungsfachkräften, oder ob sie durch die Rahmenbedingungen des SGB II bzw. gesetzliche Regelungen im SGB VIII determiniert sind. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen Hemmnisse.

Hemmnisse: Perspektive ALG II-Beziehende

Zum Teil sind die Umsetzungshemmnisse auf die Haltung der Kund/inn/en selbst zurückzuführen. So sah eine Reihe der befragten ALG II-Beziehenden es als ihre eigene Aufgabe an, sich um die Organisation der Kinderbetreuung zu bemühen. Kinderbetreuung ist für sie Privatsache, bei der Außenstehende kein Mitspracherecht erhalten sollen. Entsprechend erwarteten sie hier auch keine Unterstützung bzw. fragten diese auch nicht nach. So äußerte eine ALG II-Bezieherin auf die Fragen, ob sie persönliche Probleme, wie z.B. auch Kinderbetreuung habe, die sie daran hinderten, mehr zu arbeiten und ob sie solche Hindernisse dann auch im Jobcenter ansprechen würde:

> Nein, ich würde die hier jetzt nicht unbedingt besprechen – hier erwarte ich mir auch keine Unterstützung. [...] Die Betreuung der Kinder hab ich selbst organisiert (K_183).

Zudem zeigte sich auf Seiten der Hilfebedürftigen, dass sie durchaus häufiger einem eher klassischen Familienmodell anhängen, bei dem die Kinderbetreuung als Aufgabe der Frauen gilt, die auch Vorrang vor der Erwerbstätigkeit der Frauen hat. So ist für einige von ihnen eine (zeitlich umfassendere) eigene Erwerbstätigkeit nach der eigenen normativen Wertüberzeugung erst denkbar, wenn die

Abbildung 1: Ursachen für unzureichende Unterstützung zur Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen



Quelle: eigene Darstellung © IAQ

Kinder das Schulalter erreicht haben (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009a; Grimm 2009).[8] Sie erleben Anforderungen von Seiten der Grundsicherungsstellen, früher oder in zeitlich umfassenderem Maße erwerbstätig zu werden, als Zumutung und Eingriff in ihre private Lebensgestaltung (Grimm 2009, 104). So äußerte eine ALG II-Bezieherin im Interview, dass sie sich eventuell vorstellen könne, ihr Kind, wenn es vielleicht ein Jahr in der Schule ist, auch von acht bis vier in der Schule zu lassen,

> aber es ist mir egal, wenn andere Leute sagen, ich kann mein Kind bis vier Uhr in den Kindergarten stecken. Denen soll's egal sein. Aber mir ist es nicht egal. Mir ist es wichtig [zuhause zu sein] (K_152).

8 Dieses qualitative Ergebnis wird auch durch quantitative Analysen gestützt. In der Kundenbefragung stimmten mehr als die Hälfte der Befragten (53,3%) der Aussage zu „Eine Frau sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen." Wobei hier auffällig ist, dass die Zustimmung unter Männern mit 58,5% deutlich höher war als unter den befragten Frauen (48,1%) (IAQ u.a. 2009, 43).

Dem klassischen Familienmodell entsprechend existiert für die Hilfebedürftigen auch nur in seltenen Fällen die Alternative, dass ihre männlichen Partner die Kinderbetreuung übernehmen, selbst dann nicht, wenn die Frauen besser qualifiziert sind und mehr Chancen auf Erwerbsintegration haben.

Ein weiteres von einem Teil der Hilfebeziehenden ausgehendes Hemmnis ist in deren Verhalten begründet, sich auf ihre Mutterrolle zurückziehen, um sich den Aktivierungsbemühungen durch die Jobcenter zu entziehen. Interessant ist, wie dieses Verhalten von den Fachkräften interpretiert wurde. Nach Auffassung der Fachkräfte bestehen Probleme mit der Betreuung der Kinder bei einem Teil der ALG II-Beziehenden nicht unbedingt tatsächlich, sondern werden von den Müttern vor allem als Argument gegen Aktivierungsanforderungen eingesetzt. Dieses Verhalten wurde von einem Teil der Fachkräfte schlicht als Ausdruck unzureichender Erwerbsmotivation gedeutet. So betonte beispielsweise eine Vermittlungsfachkraft in einer Gruppendiskussion mehrfach, dass „*viele Frauen, die nicht arbeiten wollen, sich hinter den Kindern verstecken*“ (GD_213). Andere Fachkräfte sahen jedoch auch dahinterliegende Problematiken und versuchten, dieses Verhalten auch zu erklären. Dies veranschaulicht eine Gesprächssequenz aus einer weiteren Gruppendiskussion mit Fachkräften:

> Fachkraft (FK) 1: „Man muss es [die Erwerbstätigkeit] auch wirklich wollen und nicht immer die Abwehrhaltung, kann ich ja nicht“. FK 2: „Das ist die Frage, diese Abwehrhaltung, ob das reine Abwehr ist, oder auch Angst. Das habe ich schon manchmal gedacht, dass das bei vielen Frauen Angst ist, dass sie es nicht schaffen – Versagensängste. Dass sie es nicht gebacken kriegen, alles auf die Reihe zu kriegen.“ FK 3: „Ich denke auch, einige sind bestimmt dabei, die nicht wollen, da geb ich Dir Recht, aber ich habe auch Frauen, die Angst haben, das nicht zu schaffen.“ (GD_116)

Verschiedentlich wurde auch davon berichtet, dass junge Frauen in Mutterschaft flüchten, um den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu entgehen, denen sie sich nicht gewachsen fühlen – „*Mutterschaft als Ausweg*“ (FK_235), wie es eine Fachkraft formulierte.

Mithin variieren die Gründe bei den ALG II-Beziehenden für die Zurückhaltung in den Beratungsgesprächen deutlich. Sie umfassen zum einen die Erkenntnis, dass von den Mitarbeiter/inne/n des Job-Centers keine Unterstützung zu erwarten ist, als auch zum anderen die Abwehr gegenüber den Anforderungen aus dem SGB II an ihre Aktivierungsbemühungen durch den Rückzug auf die klassische Mutterrolle. Zudem findet sich als Grund mitunter auch die Angst, den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht gerecht werden zu können.

Hemmnisse: Perspektive gesetzliche Rahmenbedingungen

Die Vermittlungsfachkräfte erlebten sich in dieser Situation vor allem hilflos. So wird in einer Gruppendiskussion zu dem Thema auch angeführt:

> So schade das ist, weil sie [die Frauen] sich ihr Leben selbst verbauen, aber da ran zu kommen, da sind wir überfordert. Das können wir nicht leisten. Das SGB II gibt uns da auch keine Eingriffsmöglichkeit (GD_116).

Die Hilflosigkeit der Fachkräfte ist hier in den gesetzlich konnotierten Bedingungen begründet. Zum einen behindert der Zwangskontext der Beratungssituation begleitet durch die Prämisse des „Fördern und Forderns“ den Aufbau einer vertrauensvollen Zusammenarbeit. Zum anderen lässt die häufig ungünstige Betreuungsrelation zwischen Vermittlungsfachkräften und zu betreuenden ALG II-Beziehenden (WZB u.a. 2008, 99f.) den Fachkräften kaum Zeit, sich intensiver um Einzelne zu kümmern. Wenn Fachkräfte jedoch hier keine Überzeugungsarbeit leisten können, so gibt es im Grunde keine wirkliche Handlungsalternative für sie. Denn ALG II-Beziehende können bzw. sollen in letzter Konsequenz nicht gegen ihren erklärten Willen zur externen Kinderbetreuung gezwungen werden. So erklärte eine Vermittlungsfachkraft:

> Das Jugendamt würde nicht mitspielen und den Ganztagesplatz nicht zur Verfügung stellen, wenn es unter Zwang wäre. Weil die dann ganz klar sagen, das Wohl des Kindes ist nicht gewährleistet. Die Mutter will das nicht (FK_110).

Das SGB II enthält keine klaren Vorgaben zum Ausmaß und der Freiwilligkeit der Integration von Sorgeverantwortung tragenden Elternteilen, sondern hat vielmehr einen breiten Handlungsspielraum für die Umsetzungspraxis gelassen und die Entscheidung, inwieweit auch bei Erziehenden mit Kindern über 3 Jahren die (vollzeitige) Erwerbstätigkeit stärker eingefordert wird, in hohem Maße an die Grundsicherungsstellen bzw. an die einzelnen Fachkräfte delegiert (vgl. ausführlich IAQ/FIA/GendA 2009a, 228f.) Die Umsetzungspraxis in den Grundsicherungsstellen in den Fallstudien zeigte, dass es zu der Frage des Umgangs mit zeitlichen Einschränkungen nur selten eine explizite organisationsweite Verständigung gab (ebenda, 235f.).

Hemmnisse: Perspektive Fachkräfte

Der den Fachkräften zugesprochene Ermessensspielraum zur Frage, in welchem Umfang externe Kinderbetreuung zumutbar bzw. angemessen gefordert werden kann, ermöglicht damit eine Bandbreite von Umgangsweisen in den Jobcentern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Haltung zu dieser Frage vor allem auch

durch die jeweiligen Geschlechterrollenbilder bzw. die eigenen biographischen Erfahrungen und Werteüberzeugungen der Vermittlungsfachkräfte geprägt wird (vgl. IAQ/FIA/GendA2009a, 225; Grimm 2009, 103). Verdeutlicht wird dies an folgender Gesprächssequenz in einer Gruppendiskussion:

> FK 1: „Du hast doch selber Kinder. Wenn dann eine Frau kommt und sagt, sie kann deshalb nicht arbeiten gehen, bist du dann sauer? [...] Interessant wäre, mal zu untersuchen, wenn eine Frau von einem Mann oder einer Frau beraten wird, inwieweit dann der eigene Lebensentwurf mit reinspielt. Ob Männer eher sagen 'Die Frau soll ruhig noch zuhause bleiben, da bin ich da großzügiger'. Oder ob Frauen, die selbst Kinder haben und arbeiten, Frauen eher in Beschäftigung drängen." FK 2: „Ja, das macht wahrscheinlich einen Unterschied." (GD_228)

Darüber hinaus wird deutlich, dass die gezielte Suche nach einem Betreuungsplatz sehr zeitaufwändig ist – Zeit, für die in den gesetzten Arbeitsabläufen oftmals kein Raum bleibt. So erläuterte auch ein Bereichsleiter einer Grundsicherungsstelle,

> dass das Thema vielleicht auch bewusst ein bisschen unter dem Tisch gehalten wird, weil man eine gewisse Scheu davor hat – auf beiden Seiten. Ansprechpartner, die Fallmanager, weil sie die zusätzlichen Arbeiten scheuen. Wenn man ganz viel zu tun hat, ist es ganz normal, auch gewisse Vermeidungsstrategien zu fahren. Und dann Dinge, die größere Schwierigkeiten bereiten, komplexer sind, die geht man erst mal nicht richtig an (LT_004).

Teilweise entspricht die Aufgabe der Sicherstellung von Kinderbetreuung nicht dem Aufgabenverständnis der Vermittlungsfachkräfte, vielmehr wurde dies als originäre Aufgabe der ALG II-Beziehenden selbst verstanden. Auch wurde die Selbstorganisation der Kinderbetreuung als Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration angesehen, also gewissermaßen ein Indikator für Beschäftigungsfähigkeit. Exemplarisch hier die Aussage einer Fachkraft, die für junge ALG II-Beziehende mit Kindern zuständig war.

> Wer eine Ausbildung machen möchte, der muss auch in der Lage sein, sich einen Kinderbetreuungsplatz zu suchen (FK_112).

Gleichwohl überwiegt auch bei den Fachkräften die Perspektive, dass Kinderbetreuung vorwiegend Aufgabe der Mutter ist und sich der Mangel an Kinderbetreuungsplätzen vor allem bei ihnen als Vermittlungshemmnis niederschlägt. Vor allem bei Kindern unter drei Jahren heben die Fachkräfte darauf ab, dass die Mütter zuhause bleiben und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Es herrscht gewissermaßen eine Selbstverständlichkeit von Geschlechterrollen vor, die – neben den anderen genannten Gründen – eine Ursache für die Nicht-Thematisierung von Kinderbetreuung im Beratungsgespräch sein könnte. Alternativen für die klassische Betreuungsrolle, sei es die männliche Betreuung innerhalb der Familie oder die Ausweitung externer Kinderbetreuung, werden deshalb kaum gesucht.

Fazit und Perspektiven

Es wurde gezeigt, dass sich die gleichstellungspolitischen Hoffnungen, die mit der im Gesetz verankerten 'Leistung Kinderbetreuung' verbunden wurden, nicht erfüllt haben. Zentrales Problem bleibt zunächst die – wenn auch verbesserte – nach wie vor unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur. Auch wenn der Bund mit seiner gesetzgeberischen Kompetenz beabsichtigt, den Ausbau der Kinderbetreuung voranzutreiben, so behindert das „Dickicht des Föderalismus" (Schierren 2008) diese Pläne nachhaltig. Jede politische Ebene verweist auf die Zuständigkeit der jeweils anderen, und politische Verantwortlichkeiten werden verschoben. Die Grundsicherungsstellen haben dabei nur wenig Einflussmöglichkeit, auf die Kommunen als zuständige Träger dieser Dienstleistung einzuwirken. Zudem ist die Finanzlage vieler Kommunen desolat, so dass diese oftmals auch keine Handlungsspielräume für weiteren Ausbau sehen bzw. andere Prioritäten setzen.

Zudem zeigt die Analyse, dass das Thema Kinderbetreuung in den Grundsicherungsstellen weder strategisch noch auf Ebene der Fachkräfte einen angemessenen Stellenwert eingenommen hat. In den Beratungsgesprächen wurde die Frage der Kinderbetreuung nur selten thematisiert. Die Ursachen für die geringe Relevanz des Themas in der Umsetzungspraxis waren dabei vielfältig. Die Umsetzungshemmnisse waren auf die Einstellung und das Verhalten der ALG II-Beziehenden und der Fachkräfte wie auch gesetzlich konnotierte Rahmenbedingungen zurückzuführen.

Ende des Jahres 2009 sagte die Bundesarbeitsministerin von der Leyen: „Ohne familienfreundliche Arbeitsangebote und eine gute Kinderbetreuung können Frauen trotz guter Ausbildung keine Arbeit annehmen. Hier müssen die Jobcenter aktiver werden" (Focus Online 2009). Doch wie könnte, unter weitgehender Berücksichtigung der dargestellten Schwierigkeiten, kurz- bis mittelfristig die Unterstützungsleistung in den Grundsicherungsstellen verbessert werden?

Wichtigste Grundlage für eine zielführende Hilfeplanung ist zunächst eine detaillierte Bedarfsplanung. Voraussetzung dafür wäre, dass die Frage nach der Sicherstellung der Kinderbetreuung Eingang in jedes Erstgespräch mit ALG II-Beziehenden mit betreuungsbedürftigen Kindern findet. Idealerweise wird hier der Status Quo der Betreuungssituation genauso ermittelt wie die Bereitschaft der Erziehenden zu alternativen Kinderbetreuungslösungen. Idealtypisch müsste

die Fachkraft eine Einschätzung darüber erlangen, ob der/die Erziehende die Möglichkeiten besitzt, sich eigenständig erfolgreich um die Sicherstellung der Kinderbetreuung kümmern zu können oder ob ggf. ein Unterstützungsbedarf besteht. Zudem wäre es wichtig, sensibel zu eruieren, ob überhaupt die notwendige *Bereitschaft* zur (Ausweitung der) externen Kinderbetreuung besteht. Unsere Studienergebnisse geben Hinweise darauf, dass weibliche erwerbsfähige Hilfebedürftige sich mitunter in ihrer Mutterrolle zurückziehen, nicht unbedingt aus mangelnder Erwerbsmotivation, sondern aus Angst, den Anforderungen des Arbeitsmarktes oder den Herausforderungen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht gerecht werden zu können. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist eine steigende Erwerbsintegration von Frauen ein wichtiger Schritt, weshalb die Thematisierung der Bedingungen, die dafür notwendig sind, in den Beratungsprozess zu integrieren ist. Falls im Beratungsprozess in den Grundsicherungsstellen dafür die Zeit oder möglicherweise auch das dafür notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Fachkraft und Hilfebedürftigen fehlt, wäre es hier überlegenswert das Thema „Kinderbetreuung als Chance" in sozialpädagogisch begleiteten Maßnahmen aufzugreifen. In solchen Maßnahmen könnte auch gezielt daran gearbeitet werden, Frauen in ihren Kompetenzen zu stärken und das Selbstbewusstsein zu vermitteln, dass auch ihnen Vereinbarkeit gelingen kann. Darüber hinaus läge eine entscheidende gleichstellungspolitische Weiterentwicklung darin, dass Kinderbetreuung nicht nur mit Frauen besprochen wird, sondern als Aufgabe der gesamten Bedarfsgemeinschaft gilt. Dafür wäre aber insgesamt eine Förderung der Genderkompetenzen bei den Fachkräften notwendig, beispielsweise durch Schulungen u.ä. (vgl. Rudolph in diesem Band). Des Weiteren wäre auf gesetzlicher Ebene überlegenswert, den Ermessensspielraum der Fachkräfte zur Frage, wie viel externe Kinderbetreuung zumutbar und angemessen ist, durch organisationsübergreifende konkretisierende Arbeitshilfen zu steuern. Hierbei stellt sich die schwierige Aufgabe, dabei ein ausgewogenes Verhältnis zu dem Anspruch, jede/n individuell betreuen und fördern zu wollen, zu finden. Gleichwohl erscheint ein mehr vereinheitlichtes Verfahren in dieser Frage wichtig. Denn die Auslegung des Ermessensspielraums der Vermittlungsfachkräfte ist eben nicht – wie gezeigt – nur von den individuellen Voraussetzungen der Hilfebeziehenden geprägt, sondern auch abhängig von der eigenen biographischen Erfahrung und Werteüberzeugung der Fachkräfte.

Literatur

Deutscher Städtetag, 2006: Fehlanreize bei Hartz IV abbauen – Kosten reduzieren – Leistungsrecht überprüfen und an früherer Sozialhilfe orientieren. Pressemitteilung vom 3. Mai 2006. http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressedienst/artikel/2006/05/03/00357/index.html (gesichtet am: 25.01.2010).

–, 2009: Kommunen droht der Kollaps. Pressemitteilung vom 27. Dezember 2009. http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressedienst/artikel/2009/12/27/00667/index.html (gesichtet am: 20.04.2010).

Focus online, 2009: Von der Leyen rüffelt Jobcenter. 30.12.2009. http://www.focus.de/politik/deutschland/arbeitsvermittlung-von-der-leyen-rueffelt-jobcenter_aid_466773.html (gesichtet am: 20.04.2010).

Grimm, Natalie, 2009: Geschlechtsspezifische Verteilungswirkungen des SGB II beim Zugang zu Leistungen. Kommentar. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird „aktiviert" und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Rehburg-Loccum, 99-108. (= Loccumer Protokolle 79/08).

IAQ/FIA/GendA, 2009a: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

–, 2009b: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Anhang zum Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

IAQ/ZfT/Team Dr. Kaltenborn/ZEW/TNS Emnid, 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Anhang A: Jahresbericht 2008. Berlin.

IAW/ZEW, 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching". Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Projekt-Nr. 42/05. Tübingen/Mannheim.

Kaltenborn, Bruno/Wielage, Nina (2009): Kinderbetreuung während Hartz IV-Bezug. In: Blickpunkt Arbeit und Wirtschaft. 5. Jg., Heft 3.

Reis, Claus, 2009: Chancengleichheit als Ziel – Gute Praxis im Fallmanagement unter Berücksichtigung der Zielgruppe der Alleinerziehenden im SGB II. Folienvortrag der Tagung „Frauen steigen wieder ein – Chancen und Risiken im Rahmen der Umsetzung des SGB II" in Bad Hamm am 28. Oktober 2009. www.hamm.de/dokumente/Praesentation_Reis-Chancengleichheit_als_Ziel.pdf (Download: 06.01.2010).

Schierren, Stefan, 2008: Die Kinderbetreuung im Dickicht des deutschen Föderalismus. Ein Lehrstück über die Widrigkeiten der bundesstaatlichen Aufgabenerfüllung in der Sozialpolitik. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe. 95. Jg., Heft 11, 440-445.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2010: Kindertagesbetreuung regional 2009. Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland. Wiesbaden.

Thie, Stephan, 2009: § 16a. In: Münder, Johannes (Hg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden, 362-366.

WZB/infas/FH Frankfurt a.M., 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassene kommunale Träger" und „Arbeitsgemeinschaften". Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Abschlussbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin/Bonn/Frankfurt a.M., http://www.bmas.de/coremedia/generator/30136/propertiy=pdf/f386_forschungsbericht.pdf (gesichtet am 21.01.2010).

ZEW/IAQ/TNS Emnid, 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Zwischenbericht des Forschungsverbundes. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.

Melanie Booth/Karen Schierhorn

Von der Wende- zur Aktivierungsverliererin? Der Einfluss der Hartz-Arbeitsmarktreform auf die Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen[1]

1. Einleitung

Das 2005 eingeführte vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (kurz: Hartz IV) gilt als einschneidende Zäsur in der deutschen Sozialpolitik. Das im Hartz IV-Gesetz verankerte Programm des „Förderns und Forderns" strebt einerseits die Unterstützung der Arbeitsuchenden durch spezielle Betreuung und Maßnahmen an, anderseits wird die Übernahme von mehr Eigenverantwortung seitens der Individuen gefordert (vgl. Bothfeld u.a. 2005). Mit der Umorientierung von einer aktiven hin zu einer „aktivierenden" Arbeitsmarktpolitik (Knuth 2005) stellen die Hartz-Arbeitsmarktreformen einen entscheidenden Paradigmenwechsel dar (z.B. Koch u.a. 2009; kritisch: Lenhart 2009; Oschmiansky u.a. 2007).

Nicht nur in der Forschungs- und Evaluationsliteratur, sondern auch im politischen und medialen Diskurs wurde Hartz IV vielfach kritisiert (Dörre 2008; Ames 2008). Von frauenpolitischer Seite wurde hervorgehoben, dass die Reformen keineswegs geschlechtsneutral wirken. So kritisieren diese Studien die Re-Familialisierung sozialer Sicherung (Betzelt 2010, 4) sowie die Prekarisierung von Beschäftigung (Kalina/Weinkopf 2006). Gleichzeitig sind Frauen im regulären Vermittlungs- und Förderungsprozess benachteiligt: Insbesondere in den alten Bundesländern werden Frauenförderquoten gravierend unterschritten, wie der „Gender-SGB II-Abschlussbericht" (IAQ/FIA/GendA 2009) offenbart. Außerdem partizipieren Frauen in deutlich geringerem Umfang an den beschäftigungseffektiveren Maßnahmen wie Eingliederungszuschüssen (ebd., 140 ff.).

1 Wir danken Karin Scherschel für die konstruktive Unterstützung bei der Bearbeitung des Artikels.

Der vorliegende Beitrag setzt an den subjektiven Verarbeitungsstrategien von betroffenen Frauen an, indem wir die Wirkungen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik auf ihre Erwerbsorientierungen im Zeitverlauf betrachten.[2] Dabei stützen wir uns auf Interviews mit (langzeit-)erwerbslosen Frauen (über 45 Jahren) in den neuen Bundesländern.

Die Situation dieser Gruppe ist in mehrfacher Hinsicht interessant für eine qualitative Analyse. Die ostdeutsche „Umbruchsarbeitslosigkeit" (Vogel 1999, 16ff.) ist klar geschlechtsspezifisch konnotiert: Frauen waren nach dem Systemumbruch 1989 von der rasch wachsenden Erwerbslosigkeit überproportional betroffen. 1993 waren 21% der Frauen, aber nur 11% der Männer ohne Arbeit (Heidenreich 1994, 137). Es lassen sich zwei Ostdeutschland-typische Aspekte benennen. Das erste Merkmal betrifft die starke Erwerbszentrierung beider Geschlechter (Dölling 1998). Entgegen anfänglichen Vermutungen eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt halten ostdeutsche Frauen überraschend lange an ihrem Wunsch nach einer regulären Vollzeiterwerbsarbeit fest. Der zweite Aspekt setzt bei der hohen Akzeptanz der nach der Wende auf breiter Front umgesetzten (ABM-, Umschulungs-, Weiterbildungs-)Maßnahmen an. Frauen (und Männer), die keinen Anschluss an den regulären Arbeitsmarkt fanden, begannen sogenannte 'Maßnahmenkarrieren', in denen sie periodisch zwischen Erwerbslosigkeit und Maßnahmeteilnahmen wechselten. So wurde die Ausübung einer staatlich geförderten Beschäftigung für viele Erwerbslose zur erwerbsbiographischen Normalität. Mit der Zunahme der im Rahmen der Hartz-Reformen eingeführten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE; besser bekannt als Ein-Euro-Job) verändert sich die Qualität geförderter Beschäftigung. Wir vermuten, dass diese neuen Maßnahmen bei ostdeutschen Frauen aufgrund ihrer Wendeerfahrung auf breite Zustimmung stoßen. Mit diesen genannten Ostspezifika – der hohen Bereitschaft zu (Vollzeit-) Erwerbsarbeit und der umfangreichen Erfahrung mit geförderter Beschäftigung – müssten die ostdeutschen Frauen eigentlich die idealen Adressatinnen der Arbeitsmarktreformen sein.

2 Der Beitrag basiert auf der Auswertung leitfadengestützter Interviews, welche im Rahmen des DFG-geförderten Forschungsprojektes „Entsteht eine neue Unterschicht? Erwerbsorientierung und Institutionen an der Schnittstelle von Langzeitarbeitslosigkeit und Niedriglohnbeschäftigung" im SFB 580 an der Friedrich-Schiller-Universität Jena unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Dörre geführt wurden. In zwei Erhebungswellen (2006 und 2009) interviewten wir in vier Regionen Deutschlands jeweils fast 100 (Langzeit)Arbeitslose und prekär Beschäftigte. Für die Fragestellung dieses Artikels wählten wir die Gruppe der langzeitarbeitslosen ostdeutschen Frauen aus dem umfangreichen Material aus.

Zudem gehen wir davon aus, dass durch die neue Programmatik von Hartz IV eine Verantwortungsverlagerung stattgefunden hat, die gerade in Ostdeutschland einen spezifischen Effekt hat. Erwerbslosigkeit wird im gesellschaftlichen Diskurs sowie in den gesetzlichen Regelungen als primär individuell verursachtes und deshalb als individuell zu behebendes Problem bewertet (Marquardsen 2007). In der Erfahrung der Ostdeutschen stellt dies nach Jahren der öffentlich als umbruchsbedingt und damit systemimmanent interpretierten Erwerbslosigkeit eine scharfe Kehrtwende dar. Wie wirkt sich diese Konstellation auf die Erwerbsorientierungen ostdeutscher Frauen aus?

20 Jahre nach der Wende interessiert uns, wie sich ausgehend von der Forderung der Aktivierungsprogrammatik nach Eigeninitiative und Konzessionsbereitschaft die subjektiven Erwerbsorientierungen der Frauen entwickeln. Basierend auf Fallanalysen unseres Forschungsprojektes verfolgen wir die These, dass das Regime bei den älteren ostdeutschen erwerbslosen Frauen auf eine Gruppe trifft, die eine hohe Erwerbsorientierung und Konzessionsbereitschaft mitbringen. Trotzdem werden sie durch die neue Arbeitsmarktpolitik nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert. Obwohl die Frauen diverse „Alternativ-Strategien" verfolgen, fühlen sie sich durch die konkrete SGB II-Umsetzung sozial deklassiert und stigmatisiert.

Wir nähern uns dieser These, indem wir im anschließenden Kapitel das Spannungsverhältnis zwischen internalisierter DDR-Arbeitsmoral und wendebedingter Massenarbeitslosigkeit beschreiben (Teil 2). Erst vor diesem Hintergrund lassen sich die aktuellen Entwicklungen weiblicher Erwerbsorientierungen unter dem Einfluss von Hartz IV beleuchten (Teil 3). Hierbei geht es uns nicht nur darum zu diskutieren, inwieweit die intendierten Ziele der Reform bei den (langzeit-)erwerbslosen Frauen in den neuen Bundesländern überhaupt greifen, sondern auch darum, zu zeigen, dass zusätzlich eine Reihe nicht-intendierter Folgen das Reformvorhaben sukzessive konterkarieren. Die Auswertung von drei Fallbespielen soll die Auswirkungen der Arbeitsmarktreformen exemplarisch darstellen. Der Beitrag endet mit einem zusammenfassenden Fazit.

2. Die Arbeitsmarktentwicklung nach 1989: Von der Vollbeschäftigung zur Massenarbeitslosigkeit ostdeutscher Frauen

Die individuelle Erwerbsorientierung bestimmt, in welchem Umfang und mit welcher Schwerpunktsetzung Erwerbslosigkeit als Problem erfahren wird (Bescherer u.a. 2009). Wir verstehen Erwerbsorientierungen als das Ergebnis eines langen biographischen Prozesses, der sowohl durch die Strukturen des

Arbeitsmarktes und des Berufs, als auch durch das Zusammenspiel von Kontextbedingungen und biographischem Handeln bestimmt ist (Oechsle 1995, 20). So konstituieren sich Erwerbsorientierungen nicht nur über die Beziehung der Subjekte zur Erwerbsarbeit, sondern auch durch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Darüber hinaus muss Erwerbsorientierung immer auch im Zusammenhang mit den individuellen Ansprüchen an Erwerbsarbeit gesetzt werden. Wie die Auswertung des empirischen Materials zeigen wird, geht es für die ostdeutschen Frauen nicht nur um Erwerbsbeteiligung. Erwerbsarbeit steht für sie auch für ökonomische Unabhängigkeit, gesellschaftliche Anerkennung sowie individuelle Selbstverwirklichung. Zudem müssen für die Analyse der Erwerbsorientierung ostdeutscher Frauen die spezifischen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der DDR in den Blick genommen werden. Das Recht auf Arbeit und die damit verbundene Pflicht zur Arbeit führten zu einer hohen Erwerbsbeteiligung beider Geschlechter. 1989 waren 91,2% der Frauen (Nickel 1995, 143) in der DDR berufstätig und partizipierten quantitativ fast gleichberechtigt mit Männern am Arbeitsmarkt.[3]

Die deutsche Einigung ging für viele Ostdeutsche mit dem Verlust des Arbeitsplatzes einher. Mit der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurde das westdeutsche Wohlfahrtsmodell auf die ehemalige DDR übertragen. Im dabei brüchig werdenden Arbeitsmarkt sank durch die rasante Deindustrialisierung binnen weniger Jahre die Zahl aller Erwerbstätigen von vormals 9,7 Mio. Beschäftigten auf 6,2 Mio. (Engelbrech 1993, 107). Entsprechend hoch waren bereits wenige Jahre nach der deutschen Einheit die Arbeitslosenquoten. Erwerbslosigkeit war vor dem Hintergrund dieses Szenarios keine individualisierte, sondern eine kollektive Erfahrung. „Ohne Arbeit in den Kapitalismus" (Vogel 1999) zu gehen, stellte für viele Ostdeutsche eine besondere Herausforderung dar. Aufgrund der in der DDR gegebenen Kontinuitätsgarantie konnten sie i.d.R. keine Verarbeitungs- und Handlungsstrategien für Erwerbslosigkeit und Jobsuche entwickeln.[4] Die mit dem Verlust der Arbeit verbundene Ungewissheit trifft in

3 Obschon die Erwerbsquoten der DDR eine Gleichstellung der Geschlechter andeuten, wurde vielfach kritisiert, dass Frauen dennoch in vielfacher Hinsicht benachteiligt waren. Ursula Schröter spricht vom „patriarchalen Sozialismus" (Schröter 1999, 68), Nickel (1995, 140ff.) deckt innerhalb des Geschlechterkontraktes, bei der Verteilung der privaten Sorgearbeit sowie innerhalb des Arbeitsmarktes Ungleichheitsstrukturen für die DDR-Frauen auf.

4 Die Handlungsunsicherheit soll hier nicht verallgemeinert für alle Erwerbslosen in den neuen Bundesländern postuliert werden. Wie Vogel (1996) zeigt, gibt es durchaus auch Erwerbspersonen, die den Arbeitsplatzverlust als Chance begreifen und ihre sozialen und beruflichen Kompetenzen in neue Tätigkeitsalternativen umsetzen können.

Ostdeutschland deshalb auf eine typische Form von Handlungsunsicherheit. Diese verstärkt sich noch durch die transformationsbedingte Unübersichtlichkeit der Arbeitsmarktentwicklung, welche bei vielen Ostdeutschen eine Orientierungslosigkeit hervorrief und ruft (Vogel 1996, 84f).

Von der Umbruchsarbeitslosigkeit der Wendejahre waren Frauen in besonderer Weise betroffen. Von den ehemals 4,5 Mio. beschäftigten Frauen in der DDR waren 1992 nur noch 2,8 Mio. erwerbstätig (Engelbrech 1993, 117). In der einschlägigen Literatur finden sich unterschiedliche Gründe für die überhöhte Frauenerwerbslosigkeit in Ostdeutschland. Wie Nickel (1995) betont, gab es auch zu DDR-Zeiten strukturelle geschlechtliche Ungleichheiten wie z.B. die geschlechtsspezifische Segmentation des Arbeitsmarktes sowie die Beschäftigung von Frauen in unproduktiven, nach der Wende als erstes wegrationalisierten Bereichen. Ebenso kann die institutionelle Übertragung der im Westen verankerten Geschlechterverhältnisse auf die neuen Länder als Erklärungsfaktor für geschlechtsspezifische Ungleichheit dienen. So verschoben sich durch die Übertragung des westdeutschen Sozial- und Steuerrechts auf die neuen Bundesländer die Bedingungen für weibliche Erwerbstätigkeit. Das männliche Ernährermodell wird nicht nur steuer- und sozialrechtlich (Bothfeld 2004, 128), sondern auch normativ dem weiblichen Erwerbswunsch gegenübergestellt. Darin sehen wir eine Erklärung, weshalb sich nach der Wende geschlechtsspezifische Schließungs- und Verdrängungsprozesse bei Einstellungs- und Entlassungsmustern durchsetzten (Engelbrech 1993). In der Folge sind Frauen nicht nur häufiger und deutlich länger als Männer erwerbslos (Bothfeld 2004), sie sind auch gezwungen, hinsichtlich ihrer Ansprüche an Erwerbsarbeit deutliche Kompromisse einzugehen und bspw. prekäre Beschäftigungsverhältnisse anzunehmen. Sie sehen sich in wachsendem Maße mit ihrer beruflichen Dequalifizierung konfrontiert, was ihre zukünftigen Erwerbschancen nachhaltig verschlechtert.

Die steigende Erwerbslosigkeit wurde durch den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen abgefedert. Neben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) waren es vor allem Kurzarbeits- und Vorruhestandsregelungen, mit denen der Arbeitsmarkt entlastet werden sollte (Brinkmann 1995; Bielenski u.a. 1992). Damit entwickelte sich ein weiteres (damals) typisch ostdeutsches Phänomen: Erwerbslose Männer und Frauen, denen der Weg in den ersten Arbeitsmarkt dauerhaft versperrt blieb, begannen 'Maßnahmenkarrieren' auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Die Ausgestaltung der Maßnahmen war in zeitlicher

Dauer und finanzieller Entlohnung an reguläre Beschäftigung angelehnt. In Verbindung mit der antizipierten Chancenlosigkeit war die Akzeptanz staatlich geförderter Beschäftigung bei den Ostdeutschen hoch. Mit dem Hartz-Regime wurden die Maßnahmen umfassend reformiert. Dabei wurde nicht nur die Dauer verkürzt, sondern vor allem das Leistungsniveau abgesenkt und die Arbeitsinhalte angepasst.

In der folgenden Diskussion von Fallbeispielen fragen wir, welche Folgen die Erwerbslosigkeit für die Erwerbsorientierung von Frauen hat und wie sie mit den neuen Arbeitsmarktinstrumenten umgehen.

3. Erwerbsorientierungen ostdeutscher Frauen – Drei Fallbeispiele

Nach der Einigung wurde vor dem Hintergrund steigender Erwerbslosenzahlen viel über mögliche Entwicklungen der weiblichen Erwerbstätigkeit und -orientierung spekuliert. Die Forschungsliteratur bestätigt zumindest für die ersten zehn Jahre nach der Wende eine anhaltend hohe Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen (z.B. Holst/Schupp 2001; Engelbrech u.a. 1997). Damit näherten sie sich trotz geringer Chancen auf dem Arbeitsmarkt offensichtlich nicht dem (modernisierten) westdeutschen Ernährermodell an (Leitner u.a. 2004), sondern hielten an ihrem Erwerbswunsch fest. Deutlich wurde dies nicht zuletzt in der bis heute hohen Zahl arbeitsuchender Frauen. An drei Fallbeispielen wollen wir im Folgenden diskutieren, ob die hohe Erwerbsorientierung 20 Jahre nach der Einheit und unter dem Einfluss strenger Zumutbarkeit[5] Bestand hat. Die drei Fälle stehen exemplarisch für eine Gruppe von Frauen in unserem Sample, die einen wesentlichen Teil ihres Erwerbslebens in der DDR verbracht haben. Durch die Wende verloren sie vielfach ihren Arbeitsplatz und haben seitdem die oben zitierten 'Maßnahmenkarrieren' hinter sich. Heute sehen sie sich aufgrund ihres Alters und der teils langjährigen Erwerbslosigkeit mit einer andauernden Chancenlosigkeit konfrontiert. Während sich die Fallbeispiele in diesen Dimensionen ähneln, sind es die Verarbeitungsstrategien mit der Erwerbslosigkeit

5 Zumutbarkeit kann eng und weit gefasst werden. Während im Gesetzestext der Fokus auf der Konzessionsbereitschaft liegt (räumliche und berufliche Flexibilität), fassen wir Zumutbarkeit im Projekt als alle Bedingungen, die zur Steigerung der Eigenaktivität und zur Aufnahme einer zumutbaren (Erwerbs)arbeit führen. Zu diesen zählen neben den offensichtlichsten Disziplinierungsmaßnahmen – der Androhung bzw. Verhängung von Sanktionen – auch eine Fülle an indirekten 'Motivatoren', Mietpreisgrenzen für Wohnungen, stärkere Kontrolle der Eigenbemühungen und nicht zuletzt die Höhe der Regelleistung.

unter Bedingungen strenger Zumutbarkeit, worin sie sich unterscheiden. Unser Fokus liegt neben ihren Erwerbsorientierungen auf der Darstellung sozialer Stigmatisierungs- und Deklassierungsprozesse unter Hartz IV. Der Kürze des Artikels ist es geschuldet, dass wir hinsichtlich der Fallauswahl und -darstellung Schwerpunkte setzen.

Hannelore Schneider:[6] „Beharrliches Festhalten trotz Aussichtslosigkeit"

Hannelore Schneider ist 61 Jahre alt, lebt allein und hat keine Kinder. Als gelernte Industriekauffrau und studierte Feinwerktechnikerin arbeitet sie bis 1994 in ihrem Ausbildungsbetrieb. Für Frau Schneider endet mit dem Systemwandel ihre bis dahin sicher geglaubte Erwerbsbiographie. Sie verliert 1994 ihren gut bezahlten Arbeitsplatz. In den folgenden Jahren beginnt für sie eine der typisch ostdeutschen Arbeitslosigkeits- und Maßnahmenkarrieren. Zum Zeitpunkt der Interviews ist sie in großem Umfang ehrenamtlich tätig. Zeitweise übt sie zusätzlich Tätigkeiten im Rahmen von MAEs mit einer Dauer von bis zu zwei Jahren aus.

Frau Schneider steht exemplarisch für eine Vielzahl älterer Frauen in unserem Sample, deren Erwerbsorientierung auch nach Jahren der Erwerbslosigkeit hoch ist. In unserem Interview betont sie mehrfach, dass sie unbedingt arbeiten möchte und ihre Arbeitslosigkeit das Resultat struktureller Diskriminierung aufgrund ihres Alters und ihres Geschlechtes ist. Ein Leben ohne Erwerbsarbeit bedeutet für sie nicht nur materielle Einbußen, sondern auch den Verlust sozialer Anerkennung:

> Sie werden anders angesehen in der Gesellschaft, wenn sie eben eine Arbeit haben.

Deutlich wird ihre hohe Erwerbsorientierung darüber hinaus im leidvollen Erleben der Erwerbslosigkeit. Sie fühlt sich ausgegrenzt, aussortiert und abgeschoben. Erwerbsarbeit verbindet sie vor allem mit sozialem Anschluss und finanzieller Unabhängigkeit. Sie leidet darunter, sich nicht von ihrer eigenen „Hände Arbeit ernähren [zu] können". Dieses große Bedürfnis nach finanzieller Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit begegnet uns bei älteren ostdeutschen Frauen immer wieder. Entsprechend reflektiert setzen sich diese Frauen mit nicht entlohnter Arbeit auseinander. Während wir im westdeutschen Kontext auf eine höhere Akzeptanz der Teilzeitarbeit oder auch der Hausfrauenrolle treffen, stoßen diese Optionen im ostdeutschen Kontext eher auf Ablehnung. Auch die Ausübung

6 Alle Namen sind anonymisiert.

von bürgerschaftlichem Engagement wird nicht als wirkliche Alternative zur Erwerbsarbeit umgedeutet. So können beispielsweise Ehrenämter die Folgen der Arbeitslosigkeit kaum kompensieren. Frau Schneider schildert dies, wenn sie sagt:

> Ich hab mir jetzt ein Ehrenamt gesucht. Aber vom Ehrenamt kann man ja leider Gottes nicht leben. Und es ist so, für's Ehrenamt brauch ich auch Geld, was ich eben auch nicht habe und ich mich sehr einschränken muss.

Normativ hält Frau Schneider weiter an regulär entlohnter Arbeit fest. Trotz der fast erdrückenden Chancenlosigkeit wünscht sie sich die Rückkehr in eine „*gute Arbeit*". Auch hierin wird ein für die von uns befragten ostdeutschen Frauen charakteristisches Moment sichtbar: Viele von ihnen halten an Ansprüchen an Arbeit fest. So will Frau Schneider nicht einfach irgendeiner Arbeit nachgehen, sondern hat konkrete Vorstellungen von wünschenswerten Tätigkeiten. In ihrem Fall kreisen diese um den Arbeitsinhalt – eine Tätigkeit im sozialen Bereich – sowie den finanziellen Rahmen. Nichtsdestotrotz ist Frau Schneider zu Konzessionen bereit, da sie immer wieder mit großem Engagement MAEs absolviert.

Im Gesamteindruck erscheint Frau Schneider als eine doppelte Verliererin: Einerseits verliert mit der Wende und der darauf folgenden Erwerbslosigkeit ihr Studienabschluss an Wert. Andererseits folgt mit Hartz IV nicht nur ihr finanzieller, sondern vor allem der soziale Abstieg:

> Wie gesagt ich habe damals gut verdient, und ich habe damals auch ein gutes Arbeitslosenhilfegeld bekommen. Aber seitdem ich Hartz IV kriege, kriege ich ja gar nichts mehr. [...] Ich habe mein ganzes Leben lang nur mich gebildet, und dass ich ein ordentliches Niveau hab. Studium und noch mal Studium und überstudiert. Ich bin ja überqualifiziert, hat man mir auch gesagt. Und ich werde mit den Leuten gleichgestellt, die früher schon nichts gemacht haben, die heute auch nichts machen und ich werde mit der Jugend gleichgestellt, die noch nicht mal den Realschulabschluss kriegen oder haben, weil sie ganz einfach gar nicht wollen [..] und ich lebe genauso schlecht oder recht wie die anderen und das ist das, was mich doch recht wütend macht.

Die hier beschriebene Gleichstellung mit Arbeitslosen ohne Schulabschluss empfindet Frau Schneider als Deklassierung. Verstärkt wird diese durch die Höhe der pauschalierten Regelleistung, da soziale Teilhabe für sie an finanzielle Ressourcen geknüpft ist, über die sie einfach nicht mehr verfügt. Wir treffen bei unseren Interviewten häufig auf das Bedürfnis, sich von dem „typischen Arbeitslosen" oder von Personen mit einem niedrigen Bildungsgrad (hier: die Jugendlichen ohne Realschulabschluss) abzugrenzen. Das neue Arbeitsmarktregime impliziert eine Verfahrenshomogenität, die in der sozialen Differenziertheit der AdressatInnen der Arbeitsmarktpolitik keine Entsprechung findet (Bescherer u.a. 2009). Soziale

Distinktionskämpfe innerhalb der Gruppe der LeistungsbezieherInnen sind, wie sich an den Ausführungen von Frau Schneider exemplarisch zeigen lässt, eine Folge davon. Mit Hartz IV bedeutet die ohnehin leidvoll erlebte Erwerbslosigkeit eine noch stärkere finanzielle Herausforderung, aber vor allem ein gesellschaftliches Stigma. Um dieser Stigmatisierung zu entgehen, entwickeln die Frauen in unserem Sample verschiedene Strategien. Typisch ist für viele die auch von Frau Schneider verfolgte 'Fassadentaktik': Dabei dienen Maßnahmen bzw. ein Ehrenamt als Möglichkeit, die Fassade der Normalität nach außen aufrecht zu erhalten und sich so vor Vorurteilen zu schützen. So wissen bei Frau Schneider nur enge Freunde, dass sie ALG II bezieht. Für alle anderen inszeniert sie ihre Tätigkeiten als reguläre Erwerbsarbeit.

Petra Fuchs: „Stigmatisierte Erwerbslose"

Petra Fuchs wurde 1965 geboren. Sie ist alleinstehend und hat zwei erwachsene Söhne. Zusammen mit ihrer pflegebedürftigen Mutter wohnt sie auf dem Land. Frau Fuchs schließt zu DDR-Zeiten eine Ausbildung als Facharbeiterin für Lagerwirtschaft ab und ist bis 1991 zehn Jahre im Textilgroßhandel beschäftigt. In Folge der Wende wird ihr betriebsbedingt gekündigt. Die Erwerbsbiographie von Frau Fuchs ist seitdem abwechselnd von Arbeitslosigkeits- und Maßnahmeperioden geprägt. Bis 2007 hat sie drei einjährige ABMs im sozialen Bereich absolviert. Zwischenzeitlich versucht sie mit Weiterbildungen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.

Ähnlich wie bei einem Großteil der von uns befragten ostdeutschen Frauen führt die Diskontinuität der Erwerbsbiographie von Frau Fuchs anfänglich nicht zu einer nachlassenden Erwerbsneigung. Im Gegenteil, bei unserem ersten Interview 2006 ist ihre normative Erwerbsorientierung sehr hoch. So scheint zwar die Diskrepanz zwischen dem Wunsch, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, und den Realisierungschancen, eine reguläre existenzsichernde Arbeit zu bekommen, immer größer zu werden, dennoch hält Petra Fuchs daran fest, einen Platz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Wie wichtig Petra Fuchs Erwerbsarbeit ist, wird durch ihre vielfältigen Bemühungen um Arbeit und Weiterbildungen untermauert.

> So Erfahrungen sag ich mal, die ich so mit Arbeit ja erreicht hab, oder Qualifizierung oder so, also das waren für mich wichtige Sachen und ich bin noch nicht am Ende, also ich bin immer noch bereit mich da auf diesem Gebiet weiterzuentwickeln und vielleicht mal doch wieder 'ne Arbeit zu bekommen auf dem ersten Arbeitsmarkt ja. Das sind so, das ist mein wichtiges Anliegen.

Die ABM und Weiterbildungen, die sie sich größtenteils selbständig gesucht hat, führen jedoch nie in reguläre Beschäftigung. Für Frau Fuchs bedeutet Erwerbsarbeit nicht nur materielle Absicherung, sondern auch soziale Anerkennung und etwas Nützliches zu tun bzw. *„gebraucht zu werden"*. Auch nach mehrmaligen Perioden von Erwerbslosigkeit können sich viele unserer Interviewten ein Leben ohne Erwerbsarbeit nicht vorstellen. Alternative Arbeiten wie z.B. Ehrenamt können für sie nur in geringem Maße reguläre Arbeit kompensieren. Auch für Frau Fuchs geht Erwerbslosigkeit mit dem Gefühl der Nutzlosigkeit einher. Dennoch hat sie viele Ideen wie sie ihre Lage verbessern kann, um doch noch die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen.

Die Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt und die stigmatisierenden Effekte der Hartz-Arbeitsmarktreform zeigen bei Frau Fuchs in unserem zweiten Interview – drei Jahre später – deutliche Spuren. Ihre vormals hohe Erwerbsorientierung hat im Zeitverlauf abgenommen. Sie gibt zwar immer noch an, dass ihr Erwerbsarbeit wichtig ist, die Bedeutung findet aber in ihren Bewerbungsbemühungen keine Entsprechung mehr. Am eindrücklichsten kommt die Stigmatisierungsangst zum Ausdruck, wenn sie im Unterschied zur ABM die ihr angebotene MAE als statusunangemessen beschreibt und ablehnt. Die Ablehnung der MAE stellt jedoch noch mehr dar. So erlebt sie die Erwerbslosigkeit, wie oben Frau Schneider, als Stigmatisierung und soziale Deklassierung. Auch sie hat Angst, mit vermeintlich 'faulen Arbeitslosen' in einen *„Topf"* geworfen zu werden. Die MAE würde sie wieder als Hartz IV-Empfängerin sichtbar machen.

Wie bei vielen anderen unserer Befragten führt die im Zuge von Hartz IV individualisierte Verantwortungszuschreibung nicht zu den von den Reformen intendierten Zielen. Frau Fuchs gibt sich die Schuld an ihrer prekären Lage. Im Sinne der Arbeitsmarktreform übernimmt sie also Verantwortung für ihre soziale Situation. Allerdings trifft sie als ältere Arbeitnehmerin auf einen Arbeitsmarkt in Ostdeutschland, der für sie keinen Platz mehr vorsieht. Um die Stigmatisierung zu bewältigen, zieht sie sich wie ein Teil unserer Befragten ins Private zurück.

Im Gesamteindruck bestätigt der Fall unsere Ausgangsthese. Für Petra Fuchs bedeutet Hartz IV den sozialen Abstieg. Nicht der geringe Leistungsbezug oder die strengen Zumutbarkeitskriterien sind für sie ein Problem, sondern die mit den Hartz-Reformen verursachten Stigmatisierungseffekte führen zu ihrem Rückzug und nachlassender Erwerbsorientierung. So wirkt die Reform bei ihr allerdings anders als intendiert.

Jutta Schmidt: „In den Vorruhestand aktiviert"

Jutta Schmidt ist 59 Jahre alt. Sie ist verheiratet und hat eine erwachsene Tochter. Bis zur Wende arbeitet Frau Schmidt in einem der größten DDR-Kombinate als Einzelhandelskauffrau. Im Zuge der Abwicklung wird sie entlassen. Die nachfolgenden Jahre sind geprägt von einer unsteten Maßnahmen- und Weiterbildungsbiographie. Sie absolviert mehrere ABM und Weiterbildungen. Obgleich Frau Schmidt die Kündigung im Kombinat als großen Verlust wahrnimmt, erlebt sie die Wende als Möglichkeit zum beruflichen Neuanfang.

Frau Schmidt ist ein weiteres Beispiel für die Frauen, die trotz ihres Qualifikationsniveaus und einer hohen Erwerbsorientierung aufgrund ihres Alters als 'schwer vermittelbar' gelten. Seit 2002 ist Frau Schmidt dauerhaft ohne entlohnte Arbeit. Bis zu diesem Zeitpunkt versucht sie um jeden Preis an Erwerbsarbeit festzuhalten, zeigt sich beruflich flexibel und findet immer wieder neue Anstellungen. Die Erwerbslosigkeit im Jahr 2002 erlebt sie als erwerbsbiographischen Bruch. Trotz vielfältiger Bemühungen findet sie keinen erneuten Anschluss an den Arbeitsmarkt. Scheinbar bewusst zieht sie sich schließlich von entlohnter Arbeit zurück. Sie wendet sich nun konsequent und mit einem hohen zeitlichen und emotionalen Engagement einem Ehrenamt zu. Dies ist allerdings kein Indiz für eine verschlissene Erwerbsorientierung, sondern der Versuch, die Zurückweisung ihrer Arbeitskraft zu kompensieren. Für Frau Schmidt ist es als ehemalige DDR-Bürgerin ein *„Makel"* überhaupt erwerbslos zu sein. Ähnlich wie im ersten Fall bleibt die Kompensation über das Ehrenamt ein prekäres Arrangement, denn letztlich vermittelt sich für sie die gesellschaftliche Position über die finanzielle Entlohnung. Damit ist es nur über Erwerbsarbeit möglich, ein gleichwertiges Mitglied der Gesellschaft zu sein. Erwerbsarbeit ist ihrer Einschätzung nach:

> Sehr wichtig. Man gehört dazu [...] man gehört zur Masse dazu, die ihr Geld verdient.

Da sie den Weg in die Erwerbstätigkeit aus eigener Kraft nicht schafft, sieht sie in der Rente – zwei Monate nach dem Gespräch wird sie in den Vorruhestand gehen – den einzigen Weg, ihr Selbstwertgefühl zurückzuerlangen. Mehrfach betont sie: *„Ich bin dann wieder wer."*

Dieser Rückzug in die Rente ist ein Ergebnis ihrer Auseinandersetzung mit dem Hartz-Arbeitsmarktregime. Hartz IV stellt nicht nur in finanzieller Hinsicht einen großen Einschnitt in ihrer Biographie dar. Zusätzlich leidet Frau Schmidt unter der mit Hartz IV verbundenen Stigmatisierung. Auch sie wählt die oben erwähnte „Fassadenpolitik", indem sie vielerorts nicht als Erwerbslose, sondern bereits als Rentnerin auftritt, um sich möglichen Vorurteilen zu entziehen. Während der Status Rentnerin den gesellschaftlich akzeptierten Verlauf einer

Erwerbsbiographie signalisiert, steht der Bezug von ALG II für mangelndes Engagement und Faulheit. Darüber hinaus wird bei Frau Schmidt die Auswirkung strenger Zumutbarkeit besonders sichtbar: Sie leidet insbesondere unter den Kontrollmechanismen. Die ständige Auseinandersetzung mit dem Grundsicherungsträger um Fragen wie angemessene Wohnungsgröße und die Anrechnung finanzieller Geburtstagsgeschenke auf ihren Leistungsanspruch empfindet sie als zermürbend und erniedrigend. Trotz der finanziellen Einbußen stellt die Rente für Jutta Schmidt deshalb die Rückkehr in ein selbstbestimmtes Leben dar. Diese Selbstbestimmung bedeutet auch, Arbeit nicht um und zu jedem Preis annehmen zu müssen. Entsprechend bestimmt lehnt sie MAEs ab:

> Nein, also, bei aller Liebe, so was mach ich einfach nicht. [...] Meiner Meinung nach Ein-Euro-Jobs vernichten Arbeitsplätze, eindeutig. Aus vielen hundert Ein-Euro-Jobs könnte man wenigstens 15 normale, richtige Jobs machen. Ja und das unterstütze ich einfach nicht. So und Papier auflesen, das ist doch Popelmannskram, also, so was mach ich nicht.

Wie bereits in den vorangegangen Fällen beschrieben, erfährt auch Frau Schmidt die Erwerbslosigkeit unter Hartz IV als soziale Deklassierung. Da mit dem aktivierenden Arbeitsmarktregime ihre Beschäftigungschancen nicht gestiegen sind, sie gleichzeitig aber einem neuen Stigmatisierungs- und Kontrolldruck ausgesetzt ist, bleibt für sie als einziger Ausweg die Rente. Da sie damit aus dem Leistungsanspruch herausfällt und ihre Erwerbslosigkeit beendet, kann dieses Handeln durchaus als den Reformzielen entsprechend angesehen werden.

4. Fazit

Hartz IV ist gerade in seiner individualisierenden Perspektive damit angetreten, die Erwerbsbereitschaft von erwerbsfähigen Arbeitsuchenden zu steigern. Durch diverse *Förder*maßnahmen sollten potentielle Vermittlungshemmnisse abgebaut werden. Die hier vorgenommene Analyse der Situation erwerbsloser Frauen zeigt aber, dass *deren* Problem weder eines der Erwerbsorientierung noch mangelnder Qualifikation ist. Die ostdeutschen langzeitarbeitslosen Frauen unseres Samples haben nach wie vor eine so ausgeprägte Erwerbsorientierung, dass sie eine Reihe von Maßnahmen und Qualifizierung wahrnehmen, die sie nicht unmittelbar benötigen, durch die sie aber trotzdem *beschäftigt* sind. Es zeigt sich, dass Erwerbsorientierung nicht nur den Wunsch nach einer finanziellen Absicherung bedeutet, sondern auch soziale Anerkennung, Unabhängigkeit und der Anspruch, Nützliches zu tun. In diesem Kontext ist auch die Verlagerung auf ehrenamtliche Tätigkeiten zu verstehen, die immerhin Anerkennung und

„Gebraucht-Werden" versprechen, obgleich diese alternativen Tätigkeiten reguläre Erwerbsarbeit nicht ersetzen können. Zudem stimmt hier der geschlechtsspezifische Bias bedenklich: ehrenamtliche Tätigkeiten spiegeln ein Bild klassischer weiblicher Beschäftigung wider, welches bürgerschaftliches Engagement zwar als gesellschaftlich notwendig deklariert, ihnen aber die Anerkennung verweigert, die durch professionelle Erwerbsarbeit und angemessene Entlohnung vermittelt wird. Eine erneute Reproduktion geschlechtsspezifischer Segmentierung von *Arbeit* wird deutlich. So lässt sich auch das durchweg gebrochene Verhältnis der Frauen in den Fallbeispielen erklären, das sie zur ehrenamtlichen Tätigkeit haben. Im Ergebnis bedeutet Hartz IV für die von uns vorgestellten Frauen eine Erhärtung des sozialen Stigmas in der Erwerbslosigkeit. Gleichzeitig müssen ihre Reintegrationschancen altersbedingt als gering eingeschätzt werden. So entsteht ein prekäres und oft leidvolles Arrangement mit dem Hartz IV-Bezug, aus dem sie sich aus eigener Kraft oft nicht befreien können.

Ebenfalls deutlich wird, dass der Bezug von Hartz IV in solch stark erwerbsorientierten Kontexten als soziales und individuelles Versagen mit einer deutlichen Stigmatisierung verknüpft ist. Während Arbeitslosigkeit an sich schon als Makel erlebt wird, verstärkt Hartz IV nochmals den sozialen Abstieg. Die Angst, als Hartz IV-Empfängerin erkannt zu werden, veranschaulicht gesellschaftliche Spaltungsprozesse, die mittlerweile losgelöst von gesellschaftlichen Entwicklungen und individuellen Erwerbsbiografien sind.

Literatur

Ames, Anne, 2008: Hartz IV in Baden-Württemberg. Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II. Bad Boll.

Betzelt, Sigrid, 2010: Zwischen Re-Familialisierung und Re-Kommodifizierung: Die 'Grundsicherung für Arbeitsuchende' und ihre Wirkungen im Haushaltskontext. In: Soeffner, Hans-Georg (Hg.): Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen zum 34. Soziologiekongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena. Wiesbaden (i.E.).

Bescherer, Peter/Röbenack, Silke/Schierhorn, Karen, 2009: Eigensinnige „Kunden": Wie Hartz IV wirkt und wie nicht. In: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt a.M./New York, 145-156.

Bielenski, Harald/Magvas, Emil/Parmentier, Klaus, 1992: Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 25 Jg., Heft 2, 136-157.

Bothfeld, Silke, 2004: Ein Schritt vor, zwei Schritte zurück? Die Situation der Frauen im gesamtdeutschen Arbeitsmarkt. In: Hufnagel, Rainer/Titus, Simon (Hg.): Problemfall deutsche Einheit. Interdisziplinäre Betrachtungen zur gesamtdeutschen Fragestellung. Wiesbaden, 125-146.

Bothfeld, Silke/Gronbach, Sigrid/Seibel, Kai, 2005: Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik: zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, WSI-Diskussionspapier: Nr. 134, Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Brinkmann, Christian, 1995: Erwerbslos aber nicht arbeitslos. In: Beer, Doris/Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Schenk, Sabine (Hg.): Empirische Arbeitsmarktforschung zur Transformation in Ostdeutschland. Berlin, 151-157.

Dölling, Irene, 1998: Transformation und Biographien: „Selbstverständlichkeiten" im biographischen Konzept junger ostdeutscher Frauen. In: Oechsle, Mechthild/Geissler, Birgit (Hg.): Die ungleiche Gleichheit. Junge Frauen und der Wandel im Geschlechterverhältnis. Opladen, 151-162.

Dörre, Klaus, 2008: Armut, Abstieg, Unsicherheit: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 58. Jg., Heft 33-34, 3-6.

Engelbrech, Gerhard, 1993: Beschäftigungschancen ostdeutscher Frauen nach der Wende – Verfestigung der Arbeitsmarktstruktur und Möglichkeiten zur Realisierung individueller Ansprüche. In: Montada, Leo (Hg.): Arbeitslosigkeit und soziale Gerechtigkeit. Frankfurt a.M./New York, 107-129.

Engelbrech, Gerhard/Gruber, Hannelore/Jungkunst, Maria, 1997: Erwerbsorientierungen und Erwerbstätigkeit ost- und westdeutscher Frauen unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 30. Jg., Heft 1, 150-169.

Heidenreich, Martin, 1994: Ungleichheiten und institutionelle Rahmenbedingungen im ostdeutschen Transformationsprozeß. Ein Diskussionsbeitrag. In: Diewald, Martin/Mayer, Karl Ulrich (Hg.): Zwischenbilanz der Wiedervereinigung. Strukturwandel und Mobilität im Transformationsprozeß. Opladen, 135-144.

Holst, Elke/Schupp, Jürgen, 2001: Erwerbsverhalten von Frauen: Trotz Annäherung noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. In: DIW-Wochenbericht. 73. Jg., Heft 42, 648-658.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia, 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report, Nr. 2006-03, http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-03.pdf (Download: 20.04.2010).

Knuth, Matthias, 2006: „Hartz IV" – die unbegriffene Reform. Wandel der Erwerbsordnung durch Verallgemeinerung des Fürsorge-Regimes. In: Sozialer Fortschritt. 55. Jg., Heft 7, 160-168.

–, 2007: Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende". In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster, 66-91.

Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß, 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe: Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bielefeld.

Lenhart, Karin, 2009: Soziale Bürgerrechte unter Druck. Die Auswirkungen von Hartz IV auf Frauen. Wiesbaden.

Leitner, Sigrid/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. Wiesbaden, 9-27.

Marquardsen, Kai, 2007: Was ist „Aktivierung" in der Arbeitsmarktpolitik? In: WSI-Mitteilungen. 60. Jg., Heft 5, 259-265.

Nickel, Hildegard Maria, 1995: DDR-Frauen – Verliererinnen der deutschen Einheit? In: Erbes-Seguin, Sabine (Hg.): Beschäftigung und Arbeit. Eine Diskussion zwischen Ökonomie und Soziologie. Berlin, 139-160.

Oschmiansky, Frank/Mauer, Andreas/Schulze Buschoff, Karin, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel. In: WSI-Mitteilungen. 60. Jg., Heft 6, 291-297.

Oechsle, Mechtild, 1995: Erwerbsorientierungen und Lebensplanung junger Frauen. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, 4. Jg., Heft 1, 7-23.

Schröter, Ursula, 1999: Als ganzer Mensch leben. Lebensvorstellungen ostdeutscher Männer und Frauen. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Mütterlichkeit und Väterlichkeit in West und Ost. Dokumentation einer Tagung in Zusammenarbeit mit Katrin Rohnstock. Berlin, 68-75.

Vogel, Berthold, 1996: Gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Arbeitslosigkeitserfahrung und erwerbsbiographische Perspektiven von Arbeitslosen in Ostdeutschland. In: SOFI-Mitteilungen. 18. Jg., Heft 1, 81-98.

–, 1999: Ohne Arbeit in den Kapitalismus. Der Verlust der Erwerbsarbeit im Umbruch der ostdeutschen Gesellschaft. Hamburg.

Georg Worthmann

Erwerbsintegration von Frauen im SGB II – Kurzfristige Strategien statt Gleichstellung

Die soziale Strukturierung von Arbeitsmärkten nach Geschlecht findet ihren Ausdruck in für Frauen oder für Männer typischen Tätigkeiten, Beschäftigungsformen, Berufen und Branchen sowie in der Häufigkeit, in der Frauen und Männer auf den jeweiligen Hierarchiestufen von Betrieben und Verwaltungen vertreten sind. Aufgrund dieser horizontalen und vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes sind Frauen benachteiligt, weil sie in solchen Tätigkeitsfeldern, Berufen und Branchen sowie innerhalb von Hierarchien dort überrepräsentiert sind, in denen ungünstige Beschäftigungsbedingungen wie geringfügige Beschäftigung, Befristungen, geringe Löhne und schlechte Aufstiegschancen relativ häufig anzutreffen sind. Die Gründe werden in der Diskontinuität weiblicher Erwerbsbiographien, der Diskriminierung durch Arbeitgeber, der ungleichen gesellschaftlichen Wertschätzung von Arbeitsbereichen und einer geschlechtsspezifischen Berufswahl gesehen (Aulenbacher/Wetterer 2009, Gottschall 2008).

Diese ungleichen Beschäftigungsbedingungen beeinflussen die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, folglich stellen Erwerbsarbeit an sich und die konkreten Beschäftigungsbedingungen wichtige Determinanten für das Verhältnis zwischen den Geschlechtern dar. Das manifestiert sich u.a. im modernisierten Ernährermodell, in der der Mann weiterhin den Haupternährer darstellt und die Frau einen geringen Zuverdienst erzielt (vgl. z.B. Leitner u.a. 2004). Hierbei bleibt die Frau weiterhin vom Mann ökonomisch abhängig. Eine stärkere Gleichstellung von Frauen und Männern zielt deshalb ganz wesentlich auf eine andere Verteilung von Arbeit sowie eine andere Bewertung, also eine Ent-Hierarchisierung der unterschiedlichen Arbeitsbereiche ab (Kurz-Scherf u.a. 2003). Ziel ist dabei u.a. die eigenständige Existenzsicherung von Frauen und Männern, weil damit ökonomische und soziale Abhängigkeiten aufgelöst werden können. Gleichstellungspolitik intendiert somit eine stärkere Erwerbsintegration von Frauen, allerdings zu qualitativ guten Bedingungen. Gute Beschäftigungsbedingungen ermöglichen eine individuelle Existenzsicherung auf Grundlage der eigenen Erwerbstätigkeit und vermeiden nicht nur die Abhängigkeiten im familiären

Kontext, sondern auch die Abhängigkeit von staatlichen Leistungen wie der *Grundsicherung für Arbeitsuchende* oder der *Grundsicherung im Alter* nach Ende des Erwerbslebens.

Eine Arbeits- und Sozialpolitik, die sich an geschlechterpolitischen Zielen orientiert, muss deshalb ebenfalls die eigenständige Existenzsicherung von Frauen anstreben. Betrachtet man die konkrete Umsetzungspraxis des SGB II in den Grundsicherungsstellen, ist jedoch festzustellen, dass die Gleichstellung von Männern und Frauen ein nachrangiges Ziel ist. Bei der Vermittlung von Arbeitsuchenden orientieren sich die Fachkräfte an kurzfristigen Zielen und übernehmen häufig die geschlechtsspezifische Arbeitsnachfrage. In der Praxis führt dies zu Integrationsstrategien, die insbesondere für Frauen in prekären Beschäftigungen münden. Dies zeigen Ergebnisse aus dem Projekt „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht", auf deren Grundlage dieser Beitrag weitgehend erstellt wurde (IAQ/FIA/GendA 2009).

Die Integrationswege von Arbeitslosengeld II-Beziehenden werden in Abschnitt 1 thematisiert. Anhand von statistischen Analysen wird gezeigt, inwiefern sich die Integrationswege von Frauen und Männern unterscheiden und welchen Einfluss die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft auf die Beschäftigungsform hat. Anschließend wird in Abschnitt 2 auf Widersprüche zwischen dem Ziel der Gleichstellung und anderen Zielen der Grundsicherung eingegangen und beschrieben, wie damit eine eigenständige Existenzsicherung verhindert wird. Abschnitt 3 befasst sich mit den Funktionen, die geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen zugeschrieben werden und welche Bedeutung sie für die künftige Erwerbstätigkeit und Existenzsicherung haben. Abschließend wird in Abschnitt 4 der Frage nachgegangen, welche Änderungen bei Rahmenbedingungen und Handlungsorientierungen der Fachkräfte als notwendig erscheinen, um die Erwerbsintegration von Frauen und Männern nachhaltig und geschlechtergerecht zu gestalten.

1. Integrationswege im SGB II – bedarfsdeckend oder aufstockend

Bei der Integration von ALG II-Beziehenden in den Arbeitsmarkt stellt sich aus gleichstellungspolitischer Sicht die Frage, wie häufig Männer und Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ob sie den Leistungsbezug dabei verlassen oder nicht und inwiefern unterschiedliche Integrationswege erkennbar sind.[1]

1 Bei der Interpretation von Integrationswegen ist zu berücksichtigen, dass zwischen Erwerbsintegration, Leistungsbezug und Arbeitslosigkeit kein eindeutiger Zusam-

Ein Blick auf die *Abgänge aus dem Leistungsbezug* macht deutlich, dass fast zwei Drittel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die die Hilfebedürftigkeit überwinden, anschließend einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Nach Daten des Panels Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)[2] schlagen Männer diesen Weg allerdings häufiger ein als Frauen: Während drei Viertel der Männer nach Ende des ALG II-Bezugs in Erwerbstätigkeit sind, trifft dies nur für etwa die Hälfte der Frauen zu. Drei von zehn Frauen, aber nur jeder zehnte Mann gehen nach Ende des Leistungsbezugs *keiner* Erwerbstätigkeit nach.[3] Eine Differenzierung nach Bedarfsgemeinschaftstyp zeigt, dass diesen Status vier von zehn Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften einnehmen, unabhängig davon, ob ein Kind in der Bedarfsgemeinschaft lebt.

Bei Leistungsbeziehenden, die nach *Abgang aus dem Leistungsbezug in Erwerbstätigkeit* sind, können weitere geschlechtsspezifische Unterschiede festgestellt werden. Zwar ist zunächst festzustellen, dass sowohl Männer als auch Frauen in der großen Mehrheit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, doch gilt dies für Frauen seltener als für Männer. Bei jenen Personen, die nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, bestehen deutliche Unterschiede in der Beschäftigungsform: Männer gehen eher einer selbständigen Tätigkeit, Frauen überwiegend einer geringfügigen Beschäftigung bzw. einem Minijob nach.[4] Letzteres trifft insbesondere für Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaft zu: Ein Viertel der Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften ohne Kind und ein Drittel in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kind arbeiten nach Ende des Leistungsbezugs in einem Minijob. Hingegen gehen neun von zehn allein lebenden

menhang besteht, da die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht notwendigerweise zum Ende des ALG II-Bezugs oder der Arbeitslosigkeit führt und das Ende des ALG II-Bezugs nur zum Teil auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zurückzuführen ist.

2 Das Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) ist eine Bevölkerungsstichprobe, in der aufgrund ihrer Schichtung überdurchschnittlich viele Empfänger/innen staatlicher Transferleistungen vertreten sind (Büngeler u.a. 2009).

3 Personen, die nach Ende des Leistungsbezugs nicht erwerbstätig waren, fielen in die Kategorien „Nichterwerbstätigkeit" oder waren arbeitslos, ohne Leistungen nach dem SGB II zu erhalten. Bei der Berechnung wurden die Abgänge aus dem Leistungsbezug in Ausbildung (insgesamt 13,2 %) und Rente/Ruhestand (2,6%) nicht berücksichtigt (vgl. hierzu IAQ/FIA/GendA 2009, 185).

4 Die Begriffe „geringfügigen Beschäftigung" und „Minijob" werden synonym verwendet.

und alleinerziehenden Frauen in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ab, bei Männern liegt der Anteil noch höher.

Unter den *Aufstocker/innen* (vgl. Graf in diesem Band), d.h. erwerbstätigen Personen, die zusätzlich zum eigenen Erwerbseinkommen noch aufstockende Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, sind Minijobs die bedeutsamste Beschäftigungsform. Sieben von zehn Aufstockerinnen gehen einem Minijob nach, etwa ein Viertel ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Etwa die Hälfte der Aufstocker hat einen Minijob, die andere Hälfte ist sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder selbständig tätig. Für die Aufstocker/innen in Paar-Bedarfsgemeinschaften zeigt sich ein gegenteiliger Effekt, wenn Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben: Während Kinder die Wahrscheinlichkeit für Frauen erhöhen, in einem Minijob zu arbeiten, gehen Männer eher einer sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach: Gut drei von vier Frauen, aber nur einer von vier Männern in Paar-Bedarfsgemeinschaften mit Kind sind in einem Minijob tätig.

Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA), die im Rahmen der Evaluation des SGB II analysiert wurden, zeigen ebenfalls die große Bedeutung von geringfügiger Beschäftigung für Frauen (ifo/IAW 2008, 38, IAQ/FIA/GendA 2009, 187). Diese Analysen beziehen sich auf die Erwerbsintegration aus Unterbeschäftigung, also bezogen auf ALG II-Beziehende, die dem Arbeitsmarkt grundsätzlich zur Verfügung stehen und als „arbeitslos" erfasst sind oder an einer Maßnahme teilnehmen. Diese Ergebnisse zeigen, wie häufig Frauen und Männer, die zuvor nicht erwerbstätig waren, eine sozialversicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung aufnehmen, und zwar unabhängig davon, ob mit der Aufnahme der Leistungsbezug beendet wird oder nicht. Demnach haben Männer bessere Chancen als Frauen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Besonders markant ist der Geschlechterunterschied, wenn die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung *und* in Minijobs berücksichtigt wird: Während sich die Zahl der Übergänge bei Frauen mehr als verdoppelt, bleibt sie bei Männern etwa auf demselben Niveau. Somit nehmen von den Arbeitslosen oder Maßnahmeteilnehmer/inne/n fast ausschließlich Frauen eine geringfügige Beschäftigung auf. Etwa jede zweite Erwerbsintegration von Frauen in dieser Personengruppe erfolgt somit in geringfügige Beschäftigung.[5]

5 Jüngere Analysen der BA für den Zeitraum 2007/08, die jedoch nicht nach Geschlecht differieren, kommen für Arbeitslose (ohne Maßnahmeteilnehmer/innen) auf eine Übergangsrate in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 4,0 %,

Diese Analysen zeigen erstens, dass das Ende des ALG II-Bezugs *ohne* einen Übergang in Erwerbstätigkeit häufig auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch den Partner oder der Partnerin zurückzuführen sein dürfte. Denn nimmt ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft eine Erwerbstätigkeit auf oder dehnt eine bestehende aus und kann mit dem (zusätzlichen) Erwerbseinkommen den Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft decken, endet auch für die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft der Leistungsbezug, ohne dass sich deren individuelle Einkommenssituation geändert hat. Allerdings ist mit dem Ende des Leistungsbezugs auch für *nicht* in Erwerbstätigkeit integrierte Personen der Anspruch auf Leistungen der Grundsicherungsstellen verbunden. In eine solche Situation kommen insbesondere Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften.

Zweitens wird deutlich, dass der ALG II-Bezug durch eine geringfügige Beschäftigung nur selten überwunden werden kann. Einzelpersonen, die mit Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung den Leistungsbezug verlassen, benötigen weitere Einkommen (z.B. Unterhaltszahlungen, Witwenrente). In Paar-Bedarfsgemeinschaften kann über einen Minijob die Hilfebedürftigkeit überwunden werden, wenn damit die zur Bedarfsdeckung bestehende Lücke gedeckt wird. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn das Erwerbseinkommen des Partners oder der Partnerin bereits einen Teil des Bedarfs deckt, aber weniger als 400 € fehlen. Die Ergebnisse zu den Aufstocker/inne/n zeigen jedoch, dass Minijobber in der Regel im Leistungsbezug verbleiben.

Drittens zeigen die Ergebnisse geschlechtstypische Erwerbsstrukturen innerhalb der Bedarfsgemeinschaften, die auf unterschiedliche Rollen von Männern und Frauen zurückzuführen sind. Die Frau ist „Zuverdienerin" mit einem geringeren Erwerbseinkommen, z.B. durch geringfügige Beschäftigung. Diese Muster der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung sind bei Paaren mit und ohne Kinder festzustellen. Kinder in der Bedarfsgemeinschaft erhöhen den Anteil von Frauen in Minijobs allerdings deutlich, was ebenfalls auf eine traditionelle Aufgabenverteilung innerhalb der Familien hinweist, in der Kinderbetreuungsaufgaben bei der Mutter liegen.[6]

im Rechtskreis SGB III liegt die Rate mit 12,1 % dreimal so hoch (Hartmann et al. 2009, 9, Hartmann 2008, 7).

6 Die Erwartungen, Einstellungen, und Anliegen der Hilfebedürftigen in Bezug auf Geschlechterrollen und Erwerbsorientierungen beeinflussen den Aktivierungsprozess ebenfalls. Auf diese Einflussfaktoren wird im vorliegenden Beitrag nicht eingegangen, vgl. hierzu IAQ/FIA/GendA 2009, 211ff.

2. Widersprüche zwischen Gleichstellung und Grundsicherung

Den quantitativen Analysen zufolge zeigt sich die geschlechtsspezifische Segregation am Arbeitsmarkt auch unter den ALG II-Beziehenden. Eine eigenständige Existenzsicherung ist nach diesen Ergebnissen für einen erheblichen Teil der Frauen nicht erreicht, unabhängig davon, ob sie den Leistungsbezug beenden oder nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit weiterhin ALG II beziehen. Ursächlich hierfür sind nicht zuletzt Widersprüche, die zwischen dem Gleichstellungsziel und der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen. Zwei wesentliche Hemmnisse auf dem Weg zur eigenständigen Existenzsicherung sind in Form des Rechtskonstrukts der Bedarfsgemeinschaft einerseits und einer Hierarchie von Zielen andererseits bereits im SGB II angelegt.

Das *Rechtskonstrukt der Bedarfsgemeinschaft* ist Ausgangspunkt für die Feststellung der Hilfebedürftigkeit und somit Zugangskriterium zu allen Grundsicherungsleistungen. Zur Bedarfsgemeinschaft zählen in der Regel alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die in einem Haushalt leben sowie nicht-erwerbsfähige Kinder und ggf. deren Partner und Kinder, die evtl. selbst Einkommen erzielen. Die Hilfebedürftigkeit einer Einzelperson wird auf Grundlage der gesamten Bedarfsgemeinschaft festgestellt (IAQ/FIA/GendA 2009, 44, Berghahn 2008, 143). Dies führt dazu, dass einerseits Personen mit einem Einkommen, das den eigenen Bedarf deckt, dennoch als hilfebedürftig gelten, wenn der Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft nicht gedeckt ist. Wie oben gezeigt werden konnte, trifft dies vor allem auf Männer zu. Andererseits haben Personen ohne eigenes Einkommen keinen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen, wenn der Partner oder die Partnerin ein Einkommen erzielt, das den Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft deckt.

Insbesondere der zweite Fall ist aus der Gleichstellungsperspektive relevant, weil Personen, die auf individueller Ebene hilfebedürftig und erwerbsfähig sind, weder materielle Leistungen noch Unterstützung bei der Erwerbsintegration erhalten – letzteres zumindest nicht in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Da ein bedarfsdeckendes Einkommen in der Regel nur durch eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erzielt wird und dieser Abgang aus dem Leistungsbezug überwiegend auf Männer zutrifft (vgl. Abschnitt 1), geraten vor allem Frauen in eine ökonomische Abhängigkeit von ihrem Partner. Hinzu kommt, dass mit dem Leistungsbezug auch die Möglichkeit endet, von den Grundsicherungsstellen bei der Erwerbsintegration unterstützt zu werden. Insofern wird die eigenständige Existenzsicherung von Frauen zusätzlich erschwert, weil ohne diese Unterstützungsleistungen die Erwerbsintegration schwieriger wird und ggf. die Arbeitsmarktnähe abnehmen kann. Zwar können sich Personen ohne Anspruch

auf SGB II-Leistungen als Nicht-Leistungsbezieher/innen an die Arbeitsagenturen wenden und dort nach dem SGB III gefördert werden, doch sind diese Unterstützungsleistungen im Vergleich zu den Fördermaßnahmen des SGB II eher auf Arbeitsuchende ausgerichtet, die eine größere Arbeitsmarktnähe aufweisen. Zudem weisen die vorliegenden Befunde (vgl. Betzel/Schmidt in diesem Band) darauf hin, dass Nicht-Leistungsbezieher/innen nachrangig gefördert werden.

Darüber hinaus steht die *Hierarchie von Zielen* im SGB II dem Abbau von Ungleichheiten am Arbeitsmarkt entgegen. Zwar ist das Gleichstellungsziel im SGB II und SGB III gesetzlich verankert und als ein Querschnittsziel definiert, doch die Grundsicherungsstellen orientieren sich bei der konkreten Umsetzung stärker an Zielen der Erwerbsintegration und Wirtschaftlichkeit. Obwohl auch Instrumente zum Abbau von Geschlechterungleichheiten im Aktivierungsprozess benannt sind und gleichstellungspolitische Aktivitäten bei Fördermaßnahmen anhand einer Frauenförderquote überprüft werden sollen, sind die tatsächlichen Ziele ohne jeglichen Gleichstellungsansatz festgelegt. Welche Größen als Handlungsorientierungen gelten sollen, ist dem Planungsbrief der BA zu entnehmen, in dem die Vorgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) für die BA durch verbindliche Geschäftsziele festgelegt und in Zielvereinbarungen zwischen BA und Grundsicherungsstellen auf die örtliche Ebene übertragen werden. Für 2010 sind im Planungsbrief die Ziele „Verringerung der Hilfebedürftigkeit", „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit" und „Langzeitbezug vermeiden" formuliert (Bundesagentur für Arbeit 2009, 8).[7] Diese Zielgrößen sind zwar lediglich als Orientierungswerte formuliert, sie sind aber ausdrücklich Grundlage für eine „ambitionierte Planung" und sie „folgen dabei dem Anspruch, die Leistungsfähigkeit im SGB II-Bereich weiter zu steigern" (Bundesagentur für Arbeit 2009, 5).[8]

Die Frauenförderquote, eine anteilige Berücksichtigung von Frauen oder andere Kriterien, die die Gleichstellung am Arbeitsmarkt zum Ziel haben, sind im Planungsbrief nicht enthalten. Solche Ziele können zwar auf örtlicher Ebene vereinbart werden, sie gelten dann aber nicht als verbindliches Geschäftsziel. Nach Erkenntnissen einer Befragung von Grundsicherungsstellen hat die Frauenförderquote – wenn sie überhaupt bekannt ist und wenn sie darüber hinaus ermittelt wird – als Steuerungsgröße nur geringe Bedeutung (IAQ/FIA/GendA 2009, 100).

Im Rahmen des Steuerungsprozesses sind die Grundsicherungsstellen also gefordert, die Zielvorgaben zu erreichen. Dabei können sie sich nicht auf günstige Rahmenbedingungen verlassen, sondern müssen auf Maßnahmen zurückgreifen, die sie selbst beeinflussen können. Die genannten Zielvorgaben dürften die Grundsicherungsstellen dazu motivieren, die Ziele durch kurzfristige Maßnahmen zu erreichen. Im Mittelpunkt steht dabei die Erwerbsintegration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, weil sie zur Erreichung aller Ziele beitragen kann: Durch die Aufnahme eines Minijobs werden – zumindest bei Einkommen oberhalb der Hinzuverdienstgrenze – die passiven Leistungen reduziert. Wird eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen, wird zusätzlich die Integrationsquote verbessert. Führt die Erwerbsintegration zum Ende des Leistungsbezugs für die gesamte Bedarfsgemeinschaft, werden zusätzliche passive Leistungen eingespart. Stand die integrierte Person zuvor im Langzeitbezug, werden die drei genannten Ziele gleichzeitig erreicht. Eine mittel- oder langfristige Planung der Zielerreichung – etwa über den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen oder ergänzenden Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und die Berücksichtigung der Frauenförderquote – ist nachrangig, weil sie nicht unmittelbar der Erreichung der verbindlichen Ziele dient.

In der Konkurrenz zwischen den Zielen unterliegt das langfristige Ziel der Gleichstellung den kurzfristigen Geschäftszielen. Diese Geschäftsziele bleiben nicht ohne Einfluss auf die Organisation des Vermittlungsprozesses, indem der Zugang zur Vermittlung auf erwerbsfähige Hilfebedürftige beschränkt ist, die als besonders arbeitsmarktnah und flexibel gelten (vgl. Jaehrling in diesem Band). Berufsrückkehrer/innen und Frauen (seltener Männer) mit Kinderbetreuungsaufgaben zählen eher nicht zu diesem Personenkreis. Die Geschäftsziele der BA bzw. die Zielindikatoren, an denen sich die Grundsicherungsstellen orientieren, stabilisieren somit die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation. Wenn aber überwiegend Männer in den Arbeitsmarkt integriert werden, verstärkt dies aufgrund des Rechtskonstrukts der Bedarfsgemeinschaft die ökonomische Abhängigkeit der Frauen vom erwerbstätigen Mann.

7 Erstmals für 2010 wurde das Ziel „Kundenzufriedenheit" in den Planungsbrief aufgenommen, hierauf wird nachfolgend jedoch nicht weiter eingegangen.

8 Die Zielvereinbarung bezieht sich ausschließlich auf Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit, die die Aufgaben der BA in getrennter Trägerschaft wahrnehmen. Dennoch sind die Zielgrößen auch für zugelassene kommunale Träger (zkT) von Bedeutung, weil von ihnen erwartet wird, sich an den Zielen der BA zu orientieren oder eigene Zielsysteme zu entwickeln.

3. Handlungsorientierungen auf operativer Ebene

Die Übernahme der geschlechtsspezifischen Arbeitsnachfrage im Vermittlungsprozess ist ein Grund für die prekären Beschäftigungsverhältnisse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Analysen der Beschäftigungsbedingungen von ALG II-Beziehenden zeigen, dass sie häufig befristet, in Teilzeit oder in Zeitarbeit tätig sind und häufig einem geringen Stundenlohn erhalten (Achatz/Trappmann 2009). Prekäre Beschäftigung drückt sich aber auch in Minijobs aus, die oft eine Kombination ungünstiger Beschäftigungsbedingungen (wie z.B. sehr geringen Löhnen, kurzen Arbeitszeiten, keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Vorenthalten von Ansprüchen wie der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder bezahltem Urlaub) verbunden sind (Bosch/Weinkopf 2007, 309).

In den Grundsicherungsstellen wird den Minijobs für die Erwerbsintegration auch deshalb eine hohe Bedeutung zugemessen, weil sie für unterschiedliche Zwecke einsetzbar sind bzw. mehrere Funktionen erfüllen. Im Rahmen von Fallstudien wurde deutlich, dass mit Hilfe von Minijobs versucht wird, die Geschäftsziele der BA unmittelbar und kurzfristig zu erfüllen. Minijobs werden aber auch im Rahmen längerfristiger Integrationsstrategien eingesetzt.

Die *kurzfristige Perspektive* zeigt sich in der Orientierung auf die Senkung passiver Leistungen. Zwar wird von den Beschäftigten der Grundsicherungsstellen betont, dass dies nicht das eigentliche Ziel der Vermittlung in Minijobs ist, es wird aber als positiver Nebeneffekt wahrgenommen, wie die Aussage eines Fallmanagers zeigt:

> Das bedeutet ja auch, das Ziel 'Senkung passiver Leistungen' können wir dadurch erreichen, indem wir auch forciert Minijobs anbieten. Das ist zwar nicht unser originäres Ziel, aber auf jeden Fall besser als gar nichts (FK_017).

In jenen Fällen, in denen Bedarfsgemeinschaften Grundsicherungsleistungen von höchstens 400 € je Monat erhalten, kann durch einen Minijob in entsprechender Höhe der Leistungsbezug vollständig beendet werden. Nach Aussage einer Bereichsleiterin wurden solche Bedarfsgemeinschaften gezielt recherchiert und ihnen vorrangig Minijobs angeboten, die zur Beendigung des Leistungsbezugs führen sollen:

> Eine erfolgreiche Maßnahme ist die (...) Praxis, Bedarfsgemeinschaften, die weniger als 400 € Leistungen erhalten, gezielt auszuweisen und entsprechend in Minijobs zu vermitteln (FK_135).

Doch neben der Vermittlung in Minijobs, die unmittelbar auf die Geschäftsziele ausgerichtet ist, verfolgen die persönlichen Ansprechpartner/innen und Fallmanager/innen durchaus auch längerfristige Perspektiven. In diesem Zusammenhang können drei Funktionen unterschieden werden:

1) Heranführung an Erwerbstätigkeit: Insbesondere bei arbeitsmarktfernen Personen, Berufsrückkehrerinnen mit längerer Unterbrechung oder Leistungsbeziehenden, die wegen früher Erziehungsaufgaben noch gar nicht erwerbstätig waren, wird der Minijob als behutsamer Arbeitsmarktzugang eingesetzt. Eine Arbeitsvermittlerin sieht

> (...) Minijobs als Einstieg, weil ich das Gefühl habe, wenn die Kunden länger arbeitslos waren, schaffen sie es nicht von jetzt auf gleich auf 40 Stunden zu gehen (FK_145).

Als vorteilhaft wird gesehen, dass der Arbeitsumfang und ggf. weitere Anforderungen an eine Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zunächst geringer sind als bei vielen sozialversicherungspflichtigen Teilzeit- oder Vollzeitstellen. Diese vorsichtige Annäherung an den ersten Arbeitsmarkt wird nach Aussage eines Fallmanagers auch in den Zielvereinbarungen in Form von realistischen Zielen berücksichtigt:

> Für uns sind diese geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse auch wichtig als Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt, weil mit manchen unserer Hilfeempfänger, die ja nun langzeitarbeitslos sind, (...) muss man dann sehr kleinteilig die Ziele vereinbaren (FK_171).

Als zusätzlicher Anreiz für die Aufnahme eines Minijob wird von den Fachkräften das verbleibende Einkommen angeführt. Grundsätzlich werden Erwerbseinkommen auf die Grundsicherungsleistungen angerechnet, ein Teil des Einkommens bleibt aber anrechnungsfrei. Da nach der Freibetragsregelung mit zunehmender Einkommenshöhe mehr Einkommen angerechnet wird, steht Minijobber/innen im Vergleich zu Erwerbstätigen mit höheren Erwerbseinkommen ein größerer Anteil des Einkommens zur Verfügung. Aus diesem Grund sehen manche Fachkräfte eher eine Gefahr in dem geringen Arbeitsumfang bzw. Erwerbseinkommen, der die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dazu verleiten könnte, sich nicht um die Ausweitung einer geringen Erwerbstätigkeit zu bemühen. Daher werden nach Aussage einer Fachkraft jenen Arbeitsuchenden keine Minijobs angeboten, bei denen der Verdacht besteht, dass sie sich „darin einrichten wollen" (FK_020).

2) Ausgangspunkt für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung: Solange durch einen Minijob die Hilfebedürftigkeit nicht beendet werden kann, wird im Weiteren die Strategie verfolgt, einen bestehenden Minijob in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln. Zu diesem Zweck wurden nach Aussagen von Fachkräften und Leitungspersonal den Betrieben zielgerichtete Qualifizierungen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder eine finanzielle

Förderung angeboten. Der Vorteil des Minijobs ist aus Sicht des Mitarbeiters eines Arbeitgeberservice, dass der Arbeitgeber die Beschäftigten bereits kennt:

> Sofern denn die Betriebe offen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind, ist das häufig kein Problem, weil der Betrieb um die Einsatzbereitschaft dieser Mitarbeiter schon weiß (FK_107).

Die Erfahrungen mit der Umwandlung sind jedoch heterogen. In einer Fallstudie berichtet eine Fachkraft, dass die Umwandlung „oftmals" Erfolg hat:

> Aus einer 100 Euro-Beschäftigung kann dann irgendwann auch mal eine 400 Euro-Beschäftigung werden und oftmals, nicht immer, aber oftmals kann dann daraus auch ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis erwachsen (FK_171).

Nach Aussage des Teamleiters in einer anderen Grundsicherungsstelle gelingt die Umwandlung eines Minijobs in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nur „in Einzelfällen":

> Der Arbeitgeber ist eigentlich nur bereit, den [erwerbsfähigen Hilfebedürftigen] fest einzustellen, wenn es ein absolut guter Mitarbeiter ist und er wirklich befürchten muss, dass er den verliert. (...) Dann kann es schon mal in Einzelfällen sein, dass er [der Arbeitgeber] sich eine Festeinstellung überlegt (FK_104).

Nach Aussage der Fachkräfte an weiteren Fallstudienorten wird die Möglichkeit der Umwandlung von den Betrieben kaum in Anspruch genommen. Die Ursache hierfür wird u.a. in einem höheren bürokratischen Aufwand gesehen. Hinzu kommen nach Aussage einer Fachkraft im Arbeitgeberservice zusätzliche Kostenvorteile von Minijobs gegenüber sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen, weil z.B. keine Lohnfortzahlung im Krankheitsfall gewährt wird:

> Es gibt aber auch viele Betriebe, die wollen keine sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einstellen; das sei mit der Abrechnung einfacher, man müsse nur eine Pauschale an die Krankenkassen abführen, keine Meldung absetzen; das sei flexibler etc. Außerdem werde da ja auch häufig keine Lohnkostenfortzahlung bei Krankheit geleistet (FK_107).

Die beschriebenen Funktionen bzw. Erwartungen führen dazu, dass die Integration in Minijobs durch die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen teilweise absichtsvoll befördert wird. Andere Fachkräfte sehen den breiten Einsatz von Minijobs aber problematisch, weil er eine „Sackgasse" für Arbeitsuchende darstellt, aus der nur schwer ein Weg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden werden könne (vgl. auch Fertig/Kluve 2006).

In den beiden bisher genannten Funktionen von Minijobs zeigt sich deren Widersprüchlichkeit. Obwohl die meisten Fachkräfte dies wissen, stellen Minijobs eine relevante Strategie dar. Dies ist nicht nur darauf zurückzuführen, dass der Arbeitsmarkt oftmals keine Alternativen bietet, sondern auch darauf, dass die

Begrenztheit dieser Beschäftigungsform aufgewogen wird von den vermeintlichen Möglichkeiten, die ein Minijob für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den konkreten gesellschaftlichen Strukturen bietet.

3) *Geeignete Form der Erwerbstätigkeit unter bestimmten Lebensumständen:* Bei dieser Funktion ist der Eindruck der Fachkräfte von großer Bedeutung, ob die Ausübung eines Minijobs – sei es als Ziel der Erwerbsintegration oder als Status quo der Beschäftigungssituation – als der Lebenslage angemessen oder gar als besonderes Engagement oder Herausforderung betrachtet wird. Im Unterschied zu den vorgenannten Funktionen wird hierbei die Situation der Bedarfsgemeinschaft insgesamt stärker berücksichtigt. Insbesondere Kinder in der Bedarfsgemeinschaft bzw. eine Betreuungsproblematik (auch in Bezug auf zu pflegende Angehörige) können dazu führen, dass nach Einschätzung der persönlichen Ansprechpartner/innen ein Minijob bereits die „bestmögliche" Erwerbsintegration darstellt.

> Ich habe sehr viele allein erziehende junge Mütter. Da ist eher die Problematik, dass die mit sich selber, ihrem Leben und dem Kind schon teilweise überfordert sind. (...) Ein Minijob, das ist für die meisten dann schon ein ganz großer Schritt, wenn sie das geschafft haben (FK_116).

Die Nähe zum Arbeitsmarkt oder eine Umwandlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist für diese Funktion nebensächlich und wird erst angestrebt, wenn sich die Situation in der Bedarfsgemeinschaft ändert. Im obigen Fall kann jedoch der Ausweitung der Arbeitszeit entgegenstehen, dass Betreuungsaufgaben dies entweder nicht zulassen oder diese einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit vorgezogen werden. In vielen Fällen haben Minijobber/innen allerdings den Wunsch, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten, scheitern jedoch an der fehlenden Möglichkeit einer externen Kinderbetreuung (Dietz u.a. 2009, 7).

Die Funktionen, die den Minijobs zugeschrieben werden, setzen demnach vornehmlich an der Situation von Frauen an und führen in der Praxis dazu, dass sie häufiger als Männer in die Beschäftigungsform integriert werden. Die Vermittlung in Minijobs als kurzfristige Strategie der Kostenreduzierung durch die Anrechnung von Erwerbseinkommen bezieht am ehesten auch Männer mit ein, doch bei der Vermittlung in einen Minijob mit dem Ziel, den Leistungsbezug zu beenden, stehen eher Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften im Fokus, deren Partner bereits ein Einkommen erzielt.

Die Vermittlung in Minijobs bedeutet somit häufig eine Erwerbsintegration, die nicht zu einer eigenständigen Existenzsicherung führt. Die kurzfristige Integration führt entweder nicht aus dem Leistungsbezug, und wenn doch, dann überwiegend in die ökonomische Abhängigkeit vom Partner. Die längerfristigen

Integrationsstrategien setzen auf eine vorübergehende Tätigkeit in Minijobs und haben die Perspektive, dass in einem weiteren Schritt der Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gelingt. Dieser Schritt, der mit einem Einkommensanstieg verbunden sein soll, bleibt in vielen Fällen jedoch aus. Die hohe Bedeutung von Minijobs in der Vermittlungspraxis führt somit dazu, Frauen in prekäre Beschäftigungen zu integrieren, was tendenziell zur Stabilisierung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation beiträgt.

4. Fazit

Die Erwerbsintegration der Bezieher und Bezieherinnen von ALG II unterscheiden sich: Frauen werden deutlich seltener in den Arbeitsmarkt integriert und die Erwerbsintegration erfolgt häufig in geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, dies zeigen die statistischen Analysen. Besonders betroffen sind Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften, insbesondere dann, wenn dort auch Kinder leben. Zu diesen geschlechtsspezifischen Unterschieden trägt auch die Umsetzungspraxis in den Grundsicherungsstellen bei. Die Geschäftsziele der BA und die Zielindikatoren, anhand derer die örtlichen Stellen bewertet werden, stellen Kostensenkung und Erwerbsintegration in den Vordergrund; das Gleichstellungsziel ist zwar gesetzlich verankert, ist aufgrund der Zielhierarchie jedoch nachrangig und hat keine praktische Relevanz.

Mit dieser Umsetzungspraxis sind die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weit von einer eigenständigen Existenzsicherung entfernt. Zum einen ist dies auf das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft zurückzuführen, das den Zugang zu Grundsicherungsleistungen vom Bedarf aller Haushaltsmitglieder abhängig macht. Vor allem Frauen verlieren mit der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit des Partners den Anspruch auf Beratung, Vermittlung, Förderung und finanzielle Leistungen im Rahmen des SGB II und stehen in einer ökonomischen und sozialen Abhängigkeit zum Partner. Zum anderen münden die Erwerbsintegrationen von Frauen häufig in einen Minijob. Die geringen Stundenlöhne, verbunden mit weiteren Merkmalen prekärer Beschäftigung, führen die geringfügig Beschäftigten aber nur selten aus dem Leistungsbezug heraus, und wenn dann eher als Hinzuverdienerin. Für Frauen bedeutet dies, trotz Erwerbsintegration weiterhin von Grundsicherungsleistungen und ggf. vom Erwerbseinkommen des Partners abhängig zu sein. Eine eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit ist durch Minijobs nicht zu erreichen.

Doch welche Möglichkeiten bestehen, eine Erwerbsintegration so zu gestalten, dass eine eigenständige Existenzsicherung erzielt werden kann? Hierzu bedarf

es einer Reihe von Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen: BA und BMAS können dazu beitragen, die Gleichstellung am Arbeitsmarkt schneller zu erreichen, indem sie diesem Ziel eine höhere Bedeutung zumessen. Auf zentraler Ebene müsste hierfür das Gleichstellungsziel als ein verbindliches Geschäftsziel verankert und mit geeigneten Maßnahmen und Ressourcen verknüpft werden. Hierzu zählt auch eine stärkere Orientierung auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, um Arbeitsuchende zu qualifizieren und damit die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen zu können. In diesem Zusammenhang existiert mit der Frauenförderquote immerhin schon ein Indikator, der allerdings noch für verbindlich erklärt werden müsste, um eine bessere Förderung von Frauen zu gewährleisten. Für eine auf geschlechtergerechte und auf Nachteilsausgleich bedachte Integration in Erwerbstätigkeit sind Zielindikatoren zu entwickeln und als verbindliche Größe in den Steuerungsprozess der Grundsicherungsstellen einzubinden.

Auf der operativen Ebene sind der Zugang zu den Dienstleistungen der Grundsicherungsstellen und die mittel- und langfristige Wirkung der Umsetzungspraxis zu überprüfen, um die Nachhaltigkeit von Erwerbsintegrationen zu verbessern. Dies würde es auch ermöglichen, die fehlende Brückenfunktion von Minijobs bei der Erwerbsintegration zu berücksichtigen. Die Fachkräfte müssen für diese Aufgabe sensibilisiert und qualifiziert sein. Unter diesen Voraussetzungen kann es besser gelingen, die geschlechtersegregierte Arbeitsmarktnachfrage zu hinterfragen und Arbeitgebern wie Arbeitsuchenden Alternativen aufzuzeigen.

BMAS, BA und Grundsicherungsstellen können jedoch nicht allein aus eigener Kraft die Gleichstellung von Männern und Frauen erreichen, vielmehr sind auch Maßnahmen in anderen Politikfeldern notwendig, um geeignete Rahmenbedingungen – etwa in Form einer ausreichenden Zahl an Kinderbetreuungsplätzen – zu schaffen. Letztlich bleibt das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Literatur

Achatz, Juliane/Trappmann, Mark, 2009: Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Wege aus der Grundsicherung, IAB Kurzbericht 28. Nürnberg, http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2809.pdf (Download: 28.04.2010).

Aulenbacher, Brigitte/Wetterer, Angelika (Hg.), 2009: Arbeit. Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung. Münster.

Berghahn, Sabine, 2008: Die „Bedarfsgemeinschaft" gemäß SGB II: Überwindung oder Verfestigung des männlichen Ernährermodells? In: Klute, Jürgen/Kotlenga, Sandra

(Hg.): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme, Analysen, Perspektiven. Göttingen, 143-168.

Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia, 2007: Arbeiten für wenig Geld — Zusammenfassung und politischer Handlungsbedarf. In: Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (Hg.): Arbeiten für wenig Geld: Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Frankfurt a.M., 286-312.

Büngeler, Kathrin/Gensicke, Miriam/Hartmann, Josef/Jäckle, Robert/Tschersich, Nikolai, 2009: IAB-Haushaltspanel im Niedrigeinkommensbereich Welle 2 (2007/08). Methoden- und Feldbericht, FDZ Methodenreport 8. München, http://doku.iab.de/fdz/reporte/2009/MR_08-09.pdf (Download: 28.04.2010).

Bundesagentur für Arbeit, 2009: Planungsbrief 2010, Stand 18.09.2009. http://www.harald-thome.de/media/files/Planungsbrief-2010.pdf (Download: 28.04.2010).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2009: Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2009 (SGB II-ZielVbg 2009). http://www.bmas.de/portal/31578/property=pdf/2009__03__06__sgb__ii__zielvereinbarung__2009.pdf (Download: 28.04.2010).

Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark, 2009: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB Kurzbericht 2. Nürnberg. http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb0209.pdf (Download: 28.04.2010).

Fertig, Michael/Kluve, Jochen, 2006: Alternative Beschäftigungsformen in Deutschland: Effekte der Neuregelung von Zeitarbeit, Minijobs und Midijobs. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung. 75. Jg., Heft 3, 97–117.

Gottschall, Karin, 2008: 'Trotz Abschluss arm? Mangelnde Bildungsrenditen als Armutsrisiko', Fachtagung der ZGF am 17. Juni 2008: Programmierte Frauenarmut? http://www.zes.uni-bremen.de/homepages/gottschall/downloads/Fachtagung_ZGF_2008_Trotz_Abschluss_arm.pdf (Download: 28.04.2010).

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Endbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

ifo/IAW, 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SBG II. Untersuchungsfeld 4. Makroanalyse und regionale Vergleiche. Anhang zum Endbericht. http://www.bmas.de/portal/30150/property=pdf/f388__forschungsbericht__anhang.pdf (Download: 28.04.2010).

Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Rudolph, Clarissa, 2003: Geschlechterperspektiven auf den Wandel von Arbeit. In: WSI Mitteilungen. 56. Jg., Heft 10, 585-590.

Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzensteller, Margit (Hg.), 2004: Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden.

Julia Graf

Aufstocker/innen im SGB II – Feministische Implikationen der Gleichzeitigkeit von Erwerbstätigkeit und Grundsicherung[1]

> „Leistung muss sich lohnen, und wer arbeitet, muss mehr als derjenige haben, der nicht arbeitet."[2]

Diese und weitere Äußerungen des FDP-Vorsitzenden Guido Westerwelle sowie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 haben erneut eine heftige Debatte um die 2005 eingeführten Hartz IV-Regelungen angestoßen. Hierbei geht es zum einen um die Ausgestaltung von Sozialleistungen, indem um angemessene Regelsätze und um die damit einhergehende Definition eines Existenzminimums insbesondere für Kinder gestritten wird. Zum anderen dreht sich die Debatte aber auch – und dies soll hier in den Fokus genommen werden – um die Frage nach der zukünftigen Ausgestaltung und Entlohnung von Arbeit. Guido Westerwelle verwies mit seinen Äußerungen auf den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, in dem festgelegt wurde, dass die Hinzuverdienstregelungen im SGB II ausgedehnt werden sollen (CDU u.a. 2009, 82), so dass zukünftig deutlich mehr Personen als die heute rund 1,38 Mio (BA 2009a) zum Kreis der Aufstocker/innen[3] gehören würden.

Diese Hinzuverdienstregelungen bedeuten eine sehr spezifische Regulierung der Gleichzeitigkeit von Grundsicherungsbezug und Lohn aus Erwerbsarbeit. Zwar war es auch in den Vorgängersystemen Arbeitslosen- und Sozialhilfe möglich, aufstockend Transferleistungen zu beziehen. Das 2005 geschaffene SGB II hat diesbezüglich aber zu deutlichen Änderungen geführt, indem es die Ober-

1 Für hilfreiche Anmerkungen danke ich Ortrun Brand, Karen Jaehrling und Clarissa Rudolph.

2 Rede von Dr. Guido Westerwelle, MdB zur Sozialstaatsdebatte. Rede im Deutschen Bundestag am 25. Februar 2010. Berlin.

3 Wie in der Evaluationsforschung üblich, verwende ich den Begriff Aufstocker/innen für Personen, die zusätzlich zum Erwerbseinkommen Grundsicherungsleistungen beziehen.

grenzen, bis zu denen Freibeträge vom erzielten Einkommen einbehalten werden dürfen, deutlich erhöht hat. Noch wichtiger aber ist, dass es sich bei diesen Änderungen nicht ausschließlich um eine Modifizierung der früheren Regelungen handelt, sondern es kann durchaus von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden, da die Hinzuverdienstregelungen im SGB II viel grundsätzlicher und expliziter die Gleichzeitigkeit von Arbeit und den Bezug von Grundsicherungsleistungen intendieren. So werden gezielt Anreize gesetzt, selbst dann zu arbeiten, wenn das Einkommen nicht zur Existenzsicherung ausreicht.

Diese neue Ausrichtung in der Arbeitsmarktpolitik trifft auf einen Arbeitsmarkt, der durch vielfältige Wandlungsprozesse geprägt ist. Wichtige Stichworte sind hierbei die viel diskutierten Prekarisierungstendenzen, aus feministischer Perspektive aber insbesondere auch die Feminisierung von Erwerbsarbeit.

In Bezug auf diese Diskurse ist die hier verfolgte These, dass die Hinzuverdienstregelungen den Trend zur Feminisierung von Beschäftigungsverhältnissen verstärken. Feminisierung von Beschäftigung meint hier, dass Arbeitsbedingungen, die zuvor weit überwiegend auf Frauen zutrafen – wie u.a. Teilzeitbeschäftigung und niedrige Stundenlöhne – immer öfter auch für Männer gelten und sich somit Arbeitsbedingungen grundlegend wandeln.

Zur Prüfung dieser These soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, inwiefern die Beschäftigungsverhältnissen von Aufstocker/innen Merkmale feminisierter Arbeit aufweisen, wie sie von der feministisch inspirierten Arbeitsforschung analysiert und kritisiert wurden (vgl. GendA 2005). Lassen sich also bestimmte Beschäftigungsverhältnisse besonders häufig nachweisen und wo sind die Ursachen dafür zu finden, dass bestimmte Personengruppen besonders häufig auf aufstockende Leistungen zurückgreifen müssen?

Hierfür wird in zwei Schritten vorgegangen. Um der Frage nachzugehen, ob sich durch die 2005 erfolgte Neuregelung ein Trend zur Feminisierung von Beschäftigungsverhältnissen verstärkt hat, werden in einem ersten Schritt die Entwicklungstendenzen in Bezug auf erwerbstätige Arme insgesamt analysiert. Ziel ist hierbei zu untersuchen, inwiefern die Feminisierung von Beschäftigung bei der Entstehung von Armut bei Erwerbstätigen generell eine Rolle spielt. Die Ergebnisse des ersten Teils dienen der Einordnung der Entwicklungstendenzen in Bezug auf die Gruppe der Aufstocker/innen, welche im zweiten Schritte analysiert werden. Hier stellt sich die Frage, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Entwicklungen in eine ähnliche Richtung weisen oder durch die Hinzuverdienstregelungen ggf. sogar eher von einer Trendverstärkung zu sprechen ist. Im letzten Abschnitt wird basierend auf dem Konzept der partizipatorischen Parität von Nancy Fraser (2003) eine Bewertung der Ergebnisse vorgenommen.

Ursachen der Armut von Erwerbstätigen

Die 1980er Jahre werden in Wissenschaft und Politik häufig als eine Trendwende in der arbeits- und sozialpolitischen Landschaft der BRD bezeichnet. Zum einen etablierte sich in Folge der Massenarbeitslosigkeit die ′neue Armutsforschung′, die sowohl den deutlichen Anstieg der Armut[4] nachwies als auch dessen Folgen für die Gesellschaft aufzeigte (bspw. Becker/Hauser 1997). Zum anderen folgten in den 1990er Jahren politische und wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit „der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses“ (Mückenberger 1985) und der daraus resultierenden Atypisierung und Prekarisierung von Beschäftigung. Dass überhaupt eine an beiden Forschungssträngen anknüpfende Forschung zur Armut von Erwerbstätigen entstehen konnte, bedeutet einen deutlichen Perspektivwechsel in der Forschung. Zudem wurde gesellschaftspolitisch das vorher geltende Paradigma, dass Arbeit vor Armut schützt, zumindest teilweise abgelöst von der Akzeptanz der Gleichzeitigkeit von Armut und Erwerbstätigkeit und der Förderung niedrig entlohnter Beschäftigung (vgl. z.B. Kommission für Zukunftsfragen Bayern und Sachsen 1997).

Gemeinsames Ergebnis der hier ausgewerteten Untersuchungen ist, dass der Anteil Erwerbstätiger unter der armen Bevölkerung seit Anfang der 1990er Jahre angestiegen ist und der Anteil der Arbeitslosen dementsprechend leicht zurückgegangen ist (Strengmann-Kuhn 2003). Lohmann (2007, 127) verweist darauf, dass im Jahr 2001 6,8% aller Erwerbstätigen in Deutschland arm waren, und der Anteil der Erwerbstätigen an allen Armen bei 48,2% lag. Frauen waren mit 51,2% unter den erwerbstätigen Armen leicht überrepräsentiert (ebd., 128). Zentral für die hier verfolgte Fragestellung ist in erster Linie, welche Ursachen für die Armut von Erwerbstätigen genannt werden.

Hierfür werden in der Forschung eine Reihe von Merkmalen herausgearbeitet, die das Risiko erhöhen, zur Gruppe der erwerbstätigen Armen zu gehören. Dabei zeigt sich im Folgenden, dass meist erst eine Kumulation mehrerer Faktoren zur Armut von Erwerbstätigen führt. Im Einzelnen sind folgende Ursachen zu unterscheiden:

– *Geringer Arbeitsumfang*: Untersuchungen, die Teilzeitbeschäftigung mit in die Analyse von erwerbstätigen Armen einbeziehen, kommen einvernehmlich zu dem Schluss, dass diese ein wichtiger Einflussfaktor dafür ist, dass die

4 Gängig für die Definition von Armut bzw. Armutsgefährdung ist inzwischen – und dies gilt auch für die meisten der hier ausgewerteten Beiträge – dass das äquivalenzgewichtete Haushaltseinkommen weniger als 50 bzw. 60% des Medians beträgt (vgl. u.a. Bäcker 359f).

Existenz nicht gesichert werden kann (RWI 2004, 10; Strengmann-Kuhn 2003). Insbesondere Frauen, die erwerbstätig und arm sind, sind häufiger teilzeitbeschäftigt, sowohl in Relation zu den armen erwerbstätigen Männern als auch zu den nicht armen erwerbstätigen Frauen (Strengmann-Kuhn 2003). Das Statistische Bundesamt (2009, 25) hat für 2008 eine Armutsquote von Normalarbeitnehmer/innen von 3,2% errechnet, für atypische Beschäftigte (zu denen auch Teilzeitbeschäftigten mit weniger als 21 Wochenstunden zählen) von 14,3%. Am stärksten ist der Anteil der erwerbstätigen Armen in der selbst stark gewachsenen Gruppe der geringfügig Beschäftigten gestiegen: nämlich von 13% im Jahr 1998 auf 23% im Jahr 2008 (ebd.).

– *Haushaltskontext*: Problematisch – im Sinne einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dadurch in einem armen Haushalt zu leben – werden eingeschränkte Arbeitszeiten in erster Linie dann, wenn im Haushalt kein weiteres Einkommen ′erwirtschaftet′ wird; der Haushaltskontext ist also ein weiterer wichtiger Einflussfaktor. Strengmann-Kuhn berechnet für das Jahr 1998 (2003, 141ff.), dass etwa die Hälfte aller erwerbstätigen armen Personen als Alleinstehende keine messbare Armut aufweisen würden, d.h. erst durch die Eingebundenheit in einen Mehrpersonenhaushalt Armut entsteht (Strengmann-Kuhn 2004, 10). Von diesen Erwerbstätigen sind 63,6% Männer, die in „4 von 5 Fällen" (ebd., 11) in einem Normalarbeitsverhältnis angestellt sind. Zentrale Ursache scheint hier das Vorhandensein von Kindern zu sein, insbesondere wenn es sich um mehr als zwei pro Haushalt und/oder minderjährige Kinder handelt (Strengmann-Kuhn 2003; RWI 2004). Die Kumulation eines einzigen Verdieners pro Haushalt mit dem Vorhandensein minderjähriger Kinder, d.h. die klassische Alleinernährerkonstellation, aber ebenso das Leben in Haushalten erwerbstätiger Alleinerziehender, erhöht deshalb das Risiko, arm zu sein (Becker 2002). Die Ergebnisse machen auch deutlich, dass Veränderungen im Haushalt wie beispielsweise eine Trennung oder die Geburt von Kindern relativ schnell zu einer neu entstehenden Armutssituation führen können (Kortmann u.a. 2002).
– *Tradierte Rollenmodelle/Anzahl Erwerbstätiger im Haushalt:* Aufgrund dieser Ergebnisse verwundert es nicht, dass das Eingebundensein in einen Haushaltskontext bei erwerbstätigen Männern eher dazu führt, dass die Erwerbstätigkeit zur Existenzsicherung nicht ausreicht. Bei Frauen tritt der gegenteilige Effekt ein, weil sie aufgrund ihrer gesellschaftlich festgelegten Verantwortung für die Kindererziehung häufiger entweder nicht erwerbstätig oder ′nur′ teilzeitbeschäftigt sind. Somit können sie ihre eigene Existenz erst durch einen weiteren Verdienst im Haushalt absichern (Strengmann-Kuhn 2003, 151f.). Nach wie vor kann von starken Unterschieden der Geschlechterverhältnisse in Ost- und Westdeutschland ausgegangen werden, beispielsweise durch eine deutlich stärkere Verbreitung von Zwei-Verdiener-Haushalten in Ostdeutschland. Deshalb verwundert es nicht, dass die Ursachen arm zu sein, in Ostdeutschland zwischen den Geschlechtern nicht so sehr divergieren wie in Westdeutschland (Becker 2002; RWI 2004, 49f.). So folgern auch viele Forscher/innen (Andreß/Krüger 2006, 24; Becker 2002; Kutzner/Streuli 2005), dass das Fortbestehen traditioneller und teilmodernisierter Rollenbilder ein weiterer wesentlicher Befund in Bezug auf das Fortbestehen erwerbstätiger Armer ist. Deutlich wurde dies bereits in Bezug auf die oben aufgezeigte Bedeutung von Arbeitszeiten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gesetzliche Regulierungen wie beispielsweise das Ehegattensplitting oder auch fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten eine traditionell orientierte Arbeitsteilung im Haushalt eher befördern.
– *Wandel von Haushaltskonstellationen/Alleinerziehende:* Gleichzeitig ist nicht nur das Festhalten an traditionell orientierten Familienkonstellationen ein Erklärungsfaktor, sondern es werden auch viele Personen wegen der zunehmenden Instabilität von Lebensverhältnissen (z.B. Trennungen) zu erwerbstätigen Armen (Becker 2002, 143f.). Der hohe Frauenanteil unter den Alleinerziehenden verweist dabei auf die Fortführung tradierter Arbeitsteilungen auch nach der Trennung, insofern die Hauptverantwortung für Kindererziehung nach einer Trennung nach wie vor meist den Frauen zufällt. Zugleich ist die Zunahme von Alleinerziehenden-Haushalten aber auch als Indiz dafür zu interpretieren, dass im Zuge emanzipatorischer Entwicklungen und gesellschaftlicher Individualisierung die Vorstellung einer lebenslangen Partnerschaft nicht mehr der Realität entspricht.
– *Lohnentwicklung*: Es soll aber nicht der Anschein erweckt werden, dass das Fortbestehen bestimmter Rollenbilder und der damit verknüpften Arbeitsteilung als Hauptursache für die Armut von Erwerbstätigen gelten können. Auch niedrigen Stundenlöhnen kommt eine wesentliche Rolle in Bezug auf die Entstehung von Armut in Erwerbstätigenhaushalten zu. Zwar führen niedrige Stundenlöhne aufgrund der oben aufgezeigten Bedeutung des Haushaltskontextes, aber auch aufgrund staatlicher Transferzahlungen, in fast 80% der Fälle nicht zur Armut des Haushaltes (Rhein 2009, 6). Auf der anderen Seite erhielt aber im Jahre 2001 mit 49% ein bedeutender Teil aller erwerbstätigen Armen einen Niedriglohn. Dies ist auch ein wichtiger Einflussfaktor für die höhere Bedeutung von Armut von Erwerbstätigen in Ostdeutschland (Hauser 1997, 68f.). Darüber hinaus bestehen spezifische

> Arbeitsmarktsegmente, in denen überwiegend nur sehr niedrige Stundenlöhne gezahlt werden und ggf. zusätzlich auch Teilzeitbeschäftigung weit verbreitet ist. So ist es nicht verwunderlich, dass in typischen Frauenerwerbsbereichen wie dem Dienstleistungsbereich (insbesondere ′sonstige Dienstleistungen′ und private Haushalte) sowie im Handel der Anteil der erwerbstätigen Armen besonders hoch ist (Kölling 2002, 148).

Die Ursachen für die Ausweitung der Armut von Erwerbstätigen sind mithin vielfältig. Es wird aber deutlich, dass eine Reihe struktureller Zwänge (u.a. nicht ausreichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, teils verbunden mit hohen Kosten; Verantwortung für Pflegetätigkeiten, fehlende Arbeitsplätze oder nur geringe Verdienstmöglichkeiten insbesondere in ′typischen′ Frauenerwerbsbereichen; vgl. z.B. Baatz u.a. 2004) die Erwerbstätigkeit von Frauen reglementiert und die Armut Erwerbstätiger zur Folge hat. Dies trifft insbesondere auf Alleinerziehende zu. Diese werden durch das Festhalten an strukturellen Ungleichgewichten zu Lasten von Frauen zu einer großen Gruppe unter denjenigen, bei denen Erwerbsarbeitsarrangements in neuen Haushaltskonstellationen nicht zur Existenzsicherung ausreichen (vgl. Hieminig/Schwarzkopf in diesem Band).

Gleichzeitig zeigen sich durch die Ergebnisse zu niedrigen Stundenlöhnen, aber auch zur Teilzeitbeschäftigung für Männer meines Erachtens Wirkungen der Feminisierung von Beschäftigungsverhältnissen. Denn ehemals selbstverständliche Arrangements wie das Alleinernährermodell können bestimmte Gruppen des Arbeitsmarkts nicht mehr vor Armut schützen. Die folgende Analyse geht nun der Frage nach, welche Bedeutung diese verschiedenen Risikofaktoren für das Wachstum der Gruppe der Aufstocker/innen besitzt.

Aufstocker/innen im SGB II – Befunde einer geschlechtssensiblen Analyse

Vor der Analyse der einzelnen Risikofaktoren zunächst einige aktuelle Daten zur Erwerbstätigkeit von SGB II-Leistungsbezieher/innen: Die Zahl der Aufstocker/innen im Oktober 2009 liegt bei rund 1,37 Mio. Dies entspricht einem Anteil von 28,2% an allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im SGB II (BA 2009a). Frauen, die SGB II-Leistungen beziehen, sind deutlich häufiger erwerbstätig als Männer und auch ihr Anteil unter den Aufstocker/innen liegt mit 57% über dem der Männer (ebd.). Darüber hinaus findet sich die Erwerbstätigkeit von SGB II-Leistungsbeziehenden besonders häufig in solchen Berufszweigen, in denen der Frauenanteil insgesamt relativ hoch ist: 70% aller Aufstocker/innen arbeiteten

im März 2009 in Dienstleistungsberufen und damit ein etwas höherer Anteil als bei allen Erwerbstätigen (66%) (eigene Berechnungen auf Basis von BA 2009b).

Hinsichtlich der *Teilzeitbeschäftigung* kommt der Trend der Ausweitung von Arbeitsverhältnissen, die vormals in erster Linie typische Frauenerwerbsverhältnisse waren, unter Aufstocker/innen besonders stark zum Tragen: 56% der Aufstocker/innen waren im Oktober 2009 in einem Minijob beschäftigt, 18% arbeiteten in Midi-Jobs und verdienten zwischen 400 und 800 €[5] und 25% verdienten über 800 € (eigene Berechnungen auf Basis von BA 2009a). Geringfügige Beschäftigung ist also zum dominierenden Beschäftigungsverhältnis unter den Aufstocker/innen geworden.

Deutliche Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes der Erwerbsbeteiligung zeigen sich zwischen den Geschlechtern. Frauen arbeiten in mehr Fällen als Minijobberinnen oder verdienen zwischen 400 und 800 € (IAQ/FIA/GendA 2009, 192, 195). Für Aufstocker/innen liegen im Gegensatz zu den erwerbstätigen Armen auch Ergebnisse zum Arbeitsumfang in unterschiedlichen Haushaltstypen vor: Durchschnittlich beträgt dieser bei allen Haushaltstypen 17,7 Stunden (Dietz u.a. 2009, 4f.). Bei Paar-Haushalten liegt er durchschnittlich deutlich darüber. Singles gehen eher einer geringfügigen Beschäftigung nach und haben einen niedrigen Stundenumfang, gleiches gilt für Alleinerziehende (ebd.). Bei ihnen ist hierfür ein zentraler Grund die fehlende Kinderbetreuung. Weitere Ursachen können gesundheitliche Einschränkungen – insbesondere bei alleinstehenden Männern relevant – oder auch die Zuständigkeit für Pflege sein (ebd.)

Wie bei den vorher untersuchten erwerbstätigen Armen zeigt sich, dass die *Haushaltszusammensetzung* einen nicht unwesentlichen Beitrag dazu leistet, ob sich Erwerbstätige im ALG II-Bezug befinden. Auch im SGB II haben Paarhaushalte mit Kindern und Alleinerziehende eine hohe Wahrscheinlichkeit, aufstockende Leistungen beziehen zu müssen (Bruckmeier u.a. 2007b sowie eigene Berechnungen[6]). Hier gibt es jedoch deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede. Eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit aufstocken zu müssen,

5 Wie viele der Verdienste über 400 € sich aus einer Teilzeitbeschäftigung ergeben und wie viele aus einer Vollzeitbeschäftigung, lässt sich aus diesen Daten nicht erheben, denn es können durchaus auch Monatslöhne unter 800 € einer Vollzeitbeschäftigung entsprechen (vgl. Bruckmeier u.a. 2007a).

6 Single-Bedarfsgemeinschaften machen 31% aller Aufstocker-Bedarfsgemeinschaften aus, 39% in der gesamten Bevölkerung, Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften 16,8%, aber 6,6% in der gesamten Bevölkerung (eigenen Berechnungen auf Basis BA 2009b; Statistisches Bundesamt 2008).

haben Männer in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern sowie alleinstehende und alleinerziehende Frauen (ZEW u.a. 2007: 143).

Für die Verbreitung *eher traditionell orientierter Formen der Arbeitsteilung* unter den Aufstocker/innen spricht, dass bei Paarbedarfsgemeinschaften mit Kindern Frauen häufig geringfügig beschäftigt sind, Männer eher sozialversicherungspflichtig (IAQ/FIA/GendA 2009, 196). Ursächlich hierfür sind auch strukturelle Ursachen wie das heutige Arbeitszeitregime sowie fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, durch die sich Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung nur schwer vereinbaren lassen.

Interessant ist, dass Alleinerziehende etwas seltener 'nur' geringfügig beschäftigt sind als Frauen in eben solchen Paarbedarfsgemeinschaften (ebd.), obwohl bei ihnen wegen ihrer Alleinzuständigkeit für die Kindererziehung sicherlich höhere Sachzwänge in Bezug auf eine Einschränkung ihrer Erwerbstätigkeit vorliegen.

Für eine häufig vorhandene Orientierung an eher traditionalistischen Rollenbildern bei den Aufstocker/innen spricht auch, dass Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften anders als die übrigen Gruppen von erwerbstätigen Leistungsbeziehenden nach der Auswertung von Dietz u.a. (2009, 7f.) nur eine geringe Erwerbsorientierung aufweisen. Dies gilt sowohl für erwerbstätige als auch für nicht-erwerbstätige Frauen. Hierbei wird auch ein nicht ganz unproblematischer Umgang hiermit durch die Grundsicherungsstellen offenbar: Denn es können bei diesem Personenkreis nur geringe Aktivierungsbemühungen von Seiten der Grundsicherungsstellen nachgewiesen werden. So zeigt sich im Zusammenhang mit dem im SGB II formulierten Ziel der schnellstmöglichen Beendigung der Hilfebedürftigkeit, dass Frauen deutlich seltener eine bedarfsdeckende Beschäftigung aufnehmen, ihnen aber auch seltener von den Grundsicherungsstellen solche Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden (IAQ/FIA/GendA 2009, 213).

Sehr wichtig sind in Bezug auf die Ursachen auch *niedrige Löhne*. Denn gerade bei aufstockenden Singles, die in Vollzeit arbeiten, sind niedrige Stundenlöhne weit verbreitet. Berechnungen von Bruttostundenlöhnen verweisen darauf, dass sie im Durchschnitt die geringsten Stundenlöhne vorweisen können, ebenso wie die Alleinerziehenden. Insgesamt lagen die Löhne in den Jahren 2006 und 2007 im Mittel bei 7,00 € in Westdeutschland und 6,02 € in Ostdeutschland (Dietz u.a. 2009: 3; Dietz/Walwei 2007: 35).

Anhand der hohen Aufstocker/innenzahlen zeigen sich also insgesamt relativ komplexe und vielfältige Problemlagen, die zum gleichzeitigen Bezug von Transferleistungen und Erwerbseinkommen führen. In noch deutlich stärkerem Maße als in der Gruppe der erwerbstätigen Armen trifft der allgemeine Trend zur Feminisierung von Beschäftigung auf die Gruppe der Aufstocker/innen zu, da die geringfügige Beschäftigung einen deutlich höheren Stellenwert hat und sich hier durchaus deutliche Tendenzen der Ausweitung dieser Beschäftigungsform auf Männer zeigen. Hier scheint der Freibetrag von 100 € in den Hinzuverdienstregelungen des SGB II eine Beförderung dieser Kleinstverdienste zur Folge gehabt zu haben (Koch/Walwei 2006; Rudolph 2008). Aber auch die hohe Bedeutung niedriger Löhne ist ein Indiz für den Trend zur Ausweitung feminisierter Arbeitsbedingungen auf Männer. Es kann auch vermutet werden (Knuth o.J.: o.S.), dass die Hinzuverdienstregelungen einen Lohndruck nach unten zur Folge haben, weil Arbeitgeber/innen nun gezielt geringere Löhne bezahlen, da sie seit 2005 mit den höheren Zuzahlungen für die Arbeitnehmer/innen rechnen können. Es ist zumindest anzunehmen, dass hierdurch die Feminisierung von Beschäftigung befördert wird.

Es reproduzieren sich aber auch – wie schon bei den erwerbstätigen Armen – strukturelle Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen. Diese haben einen hohen Einfluss darauf, wer zu den Aufstocker/innen gehört, worauf insbesondere die hohe Zahl der Alleinerziehenden verweist. Zentral ist hier auch die weiterhin hohe Bedeutung der Zuständigkeit von Frauen für Kinder und pflegebedürftige Angehörige. Von Bedeutung ist aber auch die nach wie vor vorhandene Orientierung an traditionellen Rollenbildern bei den Aufstocker/innen, die entgegen der Gesetzesvorgabe teilweise auch durch Handlungen der Grundsicherungsstellen (IAQ/FIA/GendA 2009, 213f) befördert wird.

Grundsätzlich greifen die Regulierungen also bestehende Ungleichheitslagen nicht im Sinne ihrer Bearbeitung auf, sondern sie scheinen vielmehr zum einen bestehende geschlechtliche Ungleichheiten zu reproduzieren und darüber hinaus zum anderen die Feminisierung von Beschäftigung im Sinne einer Angleichung von Beschäftigungsbedingungen nach unten zu befördern.

Perspektiven der feministischen Arbeitsforschung

Wie sind diese Befunde nun aus einer feministischen Orientierung an partizipatorischer Parität zu bewerten und welche Politiken erfordert eine solche Perspektive?

Unter 'partizipatorischer Parität' versteht Nancy Fraser soziale Vereinbarungen, die es allen gestatten, gleichberechtigt am sozialen Leben teilzuhaben (Fraser 2003, 47ff). Ausbuchstabiert ergibt sich daraus die Notwendigkeit, dass es Frauen und Männern gleichberechtigt und eigenständig ermöglicht werden müsste, ihre Existenz zu sichern, ohne staatliche Leistungen zu beanspruchen. Dazu gehört die Möglichkeit, gleichberechtigt am Erwerbsleben teilzuhaben.

Partizipatorische Parität erfordert aber auch, auf eine Gleichverteilung der im ′Privaten′ anfallenden Arbeit hinzuwirken.

In Bezug auf die verfolgte These, dass die Hinzuverdienstregeln den Trend der Feminisierung von Beschäftigungsverhältnissen verstärken, ist grundsätzlich hinzuzufügen, dass sowohl die Feminisierung von Beschäftigung als auch das Fortbestehen struktureller Ungleichgewichte aus einer solchen Perspektive kritisch zu bewerten sind. Denn bei der einen Möglichkeit bleibt die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern bestehen, was einer gleichen Teilhabe aller entgegensteht. Die zweite Möglichkeit – die Feminisierung von Beschäftigungsverhältnissen – widerspricht auch dem Ideal partizipatorischer Parität, weil sich dadurch gesamtgesellschaftliche Spaltungstendenzen verstärken. Zentral wäre – im Sinne partizipatorischer Parität – die Orientierung an ganz neuen Leitbildern, die es allen ermöglichen als Gleiche an der Gesellschaft teilhaben zu können. Und hiermit sind nicht nur gleiche Teilhabemöglichkeiten zwischen Männern und Frauen, sondern auch unter Frauen und unter Männern gemeint. Was dies konkreter bedeuten könnte, soll mit den im Folgenden entwickelten Handlungsoptionen verdeutlicht werden.

Dazu nutze ich im Folgenden Nancy Frasers Unterscheidung in Affirmation und Transformation (Fraser 2003,102). Unter Affirmation fasst sie dabei Maßnahmen, die die grundlegenden gesellschaftlichen Strukturen beibehalten und auf dieser Basis versuchen, ungerechte Regelungen oder Wirkungen zu korrigieren. Transformatorische Strategien weisen über die derzeitigen Bedingungen hinaus und wollen den gesamten gesellschaftlichen Rahmen verändern, in dem die Ungerechtigkeiten verankert sind (ebd., 102ff.). Beide orientieren sich dabei am Ziel der partizipatorischen Parität.

Daraus ergeben sich in einer feministisch-affirmativen Perspektive eine Reihe konkreter Forderungen, die an dieser Stelle keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. So gilt weiterhin, dass es unabdingbar ist, ausreichende Möglichkeiten zur außerhäuslichen Kinderbetreuung zu schaffen. Wichtig für Aufstocker/innen ist, dass diese nicht mit hohen Kosten verbunden sind, sondern qualitativ hochwertige Kinderbetreuungsmöglichkeiten auch für Personen in unteren Einkommenssegmenten langfristig erschwinglich sind.

Weiterhin scheint vor dem Hintergrund extrem niedriger Löhne in weiblich konnotierten Arbeitsmarktbereichen die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns von hoher Bedeutung. Das Problem eines Mindestlohns ist jedoch, dass er unter heutigen Bedingungen bei einigen Haushaltskonstellationen deutlich über dem liegen müsste, was aktuell diskutiert wird (Steffen 2009, 10). Trotzdem wäre auch ein nicht-bedarfsdeckender Mindestlohn ein wichtiges

Signal zur Aufwertung weiblich konnotierter Tätigkeiten, würde eine Haltemarke gegen Lohndruck nach unten setzen und zudem eine deutliche Entlastung staatlicher Kassen zur Folge haben.

Auch geringfügige Beschäftigung wird durch die Regelungen sozialstaatlich subventioniert und ihr Ausbau befördert. Das SGB II setzt hier unter anderem mit der 100-€-Freigrenze deutliche Fehlanreize, solche Mini-Beschäftigungsformen anzunehmen und führt deshalb zu einer weiteren Ausbreitung dieser arbeitsrechtlich eher ungünstigen Erwerbsform (Kalina/Weinkopf 2006). Zielführend wäre hier aber meines Erachtens eher eine grundsätzliche Abschaffung der Regelungen zur Geringfügigkeit, um die Attraktivität dieser Arbeitsform für Arbeitgeber/innen einzudämmen.

In einem transformatorischen Sinne bedarf es besonders zweier grundlegender Veränderungen, um die den hohen Aufstocker/innen-Zahlen zugrunde liegenden Problemlagen zu bearbeiten. Beide setzen auf einen grundlegenden Wandel von Arbeits- und Lebensverhältnissen. Hierzu gehört eine radikale Arbeitszeitverkürzung und zwar aus zweierlei Gründen: Erstens leben wir in einer Gesellschaft mit einer sehr hohen Arbeitsmotivation und in der Arbeit ein wesentliches Mittel zur gesellschaftlichen Integration darstellt (Bescherer u.a. 2009). Gleichzeitig zeigen aber die hohen Arbeitslosenzahlen, dass nicht genug Arbeit für alle erwerbsfähigen Personen vorhanden ist. Umverteilung durch Arbeitszeitverkürzung könnte diesem Missstand Abhilfe schaffen. Zum Zweiten erfordert die Vereinbarkeit von Arbeit und Leben in ihren vielfältigen Facetten deutlich geringere Regelarbeitszeiten, damit Frauen nicht weiterhin weitgehend alleine zuständig für Reproduktions- und Pflegetätigkeiten sind. Erst dann ergeben sich auch für alle die gleichen Möglichkeiten am Arbeitsmarkt teilzuhaben.

Die zweite transformatorische Maßnahme bezieht sich auf die mit der grundlegenden Organisation von Erwerbsarbeit tief verwachsene Unterbezahlung weiblich konnotierter Tätigkeiten. Hier bedarf es nicht nur der Setzung von Lohnuntergrenzen, sondern auch der tatsächlichen Umsetzung des Gedankens des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit.

Die ausgeführten Forderungen zeigen, dass eine teilweise Feminisierung von Beschäftigungsbedingungen im Sinne der Reduzierung von Arbeitszeiten durchaus wünschenswert ist, allerdings nicht wenn sie – wie bei den Aufstocker/innen oft sichtbar – mit niedrigen Stundenlöhnen einhergeht. Der Wandel von Arbeits- und Lebensverhältnissen bedarf also zweierlei: Der Feminisierung von Arbeitszeiten und einer Bekämpfung der strukturellen Ungleichgewichte, die die Unterteilung in typische weiblich und typisch männliche Beschäftigung enthält. Beides würde der sich ausweitenden und gezielt geförderten Abhängigkeit von

Erwerbstätigen von staatlichen Leistungen entgegenwirken und dem Ideal einer partizipatorischen, paritätisch orientierten Erwerbstätigkeit näherkommen.

Literatur

Andreß, Hans-Jürgen/Krüger, Anne, 2006: Ausstiege aus dem unteren Einkommensbereich. Institutionelle Hilfeangebote, individuelle Aktivitäten und soziale Netzwerke. Berlin.

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2009a: Arbeitsmarkt in Zahlen. Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Leistungsbeziehern. Oktober 2009. Nürnberg.

–, 2009b: Erwerbstätige Leistungsbezieher nach Höhe des Brutto-Einkommens. Deutschland. März 2009. Nürnberg.

Baatz, Dagmar/Rudolph, Clarissa/Satilmis, Ayla (Hg.), 2004: Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit. Münster.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer, 2008: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Band 1. Wiesbaden.

Becker, Irene, 2002: Frauenerwerbstätigkeit hält Einkommensarmut von Familien in Grenzen. In: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung. 71.Jg., Heft 1, 126-146.

Becker, Irene/Hauser, Richard (Hg.), 1997: Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft? Frankfurt/M.

Bescherer, Peter/Röbenack, Silke/Schierhorn, Karen, 2009: Eigensinnige ′Kunden′ – Wie Hartz IV wirkt ... und wie nicht. In: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/M, 145-156.

Bruckmeier, Kerstin/Graf, Tobias/Rudolph, Helmut, 2007a: Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit. IAB-Kurzbericht 22. Nürnberg.

–, 2007b: Aufstocker. Kombilohn durch die Hintertür? In: IAB-Forum. 3. Jg., Heft 1, 20-26.

CDU/CSU/FDP, 2009: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. http://www.stephan-harbarth.de/attachments/310_koalitionsvertrag-cducsu-fdp2009.pdf (Download: 12.01.10).

Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark, 2009: Bedarfsgemeinschaften im SGB II. Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2. Nürnberg.

Dietz, Martin/Walwei, Ulrich, 2007: Arbeitsmarktwirkungen. Grundsicherung und äquivalente Marktlöhne. In: IAB-Forum. 3. Jg., Heft 1, 32-38.

Fraser, Nancy, 2003: Soziale Gerechtigkeit im Zeitalter der Identitätspolitik. Umverteilung, Anerkennung und Beteiligung. In: Fraser, Nancy/Honneth, Axel: Umverteilung oder Anerkennung? Eine politisch-philosophische Kontroverse. Frankfurt/M., 13-128.

GendA, 2005: Memorandum zur zukunftsfähigen Arbeitsforschung: Arbeit und Geschlecht – Plädoyer für einen erweiterten Horizont der Arbeitsforschung und ihrer Förderung. Marburg.

Hauser, Richard, 1997: Vergleichende Analyse der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern von 1990 bis 1995. In: Becker, Irene/Hauser, Richard (Hg.): Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft? Frankfurt/M., 63-82.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg, Berlin, Marburg.

Kalina, Thorsten/Weinkopf, Claudia, 2006: Mindestens sechs Millionen Niedriglohnbeschäftigte in Deutschland: Welche Rolle spielen Teilzeitbeschäftigung und Minijobs? IAT-Report, Nr. 2006-03, http://www.iatge.de/iat-report/2006/report2006-03.pdf (Download: 20.02.2010).

Knuth, Matthias (o.J.): Aufstocken von Arbeitseinkommen durch Arbeitslosengeld II – eine verzwickte Geschichte. Gelsenkirchen.

Koch, Susanne/Walwei, Ulrich, 2006: Hinzuverdienstregelungen im SGB II: Quo Vadis? In: Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik. 86. Jg., Heft 7, 423-427.

Kölling, Arnd, 2002: Haushalte mit niedrigem Einkommen bei Vollerwerbstätigkeit einzelner Mitglieder: Armutsrisiken von Haushalten trotz Erwerbstätigkeit. In: Sell, Stefan (Hg.): Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutsforschung und Armutsberichterstattung. Berlin, 131-152.

Kommission für Zukunftsfragen Bayern und Sachsen, 1997: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Bonn.

Kortmann, Klaus/Heien, Thorsten/Sopp, Peter/Thum, Miriam, 2002: Soziale Lage und Einkommensdynamik im unteren Einkommensbereich – Zusammenfassender Bericht zum Niedrigeinkommens-Panel (NIEP). Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. München.

Kutzner, Stefan/Streuli, Elisa, 2005: Traditionalistische Geschlechterarrangements in Working Poor-Haushalten: Persistenz jenseits der ökonomischen Logik. In: Swiss Journal of Sociology. 31. Jg., Heft 2, 295-320.

Lohmann, Henning, 2007: Armut von Erwerbstätigen in europäischen Wohlfahrtsstaaten. Niedriglöhne, staatliche Transfers und die Rolle der Familie. Wiesbaden.

Mückenberger, Ulrich, 1985: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform. 31. Jg., Heft 7-8, 415-434, 457-475.

Rhein, Thomas, 2009: „Working poor" in Deutschland und den USA: Arbeit und Armut im transatlantischen Vergleich. IAB-Kurzbericht. Nürnberg.

Rudolph, Helmut, 2008: Erwerbstätigkeit in Transferhaushalten: Arm trotz Arbeit. In: IAB-Forum. 4. Jg., Heft 2, 34-39.

RWI, 2004: Lebensstandarddefizite bei erwerbstätigen Haushalten („Working Poor"). Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherheit. Endbericht. Essen.

Statistisches Bundesamt, 2008: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus. Fachserie 1, Reihe 3. Wiesbaden.

–, 2009: Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit. Begleitmaterial zum Pressegespräch am 19. August 2009 in Frankfurt am Main. Wiesbaden. http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2009/Erwerbstaetigkeit/begleitheft__Erwerbstaetigkeit,property=file.pdf (Download: 23.02.2010).

Steffen, Johannes, 2009: Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Erforderliche Bruttoentgelthöhen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II. Bremen. http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/dukumente/2009-08-03 bedarfsdeckende Bruttoentgelte.pdf (Download: 20.02.2010).

Strengmann-Kuhn, Wolfgang, 2003: Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen. Frankfurt/M.

–, 2004: Armut trotz Erwerbstätigkeit – Empirisches Ausmaß und sozialpolitische Schlussfolgerungen. In: Josef-Popper-Nährpflichtstiftung (Hg.): Broschüre zur Verleihung des Forschungspreises 2003/2004 der Josef Popper-Nährpflichtstiftung. Frankfurt/M. http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/~strengma/Popperbroschuere.pdf (Download: 20.02.2010).

ZEW/IAQ/TNS Emnid, 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Zwischenbericht des Forschungsverbundes. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.

III

Heterogene Zielgruppen – Heterogene Wirkungen

Bettina Hieming/Manuela Schwarzkopf

Alleinerziehende im SGB II: Woran scheitert die Integration in den Arbeitsmarkt?

Einleitung

Alleinerziehende sind ganz überwiegend Frauen – sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch beim Leistungsbezug im SGB II. Sie stellen knapp ein Fünftel (19%) aller Bedarfsgemeinschaften (Stand: Dezember 2008; Lietzmann 2009, 2) und damit einen relevanten und steigenden Anteil aller Hilfebedürftigen im SGB II, der zugleich am längsten im Hilfebezug verbleibt und die Hilfebedürftigkeit am schwierigsten überwinden kann: Knapp die Hälfte der Alleinerziehenden ist drei Jahre ununterbrochen im Leistungsbezug und damit deutlich häufiger als Paare mit oder ohne Kinder sowie als Alleinstehende (Graf/Rudolph 2009, 6f.).

Der folgende Beitrag fragt nach den Gründen für das Phänomen des langen Verbleibs Alleinerziehender im Hilfebezug: Inwieweit ist dies auf individuelle Voraussetzungen der Alleinerziehenden zurückzuführen (Abschnitt 2)? Welchen Einfluss haben strukturelle Voraussetzungen wie die Geschlechtersegregation am Arbeitsmarkt oder das bestehende institutionelle Kinderbetreuungsangebot in Deutschland (Abschnitt 3)? Und inwieweit gehen die Grundsicherungsstellen auf die spezifischen Problemlagen Alleinerziehender ein (Abschnitt 4)? Im Fokus der vorgestellten Analyse steht die Frage, warum Alleinerziehende die Hilfebedürftigkeit so viel schwerer überwinden können als andere Personen im SGB II. Aufgezeigt werden sowohl Handlungsoptionen für den Beratungsprozess wie auch dessen Grenzen, mit denen die Grundsicherungsstellen konfrontiert sind. Abschließend diskutieren wir, inwiefern und warum gerade bei Alleinerziehenden die Grenzen der aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Politik sichtbar werden.

Empirischer Hintergrund der Analyse ist zum einen die deskriptive Analyse Alleinerziehender im SGB II anhand verfügbarer öffentlicher Statistiken des Statistischen Bundesamtes und der Bundesagentur für Arbeit. Zum anderen werden ausgewählte Ergebnisse des Projektes „Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht", das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales durchgeführt wurde, unter der oben skizzierten Fragestellung diskutiert.

Individuelle Voraussetzungen und Problemlagen Alleinerziehender

Die Zahl Alleinerziehender[1] in Deutschland nimmt seit Jahren stetig zu, sie ist zwischen 1996 und 2008 um 21% auf knapp 1,6 Mio. angestiegen (Statistisches Bundesamt 2009). Da zugleich die Zahl der Paare mit Kindern um 16% gesunken ist, hat sich der Anteil der Alleinerziehenden an allen Familien auf fast ein Fünftel (19%) erhöht. Dabei ist die Lebensform *Alleinerziehend* ein weit überwiegend weibliches Phänomen: Neun von zehn Alleinerziehenden sind Frauen.

Obwohl diese Lebensform auf Grund ihrer quantitativen Bedeutung zwischenzeitlich eine gewisse *Normalität* in der Gesellschaft erlangt hat, ist sie zugleich weiterhin mit spezifischen *Risiken* verbunden, die nicht für alle, jedoch für einen beträchtlichen Teil der Alleinerziehenden zu prekären Lebensumständen führen. Insbesondere sind sie stärker als andere Personengruppen von Armut bedroht und betroffen (Bundesregierung 2008, 305). Dies zeigt sich auch daran, dass sie überproportional häufig Grundsicherungsleistungen beziehen. 2008 erhielten 42% aller Alleinerziehenden Arbeitslosengeld (ALG) II, ihre Bezugsquote war damit mehr als viermal so hoch wie bei Paaren mit Kindern sowie in der Gesamtbevölkerung (jeweils 9%; Bundesagentur für Arbeit 2009, 45ff.). Für Teilgruppen unter den Alleinerziehenden erhöht sich die Bezugsquote deutlich, hier lassen sich bereits besondere *Risikofaktoren* ablesen (s. Tab. 1): Jeweils mehr als zwei Drittel der Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren, mit drei oder mehr Kindern sowie der Alleinerziehenden unter 35 Jahre beziehen ALG II; auch Alleinerziehende ohne beruflichen Abschluss sind weit überproportional häufig im Leistungsbezug.

Im Vergleich zu anderen Haushalts- bzw. Bedarfsgemeinschaftstypen beziehen Alleinerziehende nicht nur häufiger, sondern auch über einen längeren Zeitraum ALG II. Nach drei Jahren ist noch knapp die Hälfte von ihnen (45%) im Leistungsbezug, unter den Paaren mit minderjährigen Kindern sowie unter allen anderen Bedarfsgemeinschaften sind es nur knapp ein Drittel (Graf/Rudolph 2009, 6f.). Auch hier zeigen sich die oben genannten Varianzen innerhalb der Gruppe der Alleinerziehenden (Lietzmann 2009a).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Daten stellt sich die Frage, ob Alleinerziehende im Vergleich zu anderen ALG II-Beziehenden spezifische *Integrationshemmnisse* aufweisen, die die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, aus der sich ein

1 Alleinerziehende sind hier definiert als Erwachsene, die mit mindestens einem minderjährigen Kind, aber ohne Partner oder Partnerin zusammen leben.

Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze des Sozialgesetzbuches (SGB) II erzielen lässt, erheblich erschweren?

Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, ist dies nicht der Fall: Alleinerziehende ALG II-Beziehende sind im Vergleich zu anderen Personengruppen

Tabelle 1: Alleinerziehende Frauen und ihre ALG II-Bezugsquoten nach sozio-demographischen Merkmalen, 2007, Deutschland

	Alleinerziehende Frauen in der Bevölkerung	*ALG II-Bezugsquoten* alleinerziehender Frauen*
	Spalten-%	Zeilen-%
Insgesamt**	100	42
Nach Alter der Alleinerziehenden:		
unter 25 Jahre	6	70
25 bis 34 Jahre	25	65
35 Jahre und älter	69	29
Nach Zahl der Kinder:**		
3 und mehr Kinder	6	72
2 Kinder	25	46
1 Kind	68	38
Nach Alter des jüngsten Kindes:		
unter 3 Jahre	11	75
3 bis 6 Jahre	23	47
7 bis 10 Jahre	28	38
11 bis 15 Jahre	24	30
16 bis 17 Jahre	14	24
Nach beruflichem Abschluss:		
ohne Berufsausbildung	24	60
mit Berufsausbildung	62	37
mit Hochschulabschluss	13	21
Nach Erwerbsstatus:		
nicht erwerbtätig	38	67
in geförderter Beschäftigung	21	55
in regulärer Beschäftigung	41	9

* Bezugsquote: Anteil der alleinerziehenden ALG II-Bezieherinnen an allen alleinerziehenden Frauen

** Für Bezugsquoten: Daten der Bundesagentur für Arbeit, ausgewiesen für Alleinerziehende insgesamt (Frauen und Männer).

Quellen: BMFSFJ 2009, 25ff.; Bundesagentur für Arbeit 2008a, 2,27 – eigene Zusammenstellung.

oder Bedarfsgemeinschaften im SGB II weder überdurchschnittlich jung oder kinderreich noch bildungsarm oder arbeitsmarktfern.[2] Sie haben häufiger als Paare nur für ein Kind (62% zu 43%) und seltener für Kinder unter drei Jahren (24% zu 40%) zu sorgen. Bezüglich ihrer beruflichen Qualifikation und Erwerbserfahrung, der Intensität und Art der Arbeitsuche sowie der Konzessionsbereitschaft hinsichtlich des erzielbaren Erwerbseinkommens weichen sie nicht oder höchstens geringfügig vom Durchschnitt der übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ab (ZEW u.a. 2007, 29ff.). Allein hinsichtlich langer Arbeitswege und ungünstiger Arbeitszeiten sind Alleinerziehende weniger konzessionsbereit, was ein Hinweis auf eine durch die Kinderbetreuung zeitlich eingeschränkte Verfügbarkeit sein dürfte.

Hinter diesen Durchschnittswerten verbirgt sich jedoch keineswegs eine homogene Gruppe Alleinerziehender mit gleichgelagerten Problemlagen. Vielmehr bestehen große Unterschiede bezüglich der Lebenslagen und -perspektiven. Diese Heterogenität spiegelt sich beispielsweise in unterschiedlichen Erwerbsbiographien, aber auch in verschiedenen Handlungsstrategien zur Bewältigung und Überwindung des Leistungsbezugs. Ein Teil der Alleinerziehenden ist erwerbstätig und vielleicht nur auf Grund ausbleibender Unterhaltszahlungen auf ALG II angewiesen, andere beziehen nach langer Arbeitslosigkeit oder kindbedingter Unterbrechung bereits seit längerer Zeit ALG II und einer weiteren Gruppe ist der Einstieg in den Arbeitsmarkt auf Grund früher Schwangerschaft noch gar nicht gelungen. Manche Alleinerziehende verfolgen konsequent ihre Pläne und benötigen nur wenig Unterstützung, beispielsweise bei der Organisation der Kinderbetreuung, andere haben bislang kaum Lebens- und Berufsperspektiven entwickelt und sind auf persönliche und umfassende Unterstützung im Sinne von *Lebensbegleitung* angewiesen. Mit der Charakterisierung typischer Alleinerziehenden-Gruppen[3] werden zugleich besondere Risikofaktoren sichtbar. Eine vergleichsweise kleine, aber hoch risikobehaftete Gruppe sind die unter 25-Jährigen (12% aller alleinerziehenden ALG II-Beziehenden; Bundesagentur für Arbeit 2008a, 27). Sie haben oft (noch) keine Berufsausbildung abgeschlossen und häufig Kinder unter drei Jahren, was ihre Integration in den Arbeitsmarkt und insbesondere die Aufnahme einer Erwerbsarbeit mit existenzsicherndem Einkommen erheblich erschwert.

Die Notwendigkeit, als Alleinerziehende für den Lebensunterhalt der Familie verantwortlich zu sein, korrespondiert mit einer ausgeprägten Erwerbsorientie-

2 Für eine detaillierte Gegenüberstellung vgl. Schwarzkopf 2009, 44ff.

3 Zu Typologien Alleinerziehender vgl. u.a. BMFSFJ 2009, 36ff., Kull u.a. 2007, 43ff.

rung und -motivation (vgl. u.a. BMFSFJ 2009; ZEW u.a. 2007; Baethge-Kinsky u.a. 2007). Die Bereitschaft, auf dem Arbeitsmarkt aktiv zu sein, um den eigenen Lebensunterhalt sowie den der Familie zu sichern, lässt sich auch ablesen an der Zahl der so genannten Aufstocker/innen, die neben dem ALG II-Bezug einer Erwerbstätigkeit nachgehen: 2008 waren rund ein Drittel (31%) der alleinerziehenden ALG II-Beziehenden erwerbstätig, darunter weit überwiegend und häufig unfreiwillig in Teilzeit (s.u.; Bundesagentur für Arbeit 2008a, 31).

Alleinerziehende ALG II-Beziehende bringen also allgemein eher gute Voraussetzungen für ihre Integration in den Arbeitsmarkt mit. Wenn sie dennoch häufiger und länger „auf ALG II-Leistungen angewiesen sind, ist dies weitaus eher auf einen Mangel an geeigneten Infrastrukturangeboten und Gelegenheiten bzw. Chancen am Arbeitsmarkt zurückzuführen als auf eine arbeitsmarktferne Einstellung“ (BMFSFJ 2009, 48) oder andere individuell begründbare Vermittlungshemmnisse.

Strukturelle Problemlagen Alleinerziehender

Wie im vorangegangen Abschnitt skizziert, sind Alleinerziehende im ALG II-Bezug entweder nicht erwerbstätig oder ihr Erwerbseinkommen reicht nicht aus, um den Bedarf der gesamten Familie zu decken. Auch in Familien mit zwei Elternteilen wird es immer schwieriger, ein existenzsicherndes Familieneinkommen allein durch *eine* vollzeitige Erwerbstätigkeit zu erzielen. Für Alleinerziehende ist aber schon die Wahrnehmung einer Vollzeittätigkeit besonders schwierig, was insbesondere mit Defiziten im Bereich der Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie mit geschlechtsbezogenen Ungleichheiten am Arbeitsmarkt zusammenhängt.

Um erwerbstätig sein zu können, sind Alleinerziehende in *besonderem* Maße auf verlässliche außerhäusliche Angebote zur Kinderbetreuung angewiesen, da anders als bei Paaren die Betreuungsarbeit in der Regel nicht aufgeteilt werden kann.[4] Die Betreuungsinfrastruktur ist jedoch insbesondere in Westdeutschland trotz der politischen Bemühungen in den letzten Jahren sowohl bezüglich der Platzzahlen als auch der Betreuungszeiten noch immer unzureichend. Darüber hinaus fehlt es an Betreuungsangeboten in Randzeiten, an Wochenenden und in den Ferien (BMFSFJ 2009, 64). Bei Alleinerziehenden, die bezüglich der Kinderbetreuung weitgehend auf sich allein gestellt sind, führt dieses strukturelle

4 Wobei hier ergänzt werden muss, dass bspw. in Partnerschaften mit eher traditioneller Rollenverteilung nicht zwangsläufig von geteilter Zeit und Verantwortung für die Kinder ausgegangen werden kann.

Defizit zu einer Einschränkung ihrer zeitlichen Verfügbarkeit und Flexibilität – Faktoren, die häufig zentrale Einstellungsvoraussetzungen insbesondere in frauendominierten Arbeitsfeldern sind (IAQ/FIA/GendA 2009, 248).

Aber auch wenn Alleinerziehende ein adäquates Betreuungsarrangement organisieren und eine Vollzeittätigkeit ausüben könnten, gelingt es ihnen häufig nicht, ein existenzsicherndes Familieneinkommen zu erzielen. Wesentliche Gründe hierfür finden sich in den Strukturen des Arbeitsmarktes, der erhebliche Geschlechtersegregationen insbesondere bezüglich des Arbeitsvolumens sowie der Vergütung aufweist. Branchen, in denen überwiegend Frauen arbeiten, wie der Gesundheits- und Sozialsektor sowie der Einzelhandel, sind gekennzeichnet von einer hohen Arbeitsnachfrage nach Teilzeit und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen sowie niedrigeren Vergütungsstrukturen (Bothfeld 2005). Zudem sind Frauen deutlich stärker als Männer von Niedriglöhnen betroffen, da diese im Dienstleistungssektor sowie in Kleinbetrieben, in denen Frauen häufig arbeiten, besonders verbreitet sind (Weinkopf 2008). Kommen kurze Arbeitszeiten und niedrige Stundenlöhne zusammen, was bei Frauen besonders oft der Fall ist, ist bereits die *eigene* Existenzsicherung über Erwerbsarbeit kaum möglich. Das Bemühen Alleinerziehender, den Lebensunterhalt einer *Familie* darüber zu sichern, muss dann fast zwangsläufig scheitern.

Dies zeigt sich deutlich an der Situation der alleinerziehenden Aufstocker/innen. Um unabhängig von ALG II zu sein, müssen Alleinerziehende mit einem Kind unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss[5] durchschnittlich rund 1.350 Euro brutto verdienen (Steffen 2009, 9). Gut die Hälfte (55%) der alleinerziehenden Aufstocker/innen erzielen aber nur ein Bruttoeinkommen bis zu 400 Euro monatlich, ein Fünftel (21%) zwischen 400 und 800 Euro und ein Viertel (24%) mehr als 800 Euro (Bundesagentur für Arbeit 2008a, 31). Dass mindestens drei Viertel der alleinerziehenden Aufstocker/innen ein Erwerbseinkommen erwirtschaften, mit dem sie noch nicht einmal ihren eigenen Bedarf decken können, liegt zum einen an ihrem geringen durchschnittlichen Arbeitsvolumen: 91% arbeiten in Teilzeit, 58% weniger als 15 Stunden wöchentlich (Dietz u.a. 2009; IAQ/FIA/GendA 2007, 3). Dabei sind sie häufig unfreiwillig in Teilzeit tätig: Gut die Hälfte der alleinerziehenden Aufstocker/innen war auf der Suche nach einer Stelle mit einer längeren Arbeitszeit, davon suchten 40% eine Vollzeitstelle. Die Ausdehnung der Arbeitszeit war jedoch bei drei Viertel der Aufstocker/innen aus betrieblichen

5 Fast jede zweite alleinerziehende ALG II-Bezieherin erhält vom Kindesvater keinen Unterhalt; vgl. Bundesagentur für Arbeit 2008a, 39.

Gründen nicht möglich, zudem stand ihrem Arbeitszeitwunsch kein ausreichendes Betreuungsangebot für ihre Kinder gegenüber (BMFSFJ 2009, 31, 64). Zum anderen würden aber auf Grund des geringen Stundenlohnes knapp 60% der alleinerziehenden Aufstocker/innen mit einem Kind auch bei einer Ausdehnung der Arbeitszeit auf eine Vollzeittätigkeit kein Einkommen erzielen, mit dem der ALG II-Bezug überwunden werden könnte (Dietz u.a. 2009, 4).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Alleinerziehende überproportional häufig und lange Leistungen nach SGB II beziehen, dies jedoch weniger individuelle als vielmehr strukturelle Ursachen hat. Welche Konsequenzen dies für den Beratungsprozess hat und wie sich das in der Beratungspraxis niederschlägt, wird im folgenden Abschnitt betrachtet.

Alleinerziehende im Beratungsprozess in den Grundsicherungsstellen

Mit der Reform des SGB II wurde teilweise die Hoffnung verbunden, dass sich durch die Verknüpfung sozialer Unterstützung, psychosozialer Hilfen und arbeitsmarktorientierter Beratung bzw. Qualifizierung neue Chancen für die Arbeitsmarktintegration Alleinerziehender eröffnen könn(t)en (Erler/Sterzing 2005). Nach wie vor gelingt es jedoch Alleinerziehenden über einen langen Zeitraum nicht, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Trotz der Reform ist es bei der Umsetzung des SGB II bislang nur unzureichend gelungen, Alleinerziehende durch gezieltere Maßnahmen besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren, obwohl diese vor Einführung des SGB II als mögliche *Gewinnerinnen* der Reform galten.

Die Heterogenität der Zielgruppe der Alleinerziehenden erfordert eine Beratungs- und Vermittlungsstrategie, die passgenau und individuell mit langfristiger Perspektive ausgerichtet wird (Reis 2009a, 25). Die folgenden Ausführungen zeigen, inwieweit die Beratungspraxis diesem ambitionierten Anspruch gerecht wird (oder nicht).

In qualitativen Interviews (IAQ/FIA/GendA 2009, 25f.) wurde deutlich, dass die Gruppe der Alleinerziehenden in der Wahrnehmung der Leitungskräfte und Mitarbeiter/innen eine besondere Position einnehmen. Die Lebensform *Alleinerziehend* wird als zentraler geschlechterrelevanter Unterschied im SGB II angesehen. Die strukturelle Benachteiligung alleinerziehender ALG II-Bezieherinnen wird also weit überwiegend erkannt. Zum Teil zeigte sich bei den Gesprächspartnerinnen und -partner eine deutliche Sensibilisierung für die besonderen Problemlagen Alleinerziehender im Hilfebezug. Während einer

Gruppendiskussion beschreibt eine Vermittlungsfachkraft die schwierige Ausgangsposition Alleinerziehender:

> „Ich denk' halt auch, dass die Alleinerziehenden, die haben schon Nachteile, weil die Erziehungslast ist ja immer noch bei den Alleinerziehenden, bei den Frauen meistens, und wir haben ganz viele, wo die Männer sich überhaupt nicht kümmern und jetzt sollen gleichzeitig die Frauen, wenn das Kind drei ist, einen Job suchen. Das ist ein Nachteil für die Frauen. Die Männer sind oft total draußen, die zahlen oft noch nicht einmal Unterhalt und die Frauen sind an der Stelle ziemlich allein gelassen." (GD 264)

Doch führt die Sensibilisierung für die besondere Problemlage allein auch zu einer besonderen Berücksichtigung im Beratungs- und Aktivierungsprozess? Oder werden Alleinerziehende – auch unter Verweis auf gesetzlich verankerte Freistellungsregelungen – eher „in Ruhe gelassen"?

Im Zeitverlauf haben mittlerweile weibliche Alleinerziehende häufiger ein Beratungsgespräch in der Grundsicherungsstelle als weibliche ALG II-Beziehende insgesamt (ZEW u.a. 2008, 70). Gleichwohl zeigt sich, dass Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren im Vergleich zu Personen in Paarbeziehungen mit Kindern unter drei Jahren weniger häufig überhaupt persönlichen Kontakt mit der Grundsicherungsstelle haben (IAQ/FIA/GendA 2009, 82). Dies lässt sich überwiegend damit erklären, dass diese Frauen auf Grund der Kinderbetreuung vorübergehend dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen (§ 10 SGB II). Dann erhalten sie aber auch keine Förderangebote in dieser Zeit, sie sind aus dem gesamten Betreuungs- und Aktivierungsprozess ausgeschlossen (IAW/ZEW 2008, 86). Sind Alleinerziehende aber in der Beratung, werden durchaus Themen flankierender Leistungen angesprochen (ZEW u.a. 2007, 183) – allerdings nicht im notwendigen Maße und auch nicht mit der Konsequenz, dass sie entsprechende Unterstützung z.B. zur Sicherstellung der Kinderbetreuung erhalten (Reis 2009b, 30; ZEW u.a. 2007, 183). Dies erweist sich deshalb als problematisch, weil Alleinerziehende in besonderem Maße auf externe Kinderbetreuung angewiesen, und im Vergleich zu Frauen in Paargemeinschaften auch deutlich häufiger bereit sind diese anzunehmen (IAQ/FIA/GendA 2009, 119f.) Schließlich möchte z.B. die Hälfte der bereits erwerbstätigen alleinerziehenden ALG II-Beziehenden ihre Arbeitszeit ausweiten, scheitert aber an dem nicht ausreichenden Betreuungsangebot (s.o.). Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass sich vor allem Alleinerziehende und hier insbesondere Aufstockerinnen, Hilfestellung in Fragen der Kinderbetreuung durch die Grundsicherungsstellen wünschen (IAQ/FIA/GendA 2009, 135).

Für diese mangelnde Unterstützung gibt es mehrere Gründe[6]:

- Teilweise hat Kinderbetreuung als nicht unmittelbare arbeitsmarktpolitische Maßnahme nur einen geringen Stellenwert in der Geschäftspolitik der Grundsicherungsstellen (IAW/ZEW 2008, 75f.).
- Auch auf der operativen Ebene neigen die Fachkräfte eher dazu, die zeitlichen Einschränkungen durch Kinderbetreuung zu akzeptieren, anstatt sie gezielt zu verändern; dies gilt v.a. auch für Alleinerziehende. Bei ihnen erscheint die geforderte zeitliche Flexibilität besonders schwer herstellbar, so dass sich ein problematisches Aktivierungsmuster abzeichnet, bei dem Alleinerziehende oftmals von den Vermittlungsfachkräften *in Ruhe gelassen* werden, weil sie die Chancen zur Erwerbsintegration sehr gering einschätzen.
- Die Perspektive der Arbeitgeber unterstützt diese Einschätzung vielfach, weil sie Alleinerziehenden oftmals unterstellen, dass sie nur wenig flexibel seien und häufig wegen Krankheit bzw. anderer Erfordernisse ihrer Kinder in ihrer beruflichen Tätigkeit ausfallen könnten. Zum Teil werden diese arbeitgeberseitigen Anforderungen an uneingeschränkte (zeitliche) Flexibilität „durchgereicht" und führen in der Folge zum Ausschluss von Alleinerziehenden für diese Vermittlungsprozesse.
- Die Grundkonzeption des SGB II zielt insbesondere auf die schnelle Integration in Erwerbstätigkeit und Verringerung der Hilfebedürftigkeit (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Damit werden „Anreize" für eine Beratungsstrategie gesetzt, die eher von kurzfristiger Perspektive und weniger von der Nachhaltigkeit einer mittel- und langfristigen Integrationsstrategie geprägt ist, was sich für alle Hilfebeziehenden und insbesondere für (jüngere) Alleinerziehende im SGB II als nachteilig erweist. Besonders schwierig wird es für junge Alleinerziehende, wenn sie sich zuvor noch nicht im Erwerbsleben etablieren konnten (Kull/Riedmüller 2007, 24): Ihre Förderung und Unterstützung erscheint und ist oft besonders aufwändig und der (offiziell messwürdige) Integrationserfolg in kurzfristiger Perspektive eher gering.

Insofern erscheint es insgesamt kaum verwunderlich, dass die Betreuung der Alleinerziehenden im Beratungs- und Vermittlungsprozess teilweise unbefriedigend ausfällt. Angesichts der steigenden Anzahl von Alleinerziehenden im ALG II-Bezug haben BMAS und BA sie seit Ende 2008 zu einer besonders förderungswürdigen Zielgruppe in der Grundsicherung gemacht. Es gab aber auch vorher schon Aktivitäten von Grundsicherungsstellen, die z.B. gezielt versuchen, potenzielle Arbeitgeber/innen zu motivieren und zu überzeugen, auch

6 Vgl. ausführlicher den Beitrag von Hieming in diesem Sammelband.

Alleinerziehende einzustellen bzw. mehr Teilzeitstellen anzubieten. Dabei soll vor allem das Verständnis für Alleinerziehende geweckt und deren hohe Arbeitsmotivation deutlich gemacht werden (IAQ/FIA/GendA 2009, 105). Auch in der Maßnahmenkonzeption und -gestaltung stehen zunehmend alleinerziehende ALG II-Bezieherinnen im Mittelpunkt, obgleich die Förderintensität im Falle von Alleinerziehenden bisher geringer ist als bei anderen Gruppen (Bundesagentur für Arbeit 2008a, 42f.). Beispiele für gezielte Förderung sind ein breites Maßnahmeangebot in Teilzeit, das explizit auch darauf ausgerichtet ist, (Allein) Erziehenden mit langen Anfahrtswegen und/oder beschränkten Betreuungsmöglichkeiten eine Teilnahme zu ermöglichen (IAQ/FIA/GendA 2009, 252). Dabei geht es stärker darum, langfristige berufliche Perspektiven zu entwickeln. Dies könnte als Hinweis darauf gedeutet werden, dass die Auswahl der Maßnahmen für Alleinerziehende mittlerweile passgenauer erfolgt, diese jedoch (noch) nicht in quantitativ ausreichendem Maße angeboten werden.

Zu diskutieren ist aber auch der Umgang mit den so genannten Freistellungsmöglichkeiten nach § 10 SGB II. Eine dreijährige Unterbrechung der Integrationsanstrengungen hat gerade für Alleinerziehende besonders fatale Folgen, sei es, dass sie keine Berufsausbildung abschließen oder dass sie auf Grund langer Erwerbsunterbrechung eine ungünstige Position auf dem Arbeitsmarkt haben. Diese Problematik wurde inzwischen erkannt. In einem Leitfaden der Bundesagentur für Arbeit zur Förderung von Alleinerziehenden im SGB II wird angeführt, dass eine frühzeitige Beratung und ggf. auch Förderung für alle (Allein) Erziehenden auf freiwilliger Basis schon vor Ablauf der Dreijahresfrist nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II erfolgen sollte (Bundesagentur für Arbeit 2008b).

Diskussion der Ergebnisse

Der überdurchschnittlich lange Verbleib Alleinerziehender in der Grundsicherung ist weniger auf individuelle Integrationshemmnisse dieser Personengruppe zurückzuführen. Alleinerziehende im SGB II sind im Vergleich zu anderen Personengruppen weder besonders jung oder kinderreich, noch bildungsarm oder arbeitsmarktfern – nur die quantitativ recht kleine Gruppe der Alleinerziehenden unter 25 Jahren ist besonderen Problemlagen ausgesetzt. Der häufig lange Verbleib Alleinerziehender im Hilfebezug ist überwiegend auf das noch unzureichende bzw. unpassende Kinderbetreuungsangebot und auf geringere Chancen, ein existenzsicherndes Einkommen erzielen zu können, zurückzuführen.

Die Reaktion der Grundsicherungsstellen auf die besonderen Problemlagen von alleinerziehenden ALG II-Beziehenden ist ambivalent zu bewerten. Sie sind

zwar mittlerweile als „Problemgruppe“ in den Blick geraten. Dennoch ist bei den Vermittlungsbemühungen der Fachkräfte die Tendenz erkennbar, Alleinerziehende – angesichts der als unveränderlich wahrgenommenen strukturellen Schwierigkeiten für eine (existenzsichernde) Erwerbsintegration – weniger zu fördern und stattdessen eher „in Ruhe zu lassen“. Empirisch lässt sich dies sowohl an einer geringen Förderintensität mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als auch an einer nur geringen Unterstützung bei der Lösung von Kinderbetreuungsproblemen ablesen.

Welche Bedingungen müssten demzufolge geschaffen werden, damit Alleinerziehende zielgerichteter unterstützt werden können, um frühzeitig ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden? Hier sind zwei verschiedene Betrachtungsweise zu unterscheiden: (1) Der Blick kann darauf gerichtet werden, wie Alleinerziehende unter den gegebenen Rahmenbedingungen in den Grundsicherungsstellen besser unterstützt werden können, um die Hilfebedürftigkeit mittelfristig zu überwinden. (2) Auf übergeordneter Ebene kann das geschlechterpolitische Dilemma der aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Politik in den Blick genommen werden.

(1) Die schwierigen Rahmenbedingungen für die erfolgreiche, existenzsichernde Erwerbsintegration Alleinerziehender sind von den Grundsicherungsstellen nur eingeschränkt beeinflussbar. Die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden ist abhängig vom nachgefragten Qualifikationsprofil, dem Zugang zu passgenauer Kinderbetreuung und bewältigbaren Wegezeiten. Die größten Einflussmöglichkeiten bieten sich bei der Qualifikationsentwicklung. Dies erfordert, dass Qualifizierung Vorrang vor kurzfristiger Eingliederung in den Arbeitsmarkt bekommen muss. Damit würde eher der mittel- bis langfristige Weg eines nachhaltigen – am Arbeitsmarkt verwertbaren – Qualifikationsaufbaus priorisiert statt die Verfolgung einer work-first-Strategie, die nur die Senkung passiver Leistungen zum Ziel hat.

Gerade für die Gruppe der Alleinerziehenden beeinflusst das Qualifikationsniveau die Ausstiegswahrscheinlichkeit in dreifacher Weise: Erstens eröffnen höhere Berufsabschlüsse einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt generell sowie zweitens zu Berufspositionen mit höheren Einkommenschancen. Auch wenn die ersten beiden Aspekte für alle Gruppen gleichermaßen gelten, ist der dritte Aspekt, die damit verbundene höhere Wahrscheinlichkeit ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen, für Alleinerziehende als Familienernährer/innen von besonderer Bedeutung (Reis 2009a, 6). Wichtig erscheint jedoch, dass hier nicht ausschließlich auf die Gruppe der unter 25-jährigen Alleinerziehenden im SGB II fokussiert werden darf, da sie den geringeren Anteil der hilfebedürftigen

Alleinerziehenden im SGB II stellen (Reis 2009a, 19). Vielmehr sollte die Gruppe der Alleinerziehenden ohne berufsqualifizierenden bzw. mit nicht nachgefragtem Berufsabschluss insgesamt stärker gefördert werden. Zentrales Problem für die erfolgreiche existenzsichernde Erwerbsintegration Alleinerziehender bleibt jedoch nach wie vor die nicht passgenaue Kinderbetreuung. In dem gegebenen Institutionengeflecht haben die Grundsicherungsstellen allerdings keinen unmittelbaren Zugriff bzw. keine Verfügungshoheit über Kinderbetreuungsplätze. Als Handlungsoption bleibt, Alleinerziehende frühzeitig zu fördern und zu qualifizieren, über Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu informieren und in der bewerberorientierten Stellenakquise bestehenden Vorurteilen gegenüber Alleinerziehenden mit Überzeugungsarbeit entgegenzuwirken.

(2) An der Gruppe der Alleinerziehenden zeigt sich aber auch das geschlechterpolitische Dilemma der aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Politik besonders deutlich. Die dem SGB II zugrundeliegende Aktivierungsstrategie folgt dem Leitbild des *individual adult worker model*. Danach sind alle Frauen und Männer gleichermaßen selbst für ihre Existenzsicherung verantwortlich. Im Widerspruch hierzu befinden sich jedoch die bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die weiterhin dem Leitbild des *(modernisierten) männlichen Ernährermodells* folgen. Gerade Alleinerziehende können jedoch den Anforderungen beider Modelle häufig nicht gerecht werden. Eine Arbeitsteilung im Sinne des *Ernährermodells* mit Übernahme der familialen Sorgearbeit und ökonomischer Absicherung durch den Partner ist auf Grund der Lebensform nicht möglich. Die Übernahme der Ernährerrolle im Sinne des *individual adult worker model* führt jedoch bei alleinerziehenden Frauen auf Grund niedriger Löhne und einem Mangel an Vollzeitarbeitsplätzen in vielen frauendominierten Branchen nicht zwangsläufig zu einem existenzsichernden Familieneinkommen und ist zudem wegen der unzureichenden Betreuungsinfrastruktur häufig auch gar nicht möglich.

Die Auflösung dieses wohlfahrtsstaatlichen Dilemmas kann vor dem Hintergrund der Strukturbedingungen und -defizite nicht auf individueller Ebene gelingen, sondern erfordert ein Modell, in dem Sorgearbeit gleichermaßen anerkannt und abgesichert ist wie Erwerbsarbeit. Im Konzept der *sozial inklusiven Staatsbürgerschaft* (Knijn 2004) sind beide Sphären der gesellschaftlich notwendigen Arbeit als legitime Zugangswege zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen angelegt. Vor dem Hintergrund, dass die vollständige De-Familialisierung der Sorgearbeit weder realisierbar noch gesellschaftlich gewünscht ist, werden im Rahmen dieses Ansatzes die sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger nicht

nur als Recht auf Erwerbsteilhabe („*right to work*“) konzipiert, sondern auch als Recht auf die Übernahme familialer Sorgeverantwortung („*right to care*“). Das Maß der Befreiung von der Pflicht zur eigenständigen Existenzsicherung über Erwerbsarbeit ist dabei gesellschaftlich zu bestimmen und materiell und sozial so abzusichern, dass die Übernahme der Sorgeverantwortung nicht zu ökonomischen Nachteilen zulasten der Sorgeverantwortlichen führt. Damit sich daraus jedoch kein weiteres Einfallstor geschlechtsspezifischer Diskriminierung öffnet, muss – neben der stärkeren Beteiligung der Männer an Care-Arbeiten – berücksichtig werden, dass die (längerfristige) und vor allem *vollständige* Freistellung von Erwerbsarbeit zu großen Problemen bei einer späteren Rückkehr in den Arbeitsmarkt führen kann und das Risiko des dauerhaften Ausschlusses in sich birgt. Unter den Bedingungen einer angemessenen Grundsicherung für Kinder außerhalb des SGB II, ergänzt um eine zeitlich begrenzte staatliche Subventionierung erziehungsbedingter Teilzeitbeschäftigung könnten diese Probleme umgangen werden.[7] Dieser Weg gäbe auch alleinerziehenden Frauen die Chance auf ein existenzsicherndes Einkommen mit dem Vorteil, dass sie nicht zwangsläufig von bedürftigkeitsgeprüften Sozialleistungen abhängig würden und vor allem auch nicht den Anschluss an den Arbeitsmarkt verlören.

Literatur

Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Land, Rainer/Willisch, Andreas/Wolf, Andreas/Kupka, Peter, 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB Forschungsbericht Nr. 15/2007. Nürnberg.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), 2009: Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende. Dossier. Berlin.

Bothfeld, Silke, 2005: Arbeitsmarkt. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.): WSI-FrauenDatenReport 2005. Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen. Berlin, 109-186.

7 Leitgedanke einer erziehungsbedingten subventionierten (sozialversicherungspflichtigen) Teilzeitbeschäftigung ist, dass Arbeitnehmer/innen mit Kindern ihre Arbeitszeit für einen begrenzten Zeitraum mit staatlich subventionierten Lohnersatzleistungen verkürzen können. Diese würde Subventionen in zweierlei Hinsicht umfassen. Zum einen durch die (Teil)Kompensation des aktuellen Einkommensausfalls und zum anderen durch Aufstockung von Versicherungsbeiträgen durch eine fiktive Anrechnung der vollen Sozialversicherungsbeiträge, um die sozialversicherungsrechtlichen Nachteile einer Arbeitszeitreduzierung in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung auszugleichen (Hieming 2009, 33).

Bundesagentur für Arbeit, 2008a: Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende 2008. Nürnberg.

–, 2008b: Arbeitshilfe für die Förderung von Alleinerziehenden im SGB II. Anregungen für Geschäftsführungen. www.harald-thome.de/media/files/Leitfaden_foerderung_von_Alleinerziehenden_.pdf (Download 23.11.2008).

–, 2009: Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. April 2009. Nürnberg.

Bundesregierung, 2008: Lebenslagen in Deutschland. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin. http://doku.iab.de/externe/2008/k080626f02.pdf (Download 09.07.2008).

Dietz, Martin/Müller, Gerrit/Trappmann, Mark, 2009: Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 2/2009. Nürnberg.

Erler, Wolfgang/Sterzing, Dorit, 2005: Kommunale Strategien zur Armutsprävention bei allein Erziehenden. Von Projekten zu integrierten Handlungskonzepten. Dokumentation zum Workshop am 16.6.2004 in Nürnberg. Zwischenbilanz zum DJI-Projekt. http://www.dji.de/bibs/281_DokuWorkshop2004.pdf (Download: 20.04.2010).

Graf, Tobias/Rudolph, Helmut, 2009: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Dynamik im SGB II 2005-2007. IAB Kurzbericht Nr. 5/2009. Nürnberg.

Hieming, Bettina (2009): Existenz sichernde Erwerbstätigkeit für Alleinerziehende – Vision und Perspektiven. In: Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) (Hg.): Klimawandel für Alleinerziehende – Einelternfamilien als Seismographen für soziale Gerechtigkeit. Tagungsdokumentation. Berlin, 20-35.

IAQ/FIA/GendA, 2007: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Jahresbericht 2007 – Kurzfassung. Duisburg/Berlin/Marburg.

–, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

IAW/ZEW, 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Projekt-Nr. 42/05. Tübingen/Mannheim.

Knijn, Trudie, 2004: Mutterschaft oder Erwerbstätigkeit als Basis für soziale Staatsbürgerschaft: Zur Re-Kommodifizierung von alleinerziehenden Müttern in den Niederlanden. In: Leitner, Sigrid/Ostner, Ilona/Schratzenstaller, Margit (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden, 331-355.

Kull, Silke/Riedmüller, Barbara, 2007: Auf dem Weg zur Arbeitsmarktbürgerin? Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik am Beispiel allein erziehender Frauen. Berlin.

Lietzmann, Torsten, 2009: Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben. Bedarfsgemeinschaften im SGB II. IAB Kurzbericht Nr. 12/2009. Nürnberg.

Reis, Claus, 2009a: Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei Alleinerziehenden. Ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand, Juli 2009. Frankfurt a.M.

–, 2009b: Chancengleichheit als Ziel – Gute Praxis im Fallmanagement unter Berücksichtigung der Zielgruppe der Alleinerziehenden im SGB II. Folienvortrag der Tagung „Frauen steigen wieder ein – Chancen und Risiken im Rahmen der Umsetzung des SGB II" in Bad Hamm am 28. Oktober 2009. http://www.hamm.de/dokumente/Praesentation_Reis-Chancengleichheit_als_Ziel.pdf (Download 06.01.2010).

Schwarzkopf, Manuela, 2009: Doppelt gefordert, wenig gefördert. Alleinerziehende Frauen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Berlin.

Statistisches Bundesamt, 2009: Mikrozensus 2008: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit: Haushalte und Familien. Fachserie 1, Reihe 3. Wiesbaden.

Steffen, Johannes, 2009: Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Bremen.

Weinkopf, Claudia, 2008: Niedrig- und Mindestlöhne. Eine Analyse aus der Gender-Perspektive. In: Fiedler, Angela (Hg.): Verfestigte Schieflagen. Ökonomische Analysen zum Geschlechterverhältnis. Berlin, 17-35.

ZEW/IAQ/TNS Emnid, 2007: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Erster Zwischenbericht des Forschungsverbundes. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.

–, 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Mannheim/Gelsenkirchen/Bielefeld.

Ute Karl

Gender und die Gruppe der 'U 25' – zur Rekonstruktion vergeschlechtlichter Kategorisierungsprozesse in Gesprächsinteraktionen

1. Einleitung

Für Allokationsprozesse junger Menschen auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt sind Geschlecht, soziale und regionale Herkunft, Bildungsverläufe sowie Migrationshintergründe relevant (vgl. bspw. Diehl u.a. 2009; Beicht/Ulrich 2008). Zudem verweisen Studien auf den Beitrag der Arbeitsverwaltung zu diesem Allokationsprozess (vgl. Ostendorf 2005; IAQ u.a. 2009). Bezogen auf die Dienstleistungserbringung im Rechtskreis des SGB II und die Gruppe der Unter-25-Jährigen stehen im Folgenden die Gespräche zwischen den 'Fallmanager/-innen' bzw. 'persönlichen Ansprechpartnerinnen/-partnern' und den 'Kundinnen'/'Kunden'[1] im Vordergrund, die nach wie vor eher eine *Black Box* (vgl. Bartelheimer 2005, 58) darstellen. Denn wer „wissen will, was im Aktivierungsprozess geschieht (...) kommt nicht umhin, im Leistungsprozess selbst mit qualitativen Methoden zu beobachten, wie die gemessenen Wirkungen zustande kommen und welche soziale Praxis sich in den Zahlen der Eingliederungsbilanzen äußert" (Bartelheimer/Henke 2009, 167).

Die von mir verwendeten Daten, Aufzeichnungen der Gespräche zwischen 'persönlichen Ansprechpartnern/-partnerinnen' und 'Kunden'/'Kundinnen', wurden in dem an der Universität Hildesheim angesiedelten und durch die DFG geförderten Forschungsprojekt zu „Gesprächspraktiken im Job Center im Rechtskreis des SGB II (Bereich der Unter-25-Jährigen) – eine konversationsanalytische Studie" erhoben (insgesamt bisher ca. 50 Gespräche). Sie werden konversationsanalytisch und mit Hilfe der *Membership Categorization Analysis* ausgewertet. Ergänzt wer-

1 Ich verwende die Begriffe 'persönliche Ansprechpartner/-in', 'Fallmanager/-in' und 'Kunde/Kundin' in Anführungszeichen, weil sie Codes des Feldes sind, das empirische Datenmaterial aber zeigt, dass es sich so gut wie nie um 'Kunden'/'Kundinnen', und auch nicht unbedingt um 'persönliche Ansprechpartner/-innen' oder 'Fallmanager/-innen' handelt.

den diese Daten durch leitfadengestützte Interviewgespräche mit den 'persönlichen Ansprechpartnern/-partnerinnen' und den Bereichsleiterinnen/U 25.[2]

Aus geschlechterdifferenzierender Perspektive liegt der Analysefokus auf der Frage, wie, auf welche Art und Weise und zu welchen praktischen Zwecken *Gender* in den Gesprächen von den Interaktionspartnern/-partnerinnen hergestellt wird bzw. welche vergeschlechtlichten Kategorisierungen wie zum Einsatz kommen. Diesem ethnomethodologischen Zugang und der exemplarischen Erläuterung der damit verbundenen Analyseergebnisse soll zunächst jedoch ein Überblick über die Gruppe der Unter-25-Jährigen im SGB II vorangestellt sowie jene institutionellen und organisationalen Mechanismen aufgezeigt werden, die zu Geschlechter(un)gerechtigkeiten beitragen können.

2. Die 'U 25' – ein Überblick aus geschlechterdifferenzierender Perspektive

Der Gesetzgeber widmet der Gruppe der Unter-25-Jährigen im Rechtskreis des SGB II besondere Aufmerksamkeit: Sie sollen sowohl in besonderer Weise gefördert als auch gefordert werden. Damit verbunden sind strengere Sanktionsvorschriften, die in der Praxis auch mit einer höheren Sanktionsquote verbunden sind.[3] Die strengeren Regelungen für diese Personengruppe werden rechtlich damit begründet, dass die unter-25-jährigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 3 Abs. 2 SGB II unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen in eine Ausbildung, eine Arbeitsgelegenheit oder sonstige Maßnahme zu vermitteln sind, die sie auch anzunehmen haben. Hintergrund dieses 'Sofortangebots' ist die Annahme, dass durch ein frühzeitiges 'Fördern und Fordern' in der Phase beruflicher Weichenstellungen Folgekosten und umfangreiche Leistungen im späteren Erwachsenenalter überflüssig gemacht werden sollen (vgl. zu dieser Sichtweise auch Popp u.a. 2006, 1f.).

Möchte man die Gruppe der unter-25-jährigen Hilfeempfänger im Rechtskreis des SGB II aus geschlechterdifferenzierender Perspektive anhand von veröffentlichten Strukturdaten genauer beschreiben, so sieht man sich der Problematik

2 Bisher wurden Praktiken der Sanktionierung, der Umgang mit dem Computer und dem Klingeln des Telefons, Gesprächsanfänge- und beendigungen, der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und unterschiedliche Kategorisierungen analysiert.

3 Im Januar 2009 lag der Anteil der Sanktionierten insgesamt bei 3,7% der arbeitslosen ALG-II-Empfänger und bei 9,7% bei den unter-25-jährigen (Kumpmann 2009, 236ff.).

gegenüber, dass zwar Aussagen zu den Kategorien Geschlecht, Bildungsabschluss, in der Tendenz auch zu Migrationshintergrund und zu sozialer Herkunft anhand vorhandener Daten getroffen werden können, jedoch kaum zur Verschränkung dieser Sozialstrukturkategorien. Ebenso wenig lassen die veröffentlichten Statistiken eine differenzierte Auswertung zu, wem welche Möglichkeiten und Maßnahmen angeboten bzw. letztlich vermittelt wurden.

Insgesamt waren im Oktober 2009 von den knapp 4,9 Mio. erwerbsfähigen Hilfebedürftigen rund 900.000 zwischen 15 und 24 Jahren alt. Nicht in jedem Fall standen diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung oder waren arbeitslos gemeldet; letzteres war gerade ein Fünftel (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2009, 25; 2010, 6), was deutlich weniger ist als in anderen Altersgruppen. Viele gehen noch zur Schule, verfügen nicht über ein Existenz sicherndes Einkommen trotz Erwerbsarbeit, befinden sich in Ausbildung, Studium (und sind Teil einer hilfebedürftigen Bedarfsgemeinschaft) oder in Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung. Unter den arbeitslos gemeldeten Unter-25-Jährigen waren im Jahresdurchschnitt 2008 Männer leicht in der Mehrheit (53%) (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2008, Tab. 3). Defizite in der formalen Bildung spielten auch und gerade in dieser Altersgruppe eine große Rolle: Unter den 18- bis 24-Jährigen konnte im November 2005 fast jeder Fünfte nach Beendigung der Schulzeit keinen allgemeinbildenden Schulabschluss vorweisen (vgl. Achatz u.a. 2007, 42), und sogar 47% hatten das Bildungssystem ohne Schul- oder beruflichen Ausbildungsabschluss verlassen (vgl. Achatz u.a. 2009, 211).

Aus geschlechterdifferenzierender Sicht wird in den meisten Studien vor allem auf den Aspekt der Eltern- bzw. Mutterschaft eingegangen. So stellen Popp u.a. (2006, 5) fest, dass die „Gruppe der hilfebedürftigen jungen Erwachsenen in Mutterschutz oder Elternzeit [...] fast ausschließlich aus Frauen [besteht]. Über die Hälfte lebt mit Partnern zusammen, die aber häufig arbeitslos oder nur geringfügig beschäftigt sind. Ein weiteres Drittel ist alleinerziehend". Wenn die Kinder dabei unter drei Jahren sind, stehen die jungen, erziehenden Erwachsenen mehrheitlich dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Verwiesen wird bei dieser Gruppe junger Menschen auch auf eine überdurchschnittlich hohe Zahl ohne Schul- und Ausbildungsabschluss (vgl. IAQ u.a. 2009, 252).

Gleichwohl war die Wahrscheinlichkeit bei jungen Frauen und Personen mit einem Kleinkind im Vergleich zum Durchschnitt geringer, eine Ausbildung oder eine U-25-Maßnahme angeboten zu bekommen (vgl. Koch u.a. 2009, 180f.). Insbesondere die fehlende Kinderbetreuung stellt dabei einen entscheidenden hemmenden Faktor dar (vgl. ebd. 181). Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern werden nach Ames (2008, 295) aus Sicht der 'persönlichen Ansprechpartner/-

innen' als Gruppe von 'Kundinnen' wahrgenommen, die zur Arbeitsbelastung beitragen, aber kaum Aussicht auf Vermittlungserfolge und damit Erfüllung von Kennzahlen bieten. Förster (2008, 16) stellt fest, dass es vor allem junge Frauen im Vergleich zu ihren männlichen Altersgenossen sind, die „auch nach Kontrolle von Bildungsvoraussetzungen und Elternstatus signifikant geringere Chancen" haben, eine Ausbildung, eine U-25- oder sonstige Maßnahme angeboten oder ein Stellenangebot vermittelt zu bekommen. Zudem stellt sie „chancenminimierende Effekte von Elternschaft für alle Angebotstypen fest" (ebd.), Effekte, die sich mit Annäherung an die Altersgrenze 25 noch verstärkten. Vergleicht man die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit für das Jahr 2005 (vgl. Hartig u.a. 2008, 44) mit dem Jahr 2008 (vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2008) so wird deutlich, dass die prozentuale Benachteiligung von jungen Frauen bei der Vergabe von Eingliederungsleistungen im Durchschnitt zwar abgenommen hat. Gleichwohl werden einige Förderinstrumente überproportional zur Förderung von jungen Männern eingesetzt (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse, außerbetriebliche Ausbildung).

Zusammenfassend werden folgende Wirkungsweisen des SGB II identifiziert, die *junge* Frauen in besonderer Weise benachteiligen:

- Fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, insbesondere für Kinder unter 3 Jahren, und fehlende Flexibilität der Betreuung treffen junge Menschen in besonderer Weise, da sie meist kleinere Kinder haben. Dies gilt auch für Männer, wenn diese überwiegend für die Erziehung der Kinder zuständig sind.
- Vor diesem Hintergrund muss auch die Auslegung des § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II kritisch betrachtet werden. Während im Gesetz lediglich formuliert ist, dass die Erziehung eines Kindes nach Vollendung des dritten Lebensjahres in der Regel nicht gefährdet ist, wenn eine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege sicher gestellt ist, und unter der gesicherten Betreuung jede Arbeit zumutbar ist, legt die Bundesagentur für Arbeit (2008, S. 6f.) nahe, bei Alleinerziehenden erst zwei Monate vor Ablauf der Elternzeit eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen (kritisch hierzu: IAQ u.a. 2009, 252f.). Damit geht einher, dass Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren nur auf deren ausdrücklichen Wunsch und Eigeninitiative eine Eingliederungsvereinbarung abschließen können und damit Zugang zu Förderleistungen haben (vgl. auch Bartelheimer/Henke 2009, 172).
- Ein Fehlanreiz, der in besonderer Weise alleinerziehende junge Menschen betrifft, liegt darin, dass der Anspruch auf ALG II entfällt, wenn eine Ausbildung „dem Grunde nach" (§7 Abs. 5 SGB II) nach BAföG oder Berufsausbildungsbeihilfe (SGB III) förderfähig ist, es sei denn, die Hilfebedürftigen leben mit ihren Eltern in einer Bedarfsgemeinschaft, die im Hilfebezug steht. Für Alleinerziehende, die elternunabhängigen Anspruch auf ALG II haben, kann die Aufnahme einer Ausbildung, insbesondere einer schulischen oder Teilzeitausbildung, mit finanziellen Einbußen verbunden sein, selbst wenn sie Anspruch auf BAföG haben (vgl. hierzu IAQ u.a. 2009, 164; Bareis/Mertens/Reis 2007, 18f.). In Härtefällen wird zwar ALG II gewährt, allerdings auf Darlehensbasis und damit mit dem Problem zukünftiger Verschuldung. Vor diesem Hintergrund kann es dann attraktiver erscheinen, einen Aushilfsjob anzunehmen als eine Ausbildung zu absolvieren.

Strukturdaten und deren Interpretation ebenso wie die Analyse der institutionellen, insbesondere der organisationalen und rechtlichen Rahmenbedingungen liefern wichtige Hinweise in Bezug auf Ausmaß und Ursachen der Geschlechter(un)gleichheiten und -gerechtigkeit im SGB II. Allerdings sagen sie nur wenig über die Mechanismen aus, wie und zu welchen praktischen Zwecken *in den Gesprächen* als zentralem Ort der sozialen Dienstleistung vergeschlechtlichte Kategorisierungen zum Einsatz kommen, und auf welche subtile Weise *Gender* (über die oben genannten Aspekte hinaus) in Verbindung mit anderen Kategorisierungen in den Gesprächen selbst hergestellt wird. Erst im Zusammenspiel aber von rechtlichen, institutionellen sowie organisationalen Rahmungen und der Gesprächspraxis selbst wird *Gender* in spezifischer Weise wirkmächtig.

3. Perspektivwechsel – Gespräche im Job Center als *gendered talk*

Bevor exemplarisch an einem Gespräch aufgezeigt wird, wie und zu welchen praktischen Zwecken vergeschlechtlichte Kategorisierungen zum Einsatz kommen, sollen hier zunächst der theoretische Rahmen sowie methodische Hintergründe zur *Membership Categorization Analysis* kurz skizziert werden.

3.1 Gender und soziale Praktiken

IAQ u.a. (2009, 228) weisen darauf hin, dass individuelles Wissen um Geschlecht und damit verbundene Handlungsorientierungen oftmals hochgradig widersprüchlich sind; „dem allgemein sich vollziehenden Wandel hin zu einem moderneren Verständnis von Geschlecht stehen in der alltäglichen Arbeitspraxis nur wenige passende Handlungsoptionen gegenüber" (ebd.). Allerdings legen die Analysen der konkreten Gesprächspraktiken darüber hinaus nahe, dass es nicht nur ungünstige Rahmenbedingungen, die Ausstattung mit Ressourcen oder der erhebliche Mehraufwand sind, die in den Interaktionen 'traditionelle'

Rollenverständnisse zur Geltung kommen lassen. Vielmehr sind es die sehr viel subtileren, verdeckten Mechanismen, die *Gender* wirkmächtig werden lassen. Das alltägliche, routinierte Handeln und das damit verbundene, praktische (Geschlechter-)Wissen sind dabei den Akteuren in den wenigsten Fällen reflexiv zugänglich (vgl. auch Rudolph in diesem Band). Vielmehr handelt es sich um ein implizites, habitualisiertes Wissen, das situationsspezifisch, unhinterfragt handeln lässt (vgl. Bourdieu 1997; Dölling 2007). So sehen viele Berater/-innen im Bereich der Berufsorientierung ihre Arbeitsweise als geschlechtsneutral (vgl. Bamler 2007, 176). Implizites Wissen kann z. B. Alltagswissen, aber auch feld- oder institutionenspezifisches Wissen sein. Sein Explizitwerden, seine reflexive Zugänglichkeit kann zur Veränderung von Wissensordnungen beitragen.

In sozialen Praktiken, hier im Konkreten in den Gesprächspraktiken, sind unterschiedliche Ebenen verschränkt: Strukturprobleme der Interaktion selbst, organisationale und institutionelle Rahmungen, gesellschaftliche Diskurse und Handlungsorientierungen der Akteurinnen/Akteure. Im individuellen wie kollektiven Handeln werden gesellschaftliche Strukturen hervorgebracht, ebenso wie letztere das Handeln strukturieren ohne zu determinieren, so eine der praxistheoretischen Grundannahmen.

Für die Analyse von Gesprächstranskripten steht nun die Frage im Vordergrund *wie* ein solches praktisches Wissen bzw. Geschlechterwissen in Interaktionen, d.h. *in actu* am Werk ist. Um die Komplexität der Kategorisierungsprozesse im Material zu rekonstruieren, wurde das sequenzanalytische Vorgehen der Konversationsanalyse durch die *Membership Categorization Analysis* (*MCA)* ergänzt (vgl. z. B. Lepper 2000), die inzwischen gerade zur Erforschung von *Gender* vielfach erprobt wird (vgl. Stokoe 2006 sowie ausführlich zum methodischen Vorgehen: Karl 2010). Kategorisierungen, wie sie hier verstanden werden, meinen dann nicht nur Sozialstrukturkategorien (wie Geschlecht, Alter, Schulausbildung, Nationalität etc.), sondern auch Kategorisierungsprozesse, wie sie alltäglich vorgenommen werden oder institutionell verankert sind. Auch die *MCA* geht von einem praktischen Wissen aus. Dieses lässt, so die Grundannahme, bestimmte Kategorien als zusammengehörig, als Kollektion hören, und verknüpft gleichzeitig Handlungen und Kategorien. So wird 'Mutter' oder 'Onkel' beispielsweise als Teil der Kollektion Familie gehört. Nun gibt es unterschiedliche Regeln, wie die Kategorien einer Kollektion verbunden sein können: Es gibt Kollektionen, die durch gegenseitige Verantwortung gekennzeichnet sind, wie dies bei der Familie der Fall ist. Andere Kollektionen können durch aufeinanderbezogenes unterschiedliches Wissen charakterisiert werden, z.B. 'persönliche/-r Ansprechpartner/-in' im Job Center und 'Kunde/Kundin'. Schließlich gibt es Kollektionen, die mit

unterschiedlichen Positionen verbunden sind (vgl. Lepper 2000). Kategorisierungen werden zudem häufig mit moralischen Erwartungen (vgl. Jayyusi 1984), 'normalerweise' erwartbaren Handlungen, sog. *Category Bound Activities* (vgl. Silverman 1998), sowie mit kategorienbezogenen Attributen verknüpft. Deshalb ist es gelegentlich noch nicht einmal nötig, eine Kategorie zu nennen, weil man – jeweils kontextabhängig – ohnehin schon weiß, wer 'so etwas tut'.

In den Analysen haben sich bisher drei vergeschlechtlichte, thematische Felder herauskristallisiert[4], die in sich wiederum heterogen strukturiert und mit unterschiedlichen Kategorisierungen verknüpft sind:

1. Paarbeziehungen
2. Elternschaft
3. Berufliche Perspektiventwicklung/berufliche Allokation im engeren Sinne.

In der nachfolgenden Analyse eines Beratungsgesprächs in einer Grundsicherungsstelle wird der Schwerpunkt thematisch auf dem dritten Aspekt liegen. In welcher Weise diese thematischen Felder in den Gesprächen präsent sind, hängt dabei von den praktischen Zwecken und den Kontexten ab, die innerhalb eines Gesprächs *interaktiv* hergestellt werden.

Als *ein* Ergebnis der bisherigen Analysen lassen sich quer zu diesen thematischen Feldern zwei Thesen formulieren: *Erstens* kommt *Gender* in den Interaktionen zur gemeinsamen Herstellung von Passung und Nicht-Passung (im Sinne des praktischen Zwecks) auf unterschiedlichen Ebenen zum Einsatz[5]: Es kann zum einen um die Herstellung von *(Nicht-)Passung in der Interaktion* gehen, im Sinne einer Übereinstimmung zwischen den Sichtweisen der Interaktionspartner/-innen, aber auch im Sinne der Herstellung von Einvernehmlichkeit und Verstehen. Zum anderen kann es auch um die *Passung zwischen den Möglichkeiten* im Jobcenter und den Wünschen und Möglichkeiten der 'Kunden'/'Kundinnen' gehen.[6] Beide Ebenen können sich gegenseitig ergänzen oder auch konflikthaft sein. *Zweitens* findet meist keine reflexive Bearbeitung vergeschlechtlichter Kategorisierungen in den Gesprächen statt, wodurch mögliche Handlungsoptionen nicht thematisiert werden.

4 Auf diese thematischen Felder kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden. Vgl. hierzu Böhringer u.a. (in Vorbereitung) sowie Karl 2010.

5 Der Begriff der (Nicht-)Passung, wie er hier aufgrund der Analysen verwendet wird, meint dabei etwas anderes als der normative Begriff der Passgenauigkeit im Sinne eines passgenauen Angebots auf der Grundlage z.B. eines Profilings.

6 Eine weitere, interaktiv herzustellende Passung ist die zwischen biographischer Perspektive bzw. Lebenssituation der jungen Menschen und den im elektronischen Erfassungssystem zu machenden Angaben.

3.2 Gendered talk – die Herstellung von (Nicht-)Passung am Beispiel beruflicher Allokation

Im folgenden Beispiel wird einer 'Kundin' (K), die sich seit längerer Zeit erfolglos um einen Ausbildungsplatz bemüht, eine überbetriebliche Ausbildung als Frisörin angeboten. Der eigentliche Vorschlag ist dabei eingebettet in eine Vielzahl von Interaktionen: So kündigt zunächst die 'persönliche Ansprechpartnerin' (P), an, dass es um „erfreuliche Sachen" gehen wird, fragt dann aber trotz der geäußerten Neugierde der 'Kundin' zunächst das Resultat der noch offenen Bewerbungen ab, wodurch deutlich wird, dass die 'Kundin' nach wie vor keinen Ausbildungsplatz gefunden hat. Die 'persönliche Ansprechpartnerin' stellt dann weitergehend fest, dass die 'Kundin' ja auch Frisörin als Berufswunsch angegeben hat. Erst nachdem sie diese Anschlussstelle aufgezeigt hat, verweist sie auf die Möglichkeit, diese Ausbildung überbetrieblich bei einem Bildungsträger zu absolvieren. Auf die Nachfrage der 'Kundin', was ein Bildungsträger sei, vergleicht die 'persönliche Ansprechpartnerin' diesen mit einer Schule mit praktischen Anteilen. Daraufhin formuliert die 'Kundin' folgenden Einwand[7]:

K: ist das nicht DAS was die MEIsten schüler machn wenn die:: jetzt nach der (--) schule sozusagn eijnt(l)ich nich mehr wirklich wissn was die machn wÜRdn.

P: n:ee [s=is ne richtige] AUSbildung.

[Schmidt 4/1]

Zunächst nimmt K hier eine Kategorisierung der anderen Schüler vor, die ihrer Meinung nach so etwas wie eine überbetriebliche Ausbildung bei einem Bildungsträger machen: die, die nach der Schule eigentlich nicht mehr wirklich wissen, was sie machen können/sollen. Zu ihnen zählt sie sich nicht. In mehrfachen Schleifen zwischen Nachfragen der 'Kundin' und Erklärungen der 'persönlichen Ansprechpartnerin' versucht diese im weiteren Verlauf des Gesprächs der 'Kundin' zu verdeutlichen, dass sie dort einen Gesellenabschluss erwerben kann, der für sie „kein Nachteil" sei. Dadurch wird die Kategorisierung 'zukünftige Absolventin einer „richtige[n] Ausbildung" (Zeile 4)' etabliert. Es folgen Hinweise über mögliche Informationen zu dieser Ausbildung. Die 'persönliche Ansprechpartnerin' stellt dann fragend fest, dass es „da jetzt nur als Frisör möglich" sei, aber es sich ja um einen der „Wunschberufe" der 'Kundin' handle, obwohl im letzten Jahr sich die

7 Die Transkription folgt den Regeln des Gesprächsanalytischen Transkriptionssystems (GAT, Basistranskript) (vgl. Selting u.a. o.J.). Zudem handelt es sich bei den Transkriptnamen um freigewählte Pseudonyme.

Bewerbungsaktivitäten vor allem auf den Einzelhandel bezogen. Durch diesen fragend-vergewissernden Einschub eröffnet sich für die 'Kundin' die Möglichkeit selbst nachzufragen, welche Möglichkeiten es eigentlich prinzipiell gibt, also das eher schließende, weil konkrete Angebot einer überbetrieblichen Ausbildung zur Friseurin, zu öffnen:

P: <<blättert in Unterlagen> (*Auslassung des Gesprochenen*)

K: und es gibt nur bereich friSÖR ne, anderen> stelln=n geht gar nicht oder wie;

P: ähm es gibt frisör: dann gibt es noch (3) müsst ich mal REINschaun aber ich glaube nich=h.(.) dass so was wie metallbereich <<smiling voice/leichtes lachen> für sie in fra=h.[=ge kommt ne?>]

K: [n:e::]
sowas nich also i' könnte schon sowas machn a(b)er(---) ich sag mal so <<ein Mal Klopfen auf Tischplatte> s=soll> schon=n beruf sein wo man wirklich: auch (--) der glauben is dass man das auch hinkricht und schafft. ((zweimal klicken)) <<smiling>na> [metall wär]

P: <<klickend> [(aber)]

K: schon schwierig <<kurzes Auflachen> n biss=h.=chen>;

[Schmidt 4/2]

Zunächst erklärt sich P hier bereit, im Computer zu schauen, welche Möglichkeiten der überbetrieblichen Ausbildung sonst noch bestehen. Allerdings schränkt P die Offenheit dieses Schritts ein („aber") und nimmt die Einschätzung der anderen Möglichkeiten, zumindest der dann folgenden Möglichkeit vorweg („ich glaube nich=h."). Die 'Kundin' wird hier als eine kategorisiert, für die „so was wie metallbereich" (Zeile 5f.) nicht in Frage kommt. Das leichte Lachen von P markiert dabei, dass es sich um eine lustige, befremdliche vielleicht sogar abwegige Vorstellung handelt, dass K eine Ausbildung im Metallbereich aufnimmt, ohne dies jedoch zu begründen. Obwohl K zwar prinzipiell nicht abgeneigt ist und ihre Offenheit für einen solchen Beruf signalisiert, verweist sie ihrerseits auf den fehlenden Glauben, diese Ausbildung zu bewältigen (und gibt damit eine Begründung, warum auch sie diese Ausbildung nicht anstrebt). Obwohl oder gerade weil *Gender* und der Aspekt, dass im Metallbereich vorwiegend Männer arbeiten, hier nicht explizit thematisiert werden, wird dieser Berufsbereich konsensuell als unpassend ausgeklammert. Auf dieses Einvernehmen verweist auch das leichte Lachen von P und das interaktiv bestätigende, kurze Lachen von K (vgl. zum Lachen als soziale Interaktion: Glenn 2003). Der Selbsteinschätzung

der ‘Kundin’, nicht daran zu glauben, diese Ausbildung zu schaffen, setzt die ‘persönliche Ansprechpartnerin’ nichts entgegen[8]:

P: <<klickend> genau also weil friseur ja auch (-) wie gesagt bei ((zwei Mal Klicken)) <<p> ihnen DRauf stand> <<teilweise Klickgeräusche>(50)> so:=m>(2) genau es gibt noch metall hat ich gesagt-

K: [mhm,]

P: [kommt=aber] nich in frage dann gibt es noch so was wie LAGERlogistik- (1)

K: was is das,

P: ähm <<klickend> (--) müssen sie sich> vorstelln .h is eigentlich auch (2) eja sag=(ich)=ma(l)=son beruf=eher etwas handwerkliches wo sie auch äh möglichst gABELlstaplerführerschein und sowas habn=
[=wo sie in]

K: [(ein bis zwei Worte unverst.)]

P: in großen gebäuden in äh (--) ˅lagern ne? also wirklich mit hohen regalen=ähm dafür verantwortlich sind dass immer: alle Bestände gefüllt sind sowas.

K: achso=ne:=

P: =ne: ne? [<<lacht> hehehe=.h>]

K: [ein führerschein<< smiling voice> reicht=h..]

[Schmidt 4/3]

P bestätigt die Entscheidung und verweist erneut darauf, dass K ja auch Friseurin angegeben hatte. Nach 50 Sekunden Pause markiert „so:“ den Beginn der Vorstellung der im Computer angegebenen Berufe. Relativ unspezifisch („gibt es noch so was wie“) führt P dann Lagerlogistik ein. P charakterisiert diesen Beruf als etwas Handwerkliches (vermittelte *Category Bound Activity:* wer so etwas tut, muss handwerklich begabt oder zumindest interessiert sein), ein Attribut, das insgesamt mit männerdominierten Berufen assoziiert ist. Indem aber nicht der Vergleich zum Friseurhandwerk gezogen wird, wird allerdings auch nicht thematisiert, dass es Handwerksbereiche wie das Friseurhandwerk gibt, in denen fast ausschließlich Frauen tätig sind. Inhaltlich trifft zudem die einseitige Beschreibung „handwerklich“ für Lagerlogistik nicht zu, denn es geht vor allem um organisatorische und planerische Aufgaben (vgl. Bundesagentur für Arbeit, o.J.). Auch ist der Gabelstaplerführerschein nicht Voraussetzung, sondern wird in der

8 Auch Bamler (2007, 174) weist darauf hin, dass Mädchen sich selbst, „im Vergleich zu Jungen, auf handwerklich-technisch-mathematischem Gebiet als deutlich weniger begabt ein[schätzen]“, ein Aspekt der analog bei Lehrern/Lehrerinnen in der zitierten Studie festgestellt wurde.

Ausbildung erworben. Allerdings wird Gabelstaplerfahren alltagsweltlich eher mit einer von Männern ausgeführten Tätigkeit verbunden. Geht man nun davon aus, dass im Alltagswissen „groß“ und „hoch“ (Zeile 13) eher mit ‘männlich’ assoziiert wird, dann kann die Beschreibung des Wirkungsfeldes als Kontrast zu dem gehört werden, was für eine Frau als passend gesehen wird. Interessant ist dabei, dass zum Beispiel im Einzelhandelsbereich auch große Kaufhäuser und hohe Regale die Räumlichkeiten bestimmen können (und dieser Bereich von der ‘Kundin’ durchaus als Wunschberuf genannt wurde). Alltagsweltlich würde man das Umfeld dort jedoch nicht in diesen Begriffen beschreiben. Erst die Beschreibung macht in dieser Interaktion „Lagerlogistik“ zu einem nicht passenden, weil mit männlichen Attributen verbundenen Beruf, wodurch die herrschende Praxis reproduziert wird (über 80% im Lagerbereich sind Männer). Die Beschreibung verfehlt dann auch nicht ihre Wirkung, denn K lehnt ab (und weist damit die hier aufgemachte Kategorisierung für sich als unpassend zurück), weitere vergleichbare Ausführungen braucht sie nicht. Auch hier signalisiert das gemeinsame Lachen Einvernehmlichkeit.

Während „Metall“ und „Lagerlogistik“ vor dem Hintergrund der Statistik als ‘Männerberufe’ und Friseurin als ‘Frauenberuf’ bezeichnet werden können (vgl. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. o.J.), und somit durch die angebotenen überbetrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten eine starke Zuordnung nach Geschlecht impliziert wird, folgt nun ein Bereich, der zwar eher weiblich konnotiert ist, aber weniger eindeutig:

P: `so=.h dann:=äh:m ham wir noch den gastronomiebereich,
(2)

K: ich kann kein fleisch anfassen-
P

/K?: <lautes Ausatmen durch die Nase, h.=h.=h.,>

K: <<smiling voice>da hab
[ich wirklich meine schwierigk=h.=eiten-]=h.>]

P: [<<leise glucksend>> n‘=n‘>]
und dann eben äh: friseurbereich ne, <<p> und dafür hatte ich sie vorgesehen.>

K: mhm,

P: (6) <<klickend, p> und das wars dann> ((Klicken geht weiter, Papierrascheln setzt kurz ein) (6)) so:

[Schmidt 4/4]

In Bezug auf diesen Bereich erfolgt eine eher spontane Reaktion von K, die von beiden humorvoll aufgenommen wird und damit einvernehmlich als erledigt gelten kann. Am Schluss nennt P dann erneut den favorisierten Bereich „Friseur".

Was kann in Bezug auf dieses Beispiel festgehalten werden?

Erstens geht es um die Frage der *Passung* von dem, was im Job Center aufgrund organisationaler Vorgaben prinzipiell angeboten werden kann und dem, was die 'Kunden'/'Kundinnen' als Interessen äußern und an Voraussetzungen mitbringen. Dabei steht den Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen eine Vielzahl von Möglichkeiten auch jenseits einer überbetrieblichen Ausbildung zur Verfügung, die in den Gesprächen verhandelt werden könnten. In dem hier vorgestellten Beispiel ist jedoch die Entscheidung, eine überbetriebliche Ausbildung zur Frisörin anzubieten, bereits vor dem eigentlichen Gespräch von der 'persönlichen Ansprechpartnerin' aufgrund des bisherigen Fallverlaufs und der Aktenlage getroffen worden. Insofern muss hier im Gegensatz zum Aufzeigen und Aushandeln sämtlicher Möglichkeiten von einer '*Abkürzungsstrategie*' (Komplexitätsreduktion) gesprochen werden. In Bezug auf eine überbetriebliche Ausbildung sind die Möglichkeiten relativ begrenzt, in diesem Fall auf vier Bereiche. Diese müssen (bis auf Gastronomie) aufgrund der in Statistiken abgebildeten Praxis als 'Männer'- oder 'Frauenberufe' bezeichnet werden. Aus der ohnehin sehr begrenzten 'Klaviatur' der Möglichkeiten zu einer überbetrieblichen Ausbildung hat die 'persönliche Ansprechpartnerin' die 'Kundin' für Frisörin „vorgesehen" (erneute Abkürzungsstrategie).

Gleichzeitig zeigt aber das Beispiel, dass solche Abkürzungsstrategien interaktiv folgenreich sind. Denn es wird ein *hoher* interaktiver *Aufwand* betrieben, um *Passung auch im Sinne der Übereinstimmung von Sichtweisen* (letztlich in relativ kurzer Zeit) herstellen zu können: 1. Ankündigung von guten Nachrichten; 2. Abarbeitung der Absagen; 3. wiederholte Hinweise auf den Berufswunsch der 'Kundin'; 4. gemeinsame Herstellung von (Nicht-)Passung in Bezug auf Alternativen (Ausschlussprinzip); 5. wiederholtes Einholen der Zustimmung der 'Kundin'.

Zweitens erfolgt *keine explizite* vergeschlechtlichte Zuordnung der Berufe. Auch wird keine (Selbst-)Thematisierung der 'Kundin' als Frau vorgenommen. In Bezug auf Metallberufe stellen beide Interaktionspartnerinnen ein gemeinsames Wissen über die Nicht-Passung her, obwohl ihre Begründungen möglicherweise differieren.[9] In Bezug auf den Bereich der Lagerlogistik nennt 'die persönliche

9 Über die Begründung der 'persönlichen Ansprechpartnerin' kann anhand des Gesprächstranskripts nichts ausgesagt werden. Es kann auch nichts darüber ausgesagt werden, inwiefern es für die Einschätzung der Passung der 'Kundin' zu dem Beruf der Frisörin eine Rolle spielt, dass die 'Kundin' nicht die deutsche Staatsbürgerschaft hat.

Ansprechpartnerin' solche Attribute („groß", „hoch") und Tätigkeiten, die den Beruf als Männerberuf (Handwerk, Gabelstaplerfahren), zumindest nicht als Frauenberuf erscheinen lassen.[10] Diese Charakterisierung löst allerdings bei der 'Kundin' keine Irritation (Nachfragen, Einwände etc.) aus. *Gemeinsames* Ergebnis der Vorstellung der Alternativen ist dann ihre Ablehnung, und das Aufgreifen des ursprünglichen Vorschlags der 'persönlichen Ansprechpartnerin' als Handlungsstrategie im Vermittlungsprozess.

Obwohl an keiner Stelle der Interaktion explizit vergeschlechtlichte Kategorisierungen eingesetzt werden, scheint hier *Gender* in sehr subtiler Weise am Werk zu sein, z.B. in der Selbsteinschätzung der jungen Frau, in der Beschreibung und Bewertung der Berufe sowie in der gemeinsamen Einschätzung, was passt und was nicht. Indem hier *Gender* implizit bleibt und zudem nicht reflexiv bearbeitet wird (insbesondere nicht in Bezug auf die angebotenen Ausbildungen und die damit verbundenen Chancen und Risiken), kann mit Bezug auf ein implizit zugrunde gelegtes, gemeinsam geteiltes Wissen der Entscheidungsprozess abgekürzt und der Vermittlungsprozess vorangetrieben werden.

4. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass *Gender* im Sinne eines praktischen Wissens sehr subtil und jenseits einer expliziten Benennung in den Gesprächspraktiken am Werk sein kann und auf unterschiedliche praktische Zwecke (im obigen Beispiel die doppelte Herstellung von Passung) zielt. Aber selbst wenn wie in anderen Gesprächen explizit vergeschlechtlichte Kategorisierungen wie 'Hausfrau', 'Mutter', 'Vater' etc. zum Einsatz kommen, werden diese in den wenigsten Fällen in den Interaktionen reflexiv bearbeitet. Weder die 'Kundinnen'/'Kunden' noch die 'persönlichen Ansprechpartner/-innen' stellen solche Kategorisierungen mit Bezug auf *Gender* explizit und prinzipiell in Frage (z.B. als unzeitgemäße Sichtweise etc.). Allenfalls modifizieren 'Kunden'/'Kundinnen' Kategorisierungen, weisen diese ohne die Nennung von Gründen zurück oder drücken Distanz durch ein (leichtes) Lachen aus. Zudem

10 In diesem Beispiel scheint etwas Ähnliches deutlich zu werden, wie das, was Ostendorf (2005, 310ff.) in Bezug auf Materialien zur Berufskunde festgestellt hat: Berufe werden durch Tätigkeiten charakterisiert, die entweder von Mädchen oder von Jungen präferiert werden, obwohl die Berufe auch anders charakterisiert werden und dadurch für beide Geschlechter attraktiv sein könnten.

zeigt das oben beschriebene Beispiel, dass die organisationalen Rahmenbedingungen, hier die Angebotspalette der überbetrieblichen Ausbildungen, nicht darauf abzielen, der Segregation des Arbeitsmarktes und traditionellen Berufsvorstellungen entgegenzuwirken.

Möchte man über eine grundlagenorientierte Erforschung hinaus Hinweise für zukünftigen Professionalisierungsbedarf formulieren, so kann dies auf unterschiedlichen Ebenen geschehen: Eine Möglichkeit liegt in der Sensibilisierung der 'persönlichen Ansprechpartner/-innen', wie und zu welchen praktischen Zwecken sie vergeschlechtlichte Kategorisierungen einsetzen bzw. an deren gemeinsamer Herstellung in den Interaktionen beteiligt sind, gerade dann, wenn sie selbst von einer geschlechtsneutralen Beratungspraxis ausgehen. Eine andere ist in der reflexiven Bearbeitung struktureller (Segregation des Arbeitsmarktes, Berufsaufstiegschancen, gegenwärtige Einflüsse auf das Berufswahlverhalten von Jungen und Mädchen etc.), institutioneller und organisationaler Rahmenbedingungen in den Gesprächsinteraktionen zu sehen, um so das Spektrum potentieller Handlungsalternativen zu vergrößern. In jedem Fall geht es dabei also um die Ermöglichung des Reflexiv-Werdens der unterschiedlichen Ebenen (praktisches Wissen der 'persönlichen Ansprechpartner/-innen', strukturelle, institutionelle und organisationale Rahmenbedingungen) sowie die Möglichkeiten, diesem Reflexiv-Werden in den Gesprächspraktiken Geltung zu verschaffen. Angesichts des gleichstellungspolitischen Auftrags des SGB II müsste dies in besonderer Weise für die Gruppe der 'U 25' bei der Schulung der 'persönlichen Ansprechpartner/-innen' und 'Fallmanager/-innen' Berücksichtigung finden. Zudem ist es als Führungsaufgabe in den Job Centern zu betrachten, sämtliche Angebote für die jungen Menschen hinsichtlich ihrer genderbezogenen Auswirkungen zu überprüfen und entsprechend zu verändern. Nimmt man die mit der besonderen Förderung der Unter-25-Jährigen prätendierte nachhaltige Vermeidung von Hilfebedürftigkeit ernst, so kommt man nicht umhin, eine die Wirkmechanismen von *Gender* aufdeckende und reflektierende Gesprächspraxis und hierfür förderliche organisationale und institutionelle Rahmenbedingungen zu etablieren.

Literatur

Achatz, Juliane/Popp, Sandra/Schels, Brigitte, 2007: Junge Erwachsenen im Rechtskreis des SGB II: gefördert, gefordert und beforscht. Jugend. Beruf. Gesellschaft. Zeitschrift für Jugendsozialarbeit. 58. Jg. Heft 1, 40-48.

Achatz, Juliane/Dornette, Johanna/Popp, Sandra/Promberger, Markus/Rauch, Angela/Schels, Brigitte/Wenzel, Ulrich/Wenzig, Claudia/Wübbeke, Christina, 2009: Lebenszusammenhänge erwerbsfähiger Hilfebedürftiger im Kontext der Grundsicherungsreform. In: Möller, Joachim/Walwei, Ulrich (Hg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Nürnberg, 203-235.

Ames, Anne, 2008: Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. 88. Jg. Heft 7, 294-300.

Bamler, Vera, 2007: Geschlechtsreflektierende Beratung in der Phase der Berufsorientierung. In: Sickendiek, Ursel/Nestmann, Frank/Engel, Frank/Bamler, Vera (Hg.): Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Tübingen, 169-183.

Bareis, Ellen/Mertens, Mechthild/Reis, Claus, 2007: Frauen und Hartz IV. Die organisatorische Umsetzung des SGB II. Frankfurt a. M.

Bartelheimer, Peter, 2005: Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen, Heft 33, 55-79.

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta, 2009: „Eher ein Randbereich"? Beobachtungen zu Genderfragen der Fallbearbeitung bei drei SGB II-Trägern. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird „aktiviert" – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II (Loccumer Protokolle 79/08). Rehburg-Loccum, 167-195.

Beicht, Ursula/Ulrich, Joachim Gerd, 2008: Welche Jugendlichen bleiben ohne Berufsausbildung? Analyse wichtiger Einflussfaktoren unter besonderer Berücksichtigung der Bildungsbiographie. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Report. Forschungs- und Arbeitsergebnisse für Berufsbildung, 6.

Böhringer, Daniela/Karl, Ute/Müller, Hermann/Schröder, Julia/Schröer, Wolfgang/Wolff, Stephan (unter Mitarbeit von Bettina Holdreich) (in Vorbereitung): Gesprächspraktiken im Job Center im Rechtskreis des SGB II (Bereich der Unter-25-Jährigen) – eine konversationsanalytische Studie (Arbeitstitel des Abschlussberichts).

Bourdieu, Pierre, 1997: Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft. Frankfurt a.M.

Bundesagentur für Arbeit, 2008: Arbeitshilfe Eingliederungsvereinbarung SGB II. (Stand: 09. September 2008). Nürnberg. http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Arbeitshilfe-zur-EinV-15.pdf (Download: 12.02.2010).

– (Hg.), 2009: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen, Oktober 2009. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200910/iiia7/grusi_in_zahlend.pdf (Download: 10.03.2010).

– (Hg.), 2010: Grundsicherung für Arbeitssuchende in Zahlen. Februar 2010. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/201002/iiia7/grusi_in_zahlend.pdf (Download: 10.03.2010).

–, o.J.: Steckbrief Fachkraft für Lagerlogistik. http://berufenet.arbeitsamt.de/berufe/docroot/r1/blobs/pdf/bkb/27448.pdf (Download: 03.03.2010).

Diehl, Claudia/Friedrich, Michael/Hall, Anja, 2009: Jugendliche ausländischer Herkunft beim Übergang in die Berufsausbildung: Vom Wollen, Können und Dürfen. Zeitschrift für Soziologie. 38. Jg. Heft 1, 48-67.

Dölling, Irene, 2007: 'Geschlechter-Wissen' – ein nützlicher Begriff für die 'verstehende' Analyse von Vergeschlechtlichungsprozessen? In: Gildemeister, Regine/Wetterer, Angelika (Hg.): Erosion oder Reproduktion geschlechtlicher Differenzierungen? Widersprüchliche Entwicklungen in professionalisierten Berufsfeldern und Professionen. Münster, 19-31.

Förster, Heike, 2008: Ausbildungschancen von Jugendlichen im SGB II. Expertise. München.

Glenn, Phillip, 2003: Laughter in Interaction. Cambridge.

Hartig, Martina/Jozwiak, Eva/Wolff, Joachim, 2008: Trainingsmaßnahmen: Für welche unter 25-jährigen Arbeitslosengeld-II-Empfänger erhöhen sich die Beschäftigungschancen (IAB-Forschungsbericht 6/2008). Nürnberg.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, o.J.: Berufe im Spiegel der Statistik. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1999-2007. http://www.pallas.iab.de/bisds/alphabet.asp (Download: 03.03.2010).

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg. http://www.bmas.de/portal/40200/property=pdf/f396__forschungsbericht.pdf (Download: 12.02.2010).

Jayyusi, Lena, 1984: Categorization and the moral order. Boston u.a.

Karl, Ute, 2010: *Gender* als interdependenter Kategorisierungsprozess in Gesprächen im Job Center im Bereich der Unter-25-Jährigen. In: Kleinau, Elke/Maurer, Susanne/Messerschmidt, Astrid (Hg.): Politische Kultur und Geschlecht. Opladen (im Erscheinen).

Koch, Susanne/Kupka, Peter/Steinke, Joß, 2009: Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitssuchende. (IAB-Bibliothek 315). Nürnberg/Bielefeld.

Kumpmann, Ingmar, 2009: Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz IV – Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? In: Wirtschaft im Wandel. Heft 6, 236-239. http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/6-09.pdf (Download: 04.12.2009).

Lepper, Georgia, 2000: Categories in Text and Talk. London u.a.

Ostendorf, Helga, 2005: Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution, Opladen.

Popp, Sandra/Schels, Brigitte/Wenzel, Ulrich, 2006: Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II. Viele können noch gar nicht aktiviert werden. IAB-Kurzbericht, 26. Nürnberg.

Selting, Margret/Auer, Peter/Barden, Birgit/Bergmann, Jörg/Couper-Kuhlen,

Elizabeth/Günthner, Susanne/Meier, Christoph/Quasthoff, Uta/Schlobinski, Peter/Uhmann, Susanne, o.J.: Gesprächsanalytisches Transkriptionssystem (GAT). http://www.mediensprache.net/de/medienanalyse/transcription/gat/gat.pdf (Download: 03.03.2010).

Silverman, David, 1998: Harvey Sacks. Social Science and Conversation Analysis. New York.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2008: Eingliederungsbilanz nach § 54, SGB II. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200812/eb/sgbii/dwo/zkt/eb_sgbii_d.pdf (Zugriff: 3.2.2010).

Stokoe, Elizabeth, 2006: On ethnomethodology, feminism, and the analysis of categorial reference to gender in talk-in-interaction. In: The sociological Review, 54 Jg. Heft 3, 467-494.

Martin Brussig/Vera Dittmar/Matthias Knuth

Migrantinnen im SGB II: Aktivierung wider Willen?

1. Einleitung

Lange Zeit wurde nur die Zuwanderung, aber nicht die Integration von Zuwander/innen politisch thematisiert, weil davon ausgegangen wurde, dass die *Gastarbeiter* in ihre Heimatländer zurückkehren und es für die *Aussiedler* aufgrund ihrer deutschen Wurzeln höchstens mittelfristigen Integrationsbedarf gäbe. Beides erwies sich als trügerisch. Während sich die Zeichen für ethnisch segregierte Arbeitsmärkte häuften, blieb die Arbeitsmarktpolitik generell und nicht zuletzt speziell die Hartz-Kommission die Antwort auf die Frage schuldig, worin die Arbeitsmarktprobleme von Personen mit Migrationshintergrund bestehen und wie dem abzuhelfen wäre. Erst recht gilt dies für die *Frauen mit Migrationshintergrund*, über die es bisher mehr Mutmaßungen als gesicherte Fakten gibt.

Im vorliegenden Beitrag wird die Gruppe der ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund beschrieben. Wir konzentrieren uns auf einen unmittelbar gender-relevanten Aspekt, nämlich die Rollenmodelle und Erwerbsorientierungen von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund im ALG II-Bezug und stellen dem die Aktivierung durch Grundsicherungsstellen gegenüber. Dabei wird deutlich, dass ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund nicht als eine homogene Gruppe angesehen werden können. Es lassen sich vielmehr markante Unterschiede je nach Herkunftsregion ausmachen. Darüber hinaus wird deutlich, dass in dem Bestreben von Vermittlungsfachkräften in Grundsicherungsstellen nach einer Gleichbehandlung im Aktivierungsprozess mitunter – und im Unterschied zum Umgang mit einheimischen Hilfebedürftigen – ein bürokratisches über ein professionelles Selbstverständnis die Oberhand gewinnt.

Wir stützen uns für diesen Beitrag auf Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund". Die empirische Grundlage besteht aus Literaturanalysen und explorativen Fallstudien in Bedarfsgemeinschaften, vor allem aber aus systematischen Fallstudien in Grundsicherungsstellen, Sekundärauswertungen von Geschäfts- und Befragungsdaten sowie der originären Auswertung eines Moduls speziell für Personen mit Migrationshintergrund, das einer laufenden Befragung von ALG II-Beziehenden, der sog. „Kundenbefragung" (Oertel u.a. 2009) zugeschaltet wurde (für eine Gesamtdarstellung der Ergebnisse siehe IAQ u.a. 2009a, 2009b und Knuth 2010).

Aus dem wechselseitigen Bezug von Einstellungen, Erfahrungen, Bewertungen und (berichteten) Handlungen sowohl der befragten Leistungsbezieher/innen als auch der Fachkräfte in Grundsicherungsstellen versuchen wir, Besonderheiten im Aktivierungsprozess der ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund zu erfassen. Den Prämissen der rekonstruktiven Sozialforschung folgend (vgl. Flick u.a. 2007), versuchen wir Handlungsrationalitäten und Wahrnehmungsmuster zu „verstehen" (Meinefeld 2007). Gerade in der Interaktion von Personen mit Migrationshintergrund und Fachkräften in den Grundsicherungsstellen sind widersprüchliche Handlungsrationalitäten und nicht auf Anhieb kompatible Wahrnehmungsmuster festzustellen.

Zur Operationalisierung des Migrationshintergrundes werden u.a. rechtliche, herkunftsbezogene und sprachliche Merkmale kombiniert (vgl. etwa Statistisches Bundesamt 2006; Hönekopp 2007; Diefenbach/Weiß o.J.). Als *Personen mit Migrationshintergrund* gelten in der vorliegenden Untersuchung

(1) Personen *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit (Ausländer/innen),

(2) Personen *mit* deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht in Deutschland geboren wurden *und* die mindestens ein Elternteil haben, das ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde (eingebürgerte Zuwander/innen) sowie

(3) *in Deutschland geborene* Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die mindestens ein Elternteil haben, das nicht in Deutschland geboren wurde *und* bei denen eine andere Sprache als Deutsch *„überwiegende"* Familiensprache ist (wirksamer Migrationshintergrund in der zweiten Generation).

Danach haben über ein Viertel der Leistungsbezieher/innen im SGB II einen Migrationshintergrund (28,6 Prozent). Unter den ALG II-Leistungsbezieher/innen kommen die meisten Migrant/innen aus mittel- und osteuropäischen Ländern (vgl. Tabelle 1). Zählt man Aussiedler/innen, die ebenfalls aus Osteuropa kommen, hinzu, stammt fast die Hälfte der ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund aus dieser Region. Die klassischen Anwerbegebiete (Türkei und Südeuropa) repräsentieren weniger als die Hälfte (44,3 Prozent bei den Ausländer/innen) bis ein Drittel (33,9 Prozent bei Personen mit Migrationshintergrund) der Migrant/innen im SGB II-Leistungsbezug (siehe hierzu ausführlicher Brussig u.a. 2010).

Tabelle 1: Arten des Migrationshintergrundes, nach Herkunftsgruppen

	Ausländer	*Im Ausland geboren**	*Familien-sprache nicht deutsch***	*eHb mit MH (insgesamt)*
	in %	in %	in %	in %
Türkei	28,3	20,5	27,5	23,0
ehem. südeurop. Anwerbeländer	16,0	7,9	9,7	10,9
Aussiedler/innen	0,7+	18,7	16,1	16,5
MOE/GUS	35,5	33,8	32,5	30,2
übrige Welt	19,6	19,1	14,2	19,4
Summe	100,1	100,0	100,0	100,0

* selbst und mindestens ein Elternteil im Ausland geboren

** mindestens ein Elternteil im Ausland geboren. + – weniger als 30 Fälle.

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen[1]

2. Erwerbsorientierung und präferierte Rollenmodelle der ALG II-Bezieher/innen mit und ohne Migrationshintergrund

Die Erwerbsorientierung und Rollenmodelle wurde in der telefonisch durchgeführten „Kundenbefragung" durch Zustimmung zu vier vorgegebenen Aussagen erfasst. Auf dieser Grundlage zeigt sich, dass etwa 90 Prozent aller SGB II-Leistungsbezieher/innen angaben, dass eine eigene Erwerbstätigkeit auch dann wichtig ist, wenn man durch die Familie abgesichert ist (vgl. Tabelle 2).

Hinsichtlich der Rollenverteilung im Haushalt (dargestellt als Zustimmung zu den beiden Aussagen „In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein" sowie „Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen") fällt auf, dass Deutsche ohne Migrationshintergrund im SGB II-Leistungsbezug durchschnittlich *modernere* Auffassungen vertreten als der Durchschnitt der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Migrationshintergrund. Zudem sind erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Herkunftsgruppen zu beobachten. Türkische erwerbsfähige Hilfebedürftige stimmen am häufigsten den beiden Aussagen zu, dass eine Mutter mindestens so lange zu Hause bleiben sollte, bis das Kind zur Schule geht sowie der Befolgung religiöser Gebote auch in der Arbeit. Auch beim

1 Die Angaben basieren auf einer Stichprobe von ALG II-Beziehenden, die im August/September im Bestand der Leistungsbezieher waren und an beiden Wellen der Kundenbefragung Anfang 2007 und Winter 2007/2008 teilgenommen haben („Kundenbefragung-Bestandspanel", KUB-BP). Siehe auch Oertel et al. 2009; ZEW et al. 2008, S. 14-47 sowie IAQ et al. 2009a, S. 30.

traditionellen Ernährermodell („In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein") ist die Zustimmung unter Türken mehr als doppelt so hoch wie unter Deutschen ohne Migrationshintergrund, sie ist aber sogar noch etwas höher bei Aussiedlern und Leistungsbeziehern aus mittel- und osteuropäischen Ländern einschließlich der GUS.

Tabelle 2: Erwerbsorientierung und Rollenmodelle von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit und ohne Migrationshintergrund

	Selbst zu arbeiten ist auch dann wichtig, wenn man durch die Familie abgesichert ist.			*In einer Ehe oder Partnerschaft sollte der Mann der Haupternährer der Familie sein.*		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	94,3	93,8	94,8	33,4	40,3	26,3
Türkei	93,5	93,7	93,2	62,8	71,8	54,5
ehem. südeur. Anw.-länder	94,3	94,1	94,5	61,4	75,9	47,6
Aussiedler/innen	94,3	96,2	92,1	69,5	75,5	62,7
MOE/GUS	87,7	95,2	84,5	63,5	78,0	57,5
übrige Welt	87,1	83,1	92,2	53,8	61,4	44,1
	Eine Mutter sollte zumindest so lange zu Hause bleiben, bis die Kinder in die Schule kommen.			*Auch in einer Arbeit ist/ wäre es für mich wichtig, religiöse Gebote zu befolgen.*		
	alle	M	F	alle	M	F
Deutsche ohne MH	53,3	58,5	48,1	25,9	25,3	26,5
Türkei	77,7	74,8	80,3	49,3	50,4	48,2
ehem. südeur. Anw.-länder	67,0	83,6	51,8	37,4	37,2	37,5
Aussiedler/innen	62,3	60,7	64,3	36,9	33,4	41,2
MOE/GUS	63,2	65,6	62,3	36,2	32,0	37,9
übrige Welt	58,1	67,3	46,4	47,2	53,9	38,7

Dargestellt ist der Anteil der Personen, die auf die jeweiligen Aussagen „eher ja" oder „ja" antworteten (Differenz zu 100: „eher nein", „nein").

Quelle: KUB-BP, hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

Schließlich geht aus Tabelle 2 hervor, dass sich Frauen – unabhängig vom Migrationshintergrund und der Herkunftsregion – stärker vom traditionellen Al-

leinernährermodell gelöst haben als Männer.[2] Besonders hoch ist die Geschlechterdifferenz unter Leistungsbezieher/innen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern. Allerdings betonen etwa türkische Frauen im SGB II noch stärker ihre Rolle als Hausfrauen und Mütter als es die türkischen Männer tun. Direkt umgekehrt ist es bei Leistungsbezieher/innen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern.

Diese Ergebnisse verweisen auf ein zentrales Problem der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das verschärft hervortritt, wenn man die Wirkungen dieses Systems auf Personen mit Migrationshintergrund untersucht. Das SGB II schreibt vor, die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip zu verfolgen (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SGB II), und der „Grundsatz der Forderns" (§ 2 SGB II) gilt ohne Unterschied des Geschlechts. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende folgt insofern einem *Adult Worker Model*, das in Übereinstimmung steht mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Annesley 2007), sich jedoch in einem Spannungsverhältnis befindet zu Elementen des traditionellen *Male Breadwinner Model*, die im deutschen Steuer- und Sozialversicherungsrecht sowie in der Organisation von Kinderbetreuung und Bildung noch immer stark verankert sind (Gottfried/O'Reilly 2002). Erst recht besteht eine solches Spannungsverhältnis zu den Geschlechterordnungen in einigen der Herkunftsregionen, die für die Zuwanderung nach Deutschland bedeutsam waren und sind. Wie wird dieses Spannungsverhältnis von den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen bewältigt?

Hierfür soll zunächst ein Blick auf die Wahrnehmung von Diskriminierung durch die Leistungsbezieher/innen geworfen werden (vgl. Tabelle 3).[3] Von allen Befragten gaben mehr als drei Viertel an, dass sie „genauso" wie andere behandelt würden (vgl. Tabelle 3), knapp zehn Prozent fühlten sich besser behandelt als

2 Dies gilt nicht nur für Leistungsbezieher/innen im SGB II, sondern für die Bevölkerung insgesamt, vgl. Bundesministerium für Familie 2005, S. 308.

3 Die Frage wurde bewusst nicht explizit auf eine Ungleichbehandlung wegen der Herkunft zugespitzt, um Reaktionen zu vermeiden, die nicht auf konkreten Erfahrungen bei der Grundsicherungsstelle, sondern auf einer allgemeinen, womöglich politisch motivierten Einschätzung über die Situation von Migrant/innen in Deutschland beruhen. Die Frage wurde unabhängig vom Migrationshintergrund in gleicher Weise gestellt. Damit lässt die Frage den Vergleichsmaßstab offen; es kann sein, dass die Antwortenden sich mit dem jeweils anderen Geschlecht oder auch mit Angehörigen der jeweils gleichen Gruppe (z.B. „türkische Mütter") vergleichen, anstatt dass die Migrant/innen ihre Behandlung mit der Behandlung von Deutschen ohne Migrationshintergrund vergleichen würden – und umgekehrt.

andere, aber mehr als jede/r achte (14,3 Prozent) fühlte sich schlechter behandelt. Personen mit Migrationshintergrund weichen in ihrer Gesamtheit kaum von diesen Größenverhältnissen ab. Allerdings fühlt sich jede/r fünfte Kund/in mit türkischen Migrationshintergrund und mehr als jede/r Achte aus der „übrigen Welt", aber weniger als jede/r Zwölfte der Kund/innen aus Mittel- und Osteuropa bzw. den GUS-Ländern schlechter behandelt als andere. Auffällig ist, dass bei der Beantwortung dieser Frage die Frauen – mit Ausnahme derjenigen aus der „übrigen Welt" – weniger zur „Mitte" tendieren als die Männer. Diese Tendenz ist bei den türkischen Frauen besonders ausgeprägt, so dass wir in dieser Gruppe den größten Anteil finden, der sich schlechter als andere behandelt fühlt.

Tabelle 3: Wahrnehmung der Ungleichbehandlung, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH %	*Türkei* %	*ehem. südeur. Anw.-länder* %	*Aussiedler/ innen* %	*MOE / GUS* %	*übrige Welt* %
Alles in allem werde ich ...						
Alle						
genauso ...	76,5	62,9	68,8	82,2	84,8	70,2
besser ...	9,2	17,1	20,1	8,9	7,4	16,1
schlechter ...	14,3	20,0	11,0	9,0	7,7	13,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Männer						
genauso ...	78,4	67,7	70,4	84,0	88,0	61,7
besser ...	8,3	13,4	19,6	8,5	6,5	21,4
schlechter ...	13,3	18,9	10,1	7,5	5,6	16,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Frauen						
genauso ...	74,6	58,1	67,2	80,2	83,6	81,3
besser ...	10,1	20,8	20,7	9,2	7,8	9,3
schlechter ...	15,3	21,1	12,0	10,6	8,6	9,4
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

... behandelt wie andere ALG II-Bezieher bei dieser Grundsicherungsstelle

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen

Spannungen und Konflikte zwischen den wahrgenommenen Erwerbsorientierungen und dem Aktivierungsanspruch treten teilweise im Aktivierungsprozess und in der Interaktion von Vermittlungsfachkräften und Leistungsbeziehern offen zutage. So äußerte eine Integrationsfachkraft, die selbst einen türkischen Migrationshintergrund hat:

> „Wir haben Menschen aus allen Ländern. Die haben ganz andere Werte. Diese Werte durchbricht das SGB II." (15-6-PAP_U25)

Abgesehen von der Bestimmung, dass die Erziehung eines Kindes ab drei Jahren in der Regel die Zumutbarkeit von Arbeit nicht einschränkt (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3; vgl. Jaehrling in diesem Band) hat der Gesetzgeber des SGB II keine Vorgaben dazu gemacht, wie die Grundsicherungsstellen mit diesem Spannungsverhältnis umgehen sollen, noch hat die arbeitsmarktpolitische Reformdiskussion hierzu bisher Anhaltspunkte geliefert.

In den Gesprächen in den Grundsicherungsstellen im Rahmen der *Trägerfallstudien* nahmen die Rollenmuster in Bedarfsgemeinschaften von Migrant/innen breiten Raum ein – fast alle Gesprächspartner hatten hierzu etwas zu sagen.

> „Ganz schwierig ist halt die Kombination Migrationshintergrund, fehlende Deutschkenntnisse und dann muss man halt auch sagen, teilweise dieses traditionelle Rollenbild, das jetzt gerade auch muslimische Frauen haben. Oder das Rollenbild, das die muslimischen Männer haben, von ihrer Frau." (11-5-TL_MI)

Dass es eher die Männer seien, die das traditionelle Rollenbild gegenüber ihren Frauen durchzusetzen versuchen, ist eine immer wiederkehrende Aussage. Die Zuschreibung traditionaler Rollenmodelle auf einzelne Herkunftsgruppen ist uneinheitlich. Zwar dominiert die Zuschreibung „türkisch" oder „muslimisch", doch einige Gesprächspartner/innen beziehen Osteuropäer in diese Problematik ein oder sehen sogar bei dieser Gruppe den Schwerpunkt.

Die Kundenbefragung hat gezeigt (s. o. Tabelle 2), dass das Ideal vom männlichen Haupternährer in der Tat bei Aussiedler/innen und Osteuropäer/innen verbreiteter ist als bei Türk/innen.

3. Sprachliche und interkulturelle Verständigungsprobleme – nur teilweise im Bewusstsein der Vermittlungsfachkräfte

Die Ergebnisse der Kundenbefragung und der Trägerfallstudien zeigen übereinstimmend, dass traditionelle Rollenbilder in Bedarfsgemeinschaften (nicht nur) mit Migrationshintergrund eine Barriere gegen die Bemühungen der Grundsicherungsstellen zur Aktivierung, Qualifizierung und Erwerbsintegration darstellen. Die Wahrnehmungen bezüglich der Erwerbsorientierung durch Leistungsbezieher/innen und Vermittlungsfachkräften sind durchaus miteinander kompatibel. Wie gehen nun die Vermittlungsfachkräfte mit dieser Situation um?

Hier ist eine zum Teil erhebliche Unsicherheit der Vermittlungsfachkräfte im Umgang mit ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund zu beobachten.

Diese Unsicherheit entspringt zunächst Problemen in der Verständigung, und zwar sowohl auf der sprachlichen wie auch auf der interkulturellen Ebene.

In der Alltagspraxis der Grundsicherungsstellen ist die *sprachliche Verständigung* mit Kund/innen mit Migrationshintergrund ein relevantes Problem. Wie sich in der detaillierten, nach Herkunftsgruppen und Männer und Frauen differenzierten Analyse zeigt, sind die selbst zugeschriebenen mündlichen und schriftlichen Deutschkenntnisse türkischer Frauen besonders schlecht – und das, obwohl in allen anderen Herkunftsgruppen Frauen sich jeweils größere Kompetenzen in der sprachlichen Verständigung attestierten als Männer.[4] Nicht selten geht der Erstkontakt mit neuen Kunden mangels Verständigungsmöglichkeit ergebnislos aus. Die Verständigungsschwierigkeiten beeinträchtigen den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen Kund/innen und Integrationsfachkräften und stellen für letztere einen relevanten Belastungsfaktor in ihrer Arbeitssituation dar.

Auch auf der interkulturellen Ebene entstehen Verständigungsprobleme. Eine problematische Kommunikationssituation entsteht häufig dann, wenn eine weibliche Mitarbeiterin mit einen männlichen Kunden aus der Türkei, Irak oder Iran zusammenarbeitet. Diese Schwierigkeit wird noch gesteigert, wenn die weibliche Mitarbeiterin jünger als ihr männlicher Klient ist. Mitarbeiterinnen sehen ihr fachliches Wissen und ihre Autorität in Frage gestellt.

> „Das hatte ich schon öfter als Problem. Gerade bei älteren, vor allem türkischen Männern. Ich mit meinen jungen 24 Jahren. Das sehen die nicht so gerne, wenn ich denen erzähle, Sie müssen aber das und das hier einbringen, sonst gibt es das und das nicht. Das lassen die sich ungern von mir sagen." (14-1-EZ)

Im Gegensatz dazu berichten einige Mitarbeiterinnen explizit, dass sich für sie keine Probleme mit männlichen Kunden ergeben, wobei eine Mitarbeiterin zur Erklärung auf ihren privaten interkulturellen Erfahrungshintergrund verweist:

> „Ich habe keine Angst vor aggressiv auftretenden Männern, die vielleicht gar nicht aggressiv sind, sondern nur laut sind. Da ist so ein Hintergrundwissen wichtig. Wenn ich in der Verwandtschaft sitze, dann ist das immer dreimal so laut in der griechischen Verwandtschaft als in der deutschen. Und da geht es eigentlich friedlich zu, ..." (06-1-PAP_Ü25)

4 Beispielsweise gab nur gut die Hälfte der türkischen Frauen an, dass die mündliche Verständigung ihnen leicht oder sehr leicht fällt (55,8 Prozent), bei der schriftlichen Verständigung war es nur ein Drittel (35,1 Prozent). Dies ist deutlich weniger als bei den türkischen Männern (66,0 bzw. 44,3 Prozent) und ebenfalls deutlich weniger als der Durchschnitt aller Frauen mit Migrationshintergrund im SGB II (bzw. 68,6 bzw. 45,1 Prozent). Ausführlich hierzu IAQ et al. 2009b, S. 32-37 sowie 95-112.

Weniger spektakulär, aber für die Fallbearbeitung ebenso gravierend spielen Rollenprobleme auch bei umgekehrter Geschlechterkonstellation eine Rolle:

> „Wenn Sie eine Frau vor sich haben mit Kopftuch, dann haben Sie erst mal ein Problem. Sie soll sich ja erst mal öffnen und ihre Probleme einem Mann erzählen." (15-2-PAP_Ü25, männlichen Geschlechts)

Mitarbeiter/innen beschreiben unterschiedliche Verhaltensweisen, um Kommunikationsprobleme zu vermeiden, zu überwinden oder zu entschärfen. Dabei ist zu beachten, dass viele dieser Strategien teilweise ebenso bei Kund/innen ohne Migrationshintergrund angewandt werden. Die Umgangsformen und das passende Auftreten haben sich die Mitarbeiter/innen teilweise eigenständig durch den Kundenkontakt erworben. Andere nennen Seminare zur Konfliktvermeidung oder Rhetorik-Kurse als hilfreich. Bei der Bearbeitung des spezifischen Widerspruchs zwischen den Verhaltensnormen des SGB II und denen traditionell geprägter Bedarfsgemeinschaften sind die Integrationsfachkräfte aber weitgehend auf sich allein gestellt.

Wenn Unklarheiten oder Schwierigkeiten auftreten, wird versucht, die Sachlage ruhig zu erklären. Öfters zieht man sich hinter die Gesetzeslage zurück und versucht, die Autorität des Gesetzes für sich zu mobilisieren.

> „Ich erkläre das und sage, dass das einfach die Bedingungen und Voraussetzungen sind und dass dann auch ein Stück weit die Entscheidung von ihm ist, ob er sich darauf einlässt oder nicht, dass er dann die Konsequenzen tragen muss." (09-4-TL_MI+LS).

Bei Bedarf werden Kolleg/innen zum Gespräch hinzugezogen. In Ausnahmefällen werden männliche Kollegen in die Betreuung einbezogen, der/die Vermittler/in gewechselt oder der/die Teamleiter/in hinzugezogen. Wenn Mitarbeiter/innen gewünschte Maßnahmen nicht genehmigen oder eine Sanktion aussprechen, sind Diskriminierungsvorwürfe nahe liegend. Die Mitarbeiter/innen betonen, dass sie eher selten mit derartigen Vorwürden konfrontiert seien, und dass Diskriminierungsvorwürfe sowohl von Migrant/innen als auch von Einheimischen geäußert werden.

Diskriminierungsvorwürfe werden von den Mitarbeiter/innen als ungerechtfertigt wahrgenommen und als ein Banner beschrieben, dass Kund/innen vor sich hertragen. Auch wenn der Vorwurf ungerechtfertigt ist, kann ein Diskriminierungsvorwurf manche Fachkräfte auch verunsichern:

> „Ja. Ich war erschüttert. Ich habe versucht, mir das nicht anmerken zu lassen. War aber auch ein Missverständnis, muss man sagen, und ich habe versucht, die Situation zu bereinigen. Und ich denke, letztendlich hat es dann auch funktioniert. Aber da bin ich schon erschrocken darüber." (08-3-EZ)

Anhand der Sanktionen lässt sich dem Spannungsverhältnis zwischen dem Aktivierungsanspruch und den Erwerbsorientierungen insbesondere von türkischen Frauen im SGB II weiter nachgehen. Allerdings lässt sich ein genauer Aufschluss hierzu nur indirekt gewinnen, d.h. durch den wechselseitigen Bezug der standardisierten Befragung unter Leistungsbezieher/innen auf die leitfadenstrukturierten Interviews mit Vermittlungsfachkräften in den Grundsicherungsstellen. Empirisch lässt sich zunächst feststellen, dass Sanktionen deutlich öfter angedroht als umgesetzt wurden. Interpretiert man die Relation von „Sanktionsdrohungen" zu „Sanktionen" als Wirksamkeit der Drohung bzw. als Fähigkeit der betreffenden Gruppe zur angemessenen Reaktion auf die Drohung, dann wirkt die konkrete Warnung vor Sanktionen besonders gut bei Aussiedlern und Mittel- und Osteuropäern, und auch bei Deutschen ohne Migrationshintergrund (vgl. Tabelle 4). Bei Leistungsbezieher/innen mit türkischem Migrationshintergrund, bei Frauen aus den ehemaligen südeuropäischen Anwerbeländern sowie bei Männern aus der „übrigen Welt" dagegen beträgt die „Sanktionsquote" mehr als die Hälfte der „Drohquote". Im Ergebnis differiert der Vollzug von Sanktionen stärker zwischen den Herkunftsgruppen als ihre Androhung. Die Wirkung einer Sank-

Tabelle 4: Sanktionsindikatoren, nach Herkunft und Geschlecht

	eHb ohne MH	Türkei	ehem. südeur. Anw.-länder	Aussiedler/innen	MOE / GUS	übrige Welt
	%	%	%	%	%	%
alle						
Sanktion angedroht	27,7	29,9	30,0	25,6	17,8	28,9
sanktioniert	11,5	24,8	17,9	4,6	5,7	18,3
Sanktion „nicht gerechtfertigt"	72,6	79,2	75,6	75,0	45,6	65,7
Männer						
Sanktion angedroht	28,5	36,4	38,7	28,1	22,2	32,1
sanktioniert	12,5	26,7	18,6	4,7	7,8	23,1
Sanktion „nicht gerechtfertigt"	69,5	71,4	88,0	80,5	62,2	74,5
Frauen						
Sanktion angedroht	26,9	23,7	22,1	23,0	15,9	24,8
Sanktioniert	10,5	23,1	17,3	4,5	4,8	12,4
Sanktion „nicht gerechtfertigt"	76,4	88,5	61,1	68,9	34,2	45,8

Quelle: KUB-BP (W2), hochgerechnet für das Bundesgebiet, eigene Berechnungen.

tionsdrohung kann bereits direkt mit der Sprachkompetenz zusammenhängen. Es ist möglich, dass die Drohung mit Sanktionen von Vermittlungsfachkräften in Formulierungen kommuniziert wird, die nicht immer als Androhung von Sanktionen verstanden werden, wenn etwa nur allgemein von „anderen Maßnahmen" statt von „Stopp der Geldzahlungen" die Rede ist.

Die sanktionierten Leistungsbezieher/innen bewerten die Sanktion in ihrer überwiegenden Mehrheit als nicht gerechtfertigt. Unter türkischen Frauen und südeuropäischen Männern ist eine entsprechende Einschätzung sogar zu fast 90 Prozent verbreitet. Die besonders hohe Nichtakzeptanz von Sanktionen unter weiblichen türkischen Hilfebedürftigen kann zusammen mit der relativ hohen berichteten Sanktionshäufigkeit in dieser Gruppe auf die beschriebenen schlechten Deutschkenntnisse gerade unter türkischen Frauen im Leistungsbezug zurückgehen. Sie ist darüber hinaus möglicherweise auch Ausdruck der Tatsache, dass relevante Teile dieser Gruppe das dem SGB II zugrunde liegende *Adult Worker Model* nicht in ihre familiale Lebenswirklichkeit übersetzen können. Hierfür gibt es durchaus einige, wenngleich verstreut aufzulesende Indizien. Zunächst einmal würde eine empfundene Nicht-Respektierung des individuellen Lebensentwurfs eines Teils türkischer Frauen mit ihrer wahrgenommenen Einschätzung korrespondieren, „schlechter als andere" von der Grundsicherungsstelle behandelt zu werden. Diese Einschätzung ist unter türkischen Frauen stärker verbreitet als in anderen Gruppen.

Auch aus Perspektive der Vermittlungsfachkräfte erschließt sich nicht sofort, warum gegenüber türkischen Frauen Sanktionsdrohungen relativ häufig tatsächlich von Sanktionen gefolgt werden, die besonders oft als ungerecht empfunden werden. Die doch prägnanten herkunfts- und geschlechtsspezifischen Sanktionsmuster, die in Tabelle 4 hervortreten, waren anscheinend niemandem bewusst. Durchgängig wurde von unseren Gesprächspartnern betont, dass Sanktionen kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Verhaltensbeeinflussung seien. Es scheint aber Unterschiede in der Bereitschaft der einzelnen Integrationsfachkräfte zu geben, Sanktionen einzusetzen, sowohl zwischen den einzelnen Fachkräften als auch gegenüber bestimmten Personengruppen. Allerdings finden sich auch in den Gesprächen mit den Vermittlungsfachkräften vereinzelt dafür Hinweise, dass die geforderten Verhaltensweisen unverständlich – und nicht nur unwillkommen – sind, was den Befund einer hohen „Exekutionsquote" bei weit verbreitetem subjektiven Unverständnis erklären könnte.

> „Da kommt der Ehemann immer mit seiner verschleierten Frau und ist der Ansicht, dass sie sowieso nur dumm ist und nichts kapiert und sie denkt es aber auch von sich. (...) Also ich habe sie jetzt wieder verpflichtet dahin [zu einem Termin] zu gehen. (...) Also da, es läuft nur über die Sanktionsschiene." (02-2-FM_Ü25)

Zugespitzt gibt es also Gründe für die Annahme, dass bei Frauen mit einem festen, auf Hausarbeit gerichteten Lebensentwurf der auf eine Erwerbsintegration gerichtete Aktivierungsanspruch fremd wirkt und Sanktionen provoziert, die möglicherweise bei den Betroffenen Unverständnis und nicht nur das Gefühl des „Ertapptwerdens" hinterlassen: Vorschrift und Verstoß dagegen bleiben unklar. In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, dass qualitative Interviews mit SGB II-Leistungsbezieher/innen in der Explorationsphase der Untersuchung zeigten, dass die Vorstellung eines „Rollentauschs" (Frau geht arbeiten, Mann bleibt zu Hause bei den Kindern) in türkischen (und südeuropäischen) Bedarfsgemeinschaften durchgängig abgelehnt wurde (IAQ u.a. 2009c, 315-322), was bei anderen Herkunftsgruppen in dieser Deutlichkeit nicht zu verzeichnen war. Aus den Fallstudien in den Grundsicherungsstellen lässt sich nicht erkennen, wie oft der Aktivierungsanspruch mit dem individuellen Lebensentwurf in dieser verschärften Form kollidiert, in der Sanktionsdrohungen nicht verstanden werden oder Sanktionen eher hingenommen werden, als einen häuslichen Konflikt um die Rollenaufteilung einzugehen. Legt man die durchgeführten Interviews mit Vermittlungsfachkräften zugrunde, scheint dieses Problem nicht häufig aufzutreten. Orientiert man sich aber an der Kundenbefragung, ist die hohe Häufigkeit von Sanktionen bei anscheinend geringer Vorwarnung und anschließendem Unverständnis gerade bei türkischen Frauen verbreitet.

4. Professionelles und bürokratisches Handeln in Grundsicherungsstellen

Adler (2006) diskutiert in seiner Auseinandersetzung mit Mashaw (1983) Formen von „*administrative justice*" – die Rechtfertigung von alltäglichen Verwaltungsentscheidungen – und beschreibt drei Modelle, die sich im Modus der Entscheidungsfindung, dem legitimierenden Ziel, dem Modus der Zurechnung und dem Modus des Einspruchs unterscheiden (vgl. Abbildung 1). Diese Modelle erlauben unterschiedliche Bereiche sozialer Sicherung zu charakterisieren.[5]

5 Beispielsweise dominiert im Gesundheitswesen das „professionelle" Modell, da in erster Linie der Arzt im Gespräch mit dem Patienten über die Behandlung auf der Grundlage von Wissen (und nicht von Regeln) entscheidet mit dem Ziel, den Patienten zu heilen. Beschwerden bei medizinischen Fehlschlägen richten sich hauptsächlich gegen die unzureichende Anwendung bzw. Umsetzung der ärztlichen Kunst und werden vor professionsbezogenen Körperschaften vorgebracht, die den Fall „in der Sache", also medizinisch, beurteilen können. Die „legale" Form der Rechtfertigung dominiert in der Entscheidungsfindung von unabhängigen Gerichten.

Verschiedene Akteure können auch *innerhalb* einer Bürokratie unterschiedliche Modelle verfolgen.

Abbildung 1: Formen der Rechtfertigung von Verwaltungsentscheidungen

	Modus der Entscheidung	*Legitimierendes Ziel*	*Modus der Zurechnung*	*Modus des Einspruchs*
Bürokratisch	Regeln anwenden	Korrektheit	Hierarchisch	Administrative Prüfung
Professionell	Wissen anwenden	Öffentliche Dienstleistung	Interpersonell	Beschwerde vor einer professionellen Körperschaft
Legal	Rechte gewährleisten	Legalität	Unabhängig	Anrufen eines Gerichts

Quelle: eigene Übersetzung nach Adler 2006: 621.

Diese Überlegungen lassen sich auf die Vermittlungsfachkräfte in Grundsicherungsstellen in ihrem Vorgehen gegenüber Personen mit bzw. ohne Migrationshintergrund übertragen. In erster Linie dominiert ein bürokratisches Vorgehen, wie es vielfach beschrieben wurde (z.B. Berliner Kampagne gegen Hartz IV 2008; Tripp/Tripp 2007). „Bürokratisch" bedeutet hier, dass hierarchisch vorgegebene Regeln angewendet werden, wobei die Prüfung einer sachlichen Angemessenheit dieser Regel für einen konkreten Fall, etwa hinsichtlich des zu erwartenden Ergebnisses, in den Hintergrund tritt. Weitgehend unstrittig ist, dass das Aktivierungsparadigma dem professionellen Vorgehen Grenzen auferlegt (Hielscher/Ochs 2009; Bartelheimer 2008; Lang 2006). Doch umfassende und stärker ins Detail gehende Studien haben immer wieder Belege für ein professionelles Vorgehen erbracht, das den Einzelfall würdigt, nach angemessenen Lösungen sucht, auf wechselseitiges Verständnis zielt und gemeinsame Strategien entwickelt (Hielscher/Ochs 2009, 186f.; Baethge-Kinsky u.a. 2007; Behrend u.a. 2006). Diese Elemente professionellen Handelns scheinen im Umgang mit ALG II-Beziehenden mit Migrationshintergrund – und dort verstärkt gegenüber Frauen – zurückgeworfen zu werden, wie es anhand der „Flucht hinter das Gesetz", der Unsicherheit in der Reichweite des Aktivierungsauftrages und der Sanktionspraxis trotz unzureichender Verhaltensbeeinflussung deutlich wurde. In den Vordergrund der Selbst-Rechtfertigungen der Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen für ihr Handeln rücken die Korrektheit und die administrative Bestandsfestigkeit der individuellen Entscheidungen, gerade weil sie die Interessen der migrantischen Leistungsbezieher/innen oft nicht kennen, ihre primären Sozialbeziehungen kaum deuten können, sich im Wortsinne oft wechselseitig nicht verständlich machen können und ihnen damit die Grundlage für professionelles Handeln im Sinne Adlers (2006) fehlen. Die Vermittlungsfachkräfte sehen sich in einem Spannungsfeld, bei dem sie einerseits die Lebenswelt der Betreffenden kaum kennen und zu deren Beschreibung ihnen oftmals die Worte fehlen, und haben andererseits die Unvollständigkeit ihres Handlungsauftrages und die Grenzen ihrer Einflussmöglichkeiten deutlicher als im „Normalbetrieb" vor Augen stehen. Die wenigen Vermittlungsfachkräfte mit Migrationshintergrund bewegen sich offenkundig deutlich unbefangener: Sie haben bessere Milieukenntnis und deuten ihren Handlungsauftrag offensiver aus. Die professionelle Grundlage ließe sich durch *Migrationsbeauftragte* verbessern, welche eine Anlaufstelle für migrantenspezifische Problemlagen sind, als Ansprechpartner fungieren und Entscheidungen (und Entscheidungskriterien und Lösungswege) zu migrantenspezifischen Sachverhalten sammeln.

Insgesamt sprechen die vorgestellten Befunde nicht dafür, dass die grundsätzlichen Ansprüche des SGB II – die Überwindung der Hilfebedürftigkeit primär durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – den Erwerbsorientierungen der ALG II-Bezieher/innen mit oder ohne Migrationshintergrund mehrheitlich zuwiderlaufen würden. Für einen Teil, der unseren Analysen zufolge insbesondere bei türkischen Frauen zu vermuten ist, scheint dies aber der Fall zu sein. Entscheidend ist auch hier wieder die „Qualität" von Aktivierung. Die konkrete Umsetzung sagt mehr über die Wirkung des SGB II als das Studium des Gesetzestextes und der Verwaltungsvorschriften ergeben kann, zumal es eine erhebliche Spannbreite unterschiedlicher praktischer Varianten in der Umsetzung des SGB II gibt (siehe hierzu Brussig/Dittmar 2010).

Viele Gründe sprechen dafür, für die Positionen der persönlichen Ansprechpartner/innen stärker als bisher Bewerber/innen mit Migrationshintergrund zu berücksichtigen. Man kann zwar nicht von vornherein davon ausgehen, dass sie deshalb zwangsläufig qualitativ hochwertiger agieren, zumal eine ethnische Zuordnung von Vermittlungsfachkräften zu „Kunden" hoch problematisch wäre. Durch eine stärkere Aufnahme von Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund in die Grundsicherungsstellen würde die gesellschaftliche Integration nicht unbedingt erreicht, aber die Anstrengungen darum würden sowohl auf individueller als auch auf organisatorischer Ebene eher internalisiert werden.

Literatur

Adler, Michael (2006): Fairness in Context. Journal of Law and Society. Jg. 33, H. 4, 615-638.

Annesley, Claire (2007): Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system. Journal of European Social Policy. Jg. 17, H. 3, 195-205.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Forschungsbericht, 15/2007.

Bartelheimer, Peter (2008): Wie man an seiner Eingliederungsvereinbarung mitwirkt. Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag. Zeitschrift für Sozialreform. Jg. 54, H.1, 11-36.

Behrend, Olaf; Ludwig-Mayrhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirseland, Andreas (2006): Reform der Arbeitsverwaltung: Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht, 21/2006.

Berliner Kampagne gegen Hartz IV (2008): Wer nicht spurt, kriegt kein Geld. Sanktionen gegen Hartz-IV-Beziehende. Erfahrungen, Analysen, Schlussfolgerungen. Berlin.

Brussig, Martin; Dittmar, Vera (2010): Aktivierung von Kund/innen mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Baden-Baden.

Brussig, Martin; Wielage, Nina; Kaltenborn, Bruno (2010): „Hartz IV"-Empfänger mit Migrationshintergrund: Definition und Struktur. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Baden-Baden.

Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2005): Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Diefenbach, Heike; Weiß, Anja (o.J.): Gutachten „Menschen mit Migrationshintergrund. Datenerfassung für die Integrationsberichterstattung". Stelle für interkulturelle Arbeit der Landeshauptstadt München. München.

Flick, Uwe; Kardhoff, Ernst von; Steinke, Ines (2007): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Flick, Uwe; Kardhoff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg, S. 13-29.

Gottfried, Heidi; O'Reilly, Jacqueline (2002): Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Ernährermodells. In: Gottschall, Karin; Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen, 29-58.

Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Das prekäre Dienstleistungsversprechen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 178-190.

Hönekopp, Elmar (2007): Situation und Perspektiven von Migranten auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Gute Bildung und Ausbildung sichern. Arbeitsmarktchancen erhöhen. Nationaler Integrationsplan, AG 3. Berlin.

IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009a): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin. (Forschungsbericht, 395).

– (2009b): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht 2008. Anhang A des Abschlussberichts. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin. (Forschungsbericht, 394).

– (2009c): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht 2008. Anhang D: Dokumentation Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Knuth, Matthias (2009): Grundsicherung „für Arbeitsuchende": ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 61-75.

– (Hg.) (2010): Arbeitsintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden.

Lang, Heinrich (2006): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung. Neue Zeitschrift für Sozialrecht. H. 4, 176-184.

Mashaw, Jerry L. (1983): Bureaucratic Justice: Managing Social Security. New Haven; London.

Meinefeld, Werner (2007): Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung. In: Flick, Uwe; Kardhoff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 5. Aufl. Reinbek bei Hamburg, 265-275.

Oertel, Martina; Schneider, Andreas; Zimmermann, Ralf (2009): Kundenbefragung zur Analyse der Organisationsstrukturen in der Grundsicherung nach SGB II. Dokumentation der Scientific-Use-Files. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. FDZ Datenreport, 04/2009.

Statistisches Bundesamt (2006): Leben in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2005. Wiesbaden.

Tripp, Jonny Bruhn; Tripp, Gisela (2007): Sanktionen für Leistungsbezieher des ALG II, § 31 SGB II. Evangelisches Bildungswerk Dortmund. Dortmund.

ZEW; IAQ; TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune" und „Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfeld 3: „Wirkungs- und Effizienzanalyse". Abschlussbericht. Mannheim.

Sigrid Betzelt/Tanja Schmidt

Die Fallstricke der „Bedarfsgemeinschaft“: Arbeitslose ohne Leistungsbezug

1 Einleitung

Im genderpolitisch aufgeklärten Diskurs wurde das (west-)deutsche soziale Sicherungssystem wegen seiner auf dem Normalarbeitsverhältnis basierenden Konstruktionsprinzipien seit langem als Frauen systematisch benachteiligend kritisiert. Die weitgehende Abkehr vom statusbezogenen Sicherungsprinzip durch den Systemwechsel zur „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ nach Sozialgesetzbuch II (SGB II) führte indes nur für manche Gruppen wie z.B. Alleinerziehende aus der Sozialhilfe zu einem besseren Zugang zu ‘passiven’ und ‘aktiven’ Leistungen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Zugleich verloren insbesondere ehemalige ArbeitslosenhilfeBezieherInnen ihre Leistungsansprüche, darunter überproportional viele Frauen (Becker/Hauser 2006). Sie konstituieren damit den überwiegenden Teil Arbeitsloser, um die es in unserem Beitrag geht – die *Nichtleistungsbeziehenden* (NLB). An dieser Gruppe wird besonders deutlich, dass der Paradigmenwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nicht nur zu einer Individualisierung des Risikos Arbeitslosigkeit geführt hat, sondern auch zu einer Re-Familialisierung sozialer Risiken und einer Stärkung des traditionellen Ernährermodells.[1]

Wenig ist indes darüber bekannt, wie sich diese Gruppe Arbeitsloser ohne Leistungsansprüche seit dem Systemwechsel entwickelt hat. Sie verdient vor allem aus zwei Gründen Aufmerksamkeit: *Erstens* ist mit dem neu ins Sozialrecht eingeführten Konstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“ nach SGB II eine rechtlich inkonsistente Situation zugespitzt worden, da die daraus abgeleiteten Einstandspflichten nach dem Familien- und Unterhaltsrecht zum Teil nicht gegeben sind (Rust 2010). Dadurch entstehen vielfältige Problemlagen. Auch stellen sich Fragen nach dem Zugang der NLB zu Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Die *institutionelle Analyse* im ersten Teil dieses Beitrags (Abschnitt 2)

1 Allerdings wird durch das SGB II auch die konträre Orientierung auf eine „universelle Erwerbsbürgerschaft“ unterstützt (Betzelt 2008; Rostock u.a. 2007).

wird diesen Fragen nachgehen und sie hinsichtlich ihrer geschlechterspezifischen Auswirkungen bewerten.

Zweitens ist davon auszugehen, dass sich mit dem SGB II-Aktivierungsregime der quantitative Umfang und die soziale Zusammensetzung von Nichtleistungsbeziehenden verändert haben. Sowohl ein Anstieg als auch ein Rückgang ihrer Anzahl ist denkbar, denn die neuen Regelungen und ihre Umsetzung wirken für unterschiedliche Gruppen in verschiedene Richtungen. Dies spricht auch dafür, dass Nichtleistungsbeziehende heute andere individuelle und haushaltsbezogene Merkmale aufweisen als früher. Die *empirische Analyse* im zweiten Teil wird dies genauer untersuchen und dabei unter anderem die Hypothese diskutieren, dass im Zuge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik bestimmte Gruppen von Frauen (erneut) aus dem sozialen Sicherungssystem hinaus gedrängt werden. Die empirische Basis bilden zunächst amtliche Statistiken der BA zur quantitativen Entwicklung (3.1), bevor wir die soziodemografischen Merkmale von NLB im Zeitverlauf betrachten und Längsschnittdaten zu ihren Arbeitsmarktübergängen präsentieren, die wir mit dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) gewonnen haben (3.2). Ebenfalls auf dieser Basis beleuchten wir dann im Querschnitt für 2008 weitere Variablen zur Arbeitsmarktnähe, dem Haushaltskontext und der Einkommenssituation Arbeitsloser ohne Leistungsbezug (3.3).[2] Im letzten Teil (Abschnitt 4) fragen wir nach den Strategien der BA im Umgang mit diesen Arbeitslosen, woran sich die Schlussfolgerungen anschließen.[3]

2 Die Fallstricke der „Bedarfsgemeinschaft“: Was bedeutet Nichtleistungsbezug?

Der Paradigmenwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit den „Hartz-Reformen“ hatte zur Folge, dass nur noch eine Minderheit von derzeit etwa einem

2 Die Datenanalysen beruhen auf dem vom Bundesfamilienministerium geförderten, rechts- und sozialwissenschaftlichen Forschungsprojekt „Individualisierung von Leistungen nach SGB II“, das 2008 an der Universität Bremen durchgeführt wurde (Leitung Prof. Dr. Ursula Rust, Dr. Sigrid Betzelt). Dipl.-Soz. Tanja Schmidt war verantwortlich für die Berechnungen aus den SOEP-Wellen 2004, 2006 und 2007. Für diesen Beitrag wurde für ausgewählte Variablen eine Auswertung der Welle 2008 durchgeführt. Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung von rund 12.000 Haushalten und 20.000 Personen (www.diw.de).

3 Für konstruktive Kritik zu diesem Beitrag danken wir der Herausgeberin Dr. Karen Jaehrling. Die Verantwortung für die Endversion tragen selbstverständlich allein die Autorinnen.

Viertel der registrierten Arbeitslosen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen aus dem Versicherungssystem des SGB III hat. Zudem wurden die Anspruchsvoraussetzungen in der neuen 'Grundsicherung für Arbeitsuchende' stärker als zuvor an das Subsidiaritätsprinzip gebunden, indem der Rückgriff auf das Einkommen und Vermögen innerhalb eines Haushalts bzw. innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft im Vergleich zur früheren Arbeitslosenhilfe (ALHi) wie auch zur Sozialhilfe deutlich ausgeweitet wurde (Rust 2010, 146ff; Rust u.a. 2010).[4] Denn zum einen wird abweichend vom zivilrechtlichen Unterhaltsrecht, und auch anders als in der früheren ALHi, nach SGB II das *Partnereinkommen ohne Selbstbehalt* angerechnet.[5] Darüber hinaus umfassen die Einstandspflichten nun nicht nur wie bisher Ehe- oder LebenspartnerInnen, sondern auch unverheiratete Kinder der Partnerin oder des Partners ('Stiefkinder') bis zum Alter von 25 Jahren. Die Einstandspflicht für nicht gemeinsame Kinder nach SGB II geht sowohl über die Regelungen für Nicht-Erwerbsfähige (SGB XII) hinaus, als auch über die zivilrechtlichen Unterhaltspflichten. Zivilrechtlich besteht zudem im Regelfall nach wie vor *keine gegenseitige Unterhaltsverpflichtung zwischen unverheirateten erwachsenen Partnern*. Auch wenn also aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen eine Person nicht als bedürftig gilt, so hat diese gegenüber ihrem unverheirateten Partner keinen einklagbaren Unterhaltsanspruch.

Für den Status Arbeitsloser, die aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen in der Bedarfsgemeinschaft nicht als hilfebedürftig gelten, wurde der Begriff der „fiktiv Nichthilfebedürftigen" geprägt (Rust u.a. 2010). Sie unterliegen bei fortbestehender Arbeitslosmeldung als Nichtleistungsbeziehende dem Rechtskreis des SGB III. Der sehr weitreichende Verweis auf familiale Subsidiarität im SGB II führt zu einer komplizierten und widersprüchlichen Rechtslage und hat für die Betroffenen gravierende Folgen (Betzelt 2010). Auf der Hand liegt, dass sie in starke private ökonomische Abhängigkeit von „ihrem" Ernährer geraten. Aufgrund bestehender Lohnungleichheiten betrifft diese Konstellation überwiegend Frauen. Betroffen sind aber auch z.B. arbeitslose junge Erwachsene unter 25 Jahren, die nach SGB II keinen Anspruch auf Gründung eines eigenen Haushalts haben.

Nichtleistungsbeziehende verlieren außerdem ihren *Krankenversicherungsschutz*, sofern sie nicht familienversichert sind oder die Beiträge aus eigenen Mitteln bestreiten können. Sie werden damit aus der sozialen Sicherung komplett „ausgesteuert" – die BA leistet für sie weder Beiträge zur Kranken- noch zur Rentenversicherung.[6] Besonders problematisch wird dies für Unverheiratete. Sofern sie keineN PartnerIn oder Eltern haben, die willens und in der Lage sind, nicht nur für den Unterhalt, sondern auch noch für eine Krankenversicherung aufzukommen, bleiben sie ohne Krankenversicherungsschutz. Ein Blick in einschlägige Internetforen wie „Erwerbslosenforum.de" zeigt, dass diese Notlage durchaus eintritt und zu erheblicher Verunsicherung bei den Betroffenen führt. Die Notlage wird noch dadurch verschärft, dass sich Personen ohne Krankenversicherung (sofern sie keine Sozialleistungen beziehen) seit Einführung der Krankenversicherungspflicht zum 01.01.2009 strafbar machen und mit einem hohen Bußgeld sowie 5 Jahre rückwirkenden Prämienzahlungen rechnen müssen (§ 193 Versicherungsvertragsgesetz).

Was bedeutet der Status der fiktiven Nichthilfebedürftigkeit im Hinblick auf *aktive Eingliederungsleistungen*? Zum einen ist NLB mit dem Ausschluss aus SGB II-Geldleistungen automatisch auch der Zugang zu den überwiegend kommunal getragenen SGB II-Eingliederungshilfen wie z.B. flankierenden sozialen Dienstleistungen oder „Ein-Euro-Jobs" verwehrt. Dies wirft besondere Probleme auf, wenn während einer Maßnahmeteilnahme die Hilfebedürftigkeit endet, weil der Partner einen Job gefunden hat, und sei er vorübergehend. Im Regelfall muss die SGB II-Maßnahme dann abgebrochen werden (IAQ/FIA/GendA 2009, 170).

4 Gegenüber außerhalb des Haushalts lebenden Unterhaltspflichtigen (z.B. erwachsene Kinder) gelten im Sozialrecht unterschiedliche Regelungen: Für Nicht-Erwerbsfähige nach SGB XII wurde mit dem Grundsicherungsgesetz im Alter (GSiG, 01.01.2003) der Rückgriff bis zu einem Freibetrag von 100.000 € aufgehoben. Für *Erwerbsfähige* gilt dies jedoch nicht. Vielmehr gehen nach SGB II Unterhaltsansprüche nach BGB, sofern sie geltend gemacht werden, auf den Grundsicherungsträger über. Zahlt der Unterhaltsverpflichtete nicht, wird dessen Einkommen und Vermögen nach §§ 11, 12 SGB II geprüft, dabei gelten relativ niedrige Freibeträge (§ 33 SGB II) (vgl. Rust u.a. 2010). Die Einstandspflichten von Eltern gegenüber unverheirateten Kindern wurden mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz 2006 erweitert: Wurde in das SGB II zunächst die alte Formulierung aus dem BSHG übernommen, wonach Minderjährige (also bis zum 18. Lebensjahr) zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern zählen, wurde zum 01.07.06 eine gesetzliche Altersgrenze von 25 Jahren festgelegt.

5 In der ALHi galten Freibeträge für die Anrechnung von Partnereinkommen bis zur Höhe eines fiktiven eigenen ALHi-Anspruchs (bei Kinderlosen 53%, bei Eltern 57% des Nettolohns). Im Unterhaltsrecht existieren ebenfalls Freibeträge für den Selbstbehalt des Unterhaltspflichtigen.

6 Die bei der BA registrierten Zeiten der Arbeitslosigkeit werden lediglich dem Rentenversicherungsträger gemeldet, was jedoch nicht rentensteigernd wirkt. Relevant werden diese Anrechnungszeiten jedoch für den Erhalt von Erwerbsminderungs- oder Rehabilitationsleistungen.

Andererseits haben NLB (zumindest formal) Zugang zu den aktiven Leistungen nach SGB III. Allerdings erfolgten mit 'Hartz IV' empfindliche Einschnitte in Leistungen, die besonders dem Nachteilsausgleich familienbedingter Erwerbsunterbrechungen von Frauen dienten (Deutscher Frauenrat u.a. 2002; Jaehrling 2009). So wurde das Unterhaltsgeld für Weiterbildung ebenso abgeschafft wie der Rechtsanspruch auf einen Eingliederungszuschuss für Berufsrückkehrerinnen. Arbeitsförder- und Qualifizierungsmaßnahmen werden zudem nur noch als Ermessensleistung gewährt, die Ausgaben dafür haben sich allein zwischen 2002 und 2004 halbiert (Oschmiansky/Ebach 2009, 88). Inwieweit NLB von diesem reduzierten Leistungsangebot überhaupt profitieren, ist sehr fraglich (siehe 4.).

In den vergangenen Jahren wurden die Mitwirkungspflichten Arbeitsloser ohne Leistungsbezug auf Basis von BA-Geschäftsanweisungen verschärft. Seit 2008 entsprechen diese für NLB denselben Obliegenheiten wie für alle anderen SGB III-Arbeitslosen, d.h. regelmäßige Meldung, Eigenbemühungen, unbeschränkte zeitliche und örtliche Verfügbarkeit, ggf. Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Mit der sog. Instrumentenreform wurde zum 01.01.2009 zudem als Sanktionsmittel eine dreimonatige „Vermittlungssperre" für NLB eingeführt. Arbeitslose ohne Leistungsbezug verlieren in diesem Fall also den letzten verbliebenen Anspruch auf BA-Leistungen.

Vor dem Hintergrund dieses zunehmenden 'Forderns', dem keine Ansprüche auf Förderleistungen gegenüberstehen, erscheint ein Rückzug von NLB aus der registrierten Arbeitslosigkeit als plausible Reaktion. Aus Sicht der BA wäre diese Abschreckungsstrategie ein eleganter Weg die Arbeitslosenstatistik zu entlasten, ohne Mittel einsetzen zu müssen.

3 Empirische Analyse zu den NLB

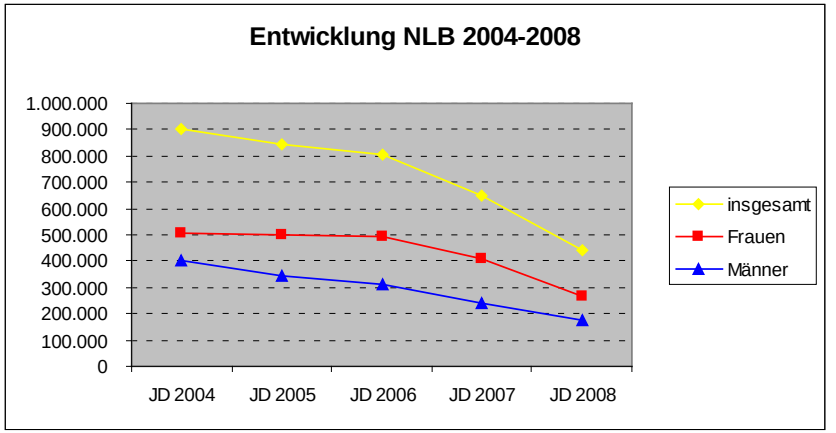
3.1 Quantitative Entwicklung 2004 bis 2008

Die Anzahl Arbeitsloser ohne Leistungsbezug hat seit 2004 stetig abgenommen, wobei auf den Zeitraum des Systemwechsels von 2004 auf 2005 nur ein relativ geringer Anteil entfiel (Abbildung 1).[7] Waren im Jahresdurchschnitt 2004, also vor SGB II, rund 903.800 Arbeitslose ohne Leistungsbezug bei der BA registriert (Statistik der BA 2005, 61), davon über die Hälfte Frauen (56%), so waren es 2005 rund 6% weniger (Statistik der BA 2006, 35). Dieser Rückgang entfiel fast

7 Für diesen Abschnitt wurde auf die Arbeiten von Manuela Schwarzkopf im Rahmen des o.g. Projekts zurück gegriffen (vgl. Fußnote 2).

ausschließlich auf Männer (-14%; Frauen: -0,4%), so dass der Frauenanteil an den Nichtleistungsbeziehenden auf 59,4% anstieg. Diese zunächst erstaunliche Entwicklung erklärt sich durch zwei gegenläufige Bewegungen: Einerseits haben ehemalige arbeitslose Sozialhilfebeziehende unter den NLB in 2005 Anspruch auf ALG II erworben und waren damit keine Nichtleistungsbeziehenden mehr. Dies betraf relativ gesehen erheblich mehr Männer als Frauen (78% zu 58%).[8] Andererseits kamen 2005 mehr weibliche NLB hinzu, da aufgrund der verstärkten Einkommensanrechnung nach SGB II ehemalige ALHi-Bezieher*innen* etwa doppelt so häufig wie -Bezieher ihre Leistungsansprüche verloren (15% zu 8%; Bruckmeier/Schnitzlein 2007, 17).

Abbildung 1: Anzahl Nichtleistungsbeziehender 2004-08, Frauen/Männer (BA-Daten)



Quelle: Statistik der BA 2005 (ANBA), Statistik der BA 2006ff, 2008a (Analytikreports: Ermittlung der Anzahl Nichtleistungsbeziehender mit der Subtraktionsmethode, die einige Unschärfen aufweist; Anzahl aller SGB III-Arbeitslosen minus SGB III-Leistungsbeziehende = Anzahl NLB); JD = Jahresdurchschnitt. Eigene Darstellung.

8 Die ausscheidenden männlichen Sozialhilfebeziehenden stellten 78% der männlichen NLB, der entsprechende Anteil bei den Frauen war nur 58%. Dieser Unterschied ergibt sich aus der höheren Anzahl weiblicher NLB insgesamt (500.000 Frauen, 400.000 Männer, Dez. 2004), denn die absolute Zahl ausscheidender Sozialhilfebeziehender war annähernd gleich (310.000 Männer, 290.000 Frauen). Quelle: Statistisches Bundesamt 2006, Tab. 2; alle Zahlen im Detail siehe bei Rust u.a. 2010.

Seit 2005 ist der rechtliche Status arbeitsloser Nichtleistungsbeziehender unverändert, allerdings hat sich bis 2008 ihre Anzahl von rund 844.000 auf etwa 444.000 fast halbiert. Ihr Anteil an allen SGB III-Arbeitslosen fiel von 47% in 2007 auf 40% in 2008, mit großen Ost-West-Unterschieden: In Ostdeutschland ist fast jede/r zweite SGB III-Arbeitslose ohne Leistungen, im Westen nur 35,7% (Statistik der BA 2009).

Der Anteil der Frauen an den NLB stieg bis 2007 weiter an (2006: 61,2%, 2007: 62,7%), während er 2008 auf 60,1% zurückging. Zwei Erklärungsansätze sind hierfür plausibel: Einerseits macht sich die für Männer und Frauen unterschiedliche Arbeitsmarktentwicklung bemerkbar – Männer konnten vom Aufschwung bis 2007 in den industriell geprägten Branchen stärker profitieren als die vermehrt im Dienstleistungssektor tätigen Frauen.[9] Die durchschnittlich längere Arbeitslosigkeitsdauer von Frauen trägt zudem zu einem hohen Bestand langzeitarbeitsloser Frauen bei, die häufiger als Männer keine Leistungen beziehen.

Als zweite Erklärung für den Rückgang der NLB bietet sich die oben dargestellte Situation verstärkten „Forderns" (ab 2008 verschärfte Mitwirkungspflichten) bei reduziertem „Fördern" an. Nach eigenen Angaben betreibt die BA bereits seit 2007 „eine intensivere Betreuung von Arbeitslosen sowie eine systematische Überprüfung des Arbeitslosenstatus" (Statistik der BA 2008a, 39). Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass sich zumindest ein Teil der NLB aus der registrierten Arbeitslosigkeit abgemeldet hat. Dies kann bedeuten, dass sie sich mangels Alternative in die Stille Reserve zurückgezogen haben, ein Reaktionsmuster, das besonders von westdeutschen arbeitslosen Frauen seit langem bekannt ist (Holst 2000; Bothfeld 2006, 160). Es kann auch bedeuten, dass diese Frauen auf eigene Faust weiter nach Arbeit suchen, ohne sich den bürokratischen Anforderungen zu unterwerfen. Möglicherweise hat ein Teil von ihnen tatsächlich eine Arbeit aufgenommen und ist damit nicht mehr arbeitslos. Oder Frauen haben die Bedarfsgemeinschaft verlassen und damit ALG-II-Ansprüche erworben, wodurch sie nicht mehr unter die NLB fallen würden.

Die weitere empirische Analyse liefert Daten zur sozialen Zusammensetzung der NLB im Zeitverlauf und inwieweit Arbeitsmarktübergänge tatsächlich gelingen.

9 Die Arbeitslosigkeit der Männer ging zwischen 2006 und 2007 um 27% zurück, die der Frauen nur um 17% (Statistik der BA 2008a).

3.2 Soziodemografische Merkmale der NLB und Arbeitsmarktübergänge

3.2.1 Soziodemografische Merkmale

Zur Beschreibung der soziodemografischen Merkmale dienen einerseits Sonderauswertungen der BA aus 2007 und 2009 auf Basis personenbezogener Daten (Statistik der BA 2007; 2009), andererseits unsere SOEP-Analysen. Zu den SOEP-Daten zunächst einige methodische Anmerkungen: Die Gruppe der NLB wurde für die SOEP-Analyse definiert als Personen über 18 Jahre, die arbeitslos registriert sind und weder Arbeitslosengeld I noch Arbeitslosengeld II noch Sozialgeld beziehen.[10] In Abgrenzung zu den BA-Registerdaten gibt es zwei erhebungsbedingte Abweichungen: Das Merkmal „*arbeitslos registriert*" beruht im SOEP auf der Selbstauskunft der Befragten. Diese Selbsteinschätzung muss nicht unbedingt mit ihrem „offiziellen" Status übereinstimmen. Da an die (ununterbrochene) Arbeitslosmeldung verschiedene Bedingungen geknüpft sind, stellt eine verlässliche Selbstauskunft über diesen Status hohe Anforderungen an die Befragten. Daher sind im SOEP vermutlich auch Arbeitslose ohne Leistungsbezug enthalten, die in den BA-Daten nicht auftauchen, z.B. weil sie ihre Meldepflichten nicht (durchgängig) eingehalten haben. Die Lebensrealität der Betroffenen, die sich als arbeitslos sehen und keine Leistungen beziehen, dürfte das SOEP damit vollständiger abbilden als die Registerdaten. Im SOEP ist zudem der gemeinsame *Haushalt* von Personen die Bezugsgröße, was von der amtlichen Definition einer Bedarfsgemeinschaft nach SGB II abweicht, weil sich darin mehr oder auch weniger Personen befinden können.

Das SOEP bietet zur Untersuchung der NLB-Population eine valide repräsentative Datenquelle. Allerdings sind aufgrund der niedrigen Fallzahl zu manchen Gruppenvergleichen keine statistisch gesicherten Aussagen möglich.[11] Tabelle 1 stellt die soziodemografische Beschreibung der NLB in den beiden Datenquellen für 2008 gegenüber und enthält den Vergleich zu 2004 und 2006 auf Basis des SOEP.

Bezogen auf die aktuellsten Daten lässt sich die soziodemografische Struktur Arbeitsloser ohne Leistungsbezug in beiden Datenquellen recht ähnlich beschreiben. Im *SOEP* sind jedoch vergleichsweise *mehr Westdeutsche, mehr Frauen, insbesondere in Westdeutschland, mehr jüngere Arbeitslose, aber weniger AbiturientInnen* enthalten. Diese Unterschiede können teilweise auf die beschriebenen erfassungsbedingten Differenzen zurückzuführen sein. So könnten die höheren

10 Angaben über den Bezug von Sozialhilfe wurden zur Abgrenzung nicht berücksichtigt.

11 Hochgerechnete Fallzahlen können statistisch gesichert nur interpretiert werden, wenn dem mindestens 30 Fälle zugrunde liegen.

Anteile von Westdeutschen und Frauen auf die häufigere, geschlechtsrollenbedingte Nicht(mehr)registrierung gerade dieser Arbeitslosen hindeuten.

Zusammen genommen haben fast drei Viertel der NLB einen Hauptschulabschluss oder die Mittlere Reife, fast jede/r Sechste hat Abitur. Damit weisen sie keine großen Bildungsunterschiede zur Gesamtheit der SGB III-Arbeitslosen auf; ihr Anteil an AbiturientInnen ist etwas höher. Hierbei dürfte es sich um junge Erwachsene handeln, die nach Schulabschluss oder Studium arbeitslos werden,

Tabelle 1: Soziodemografische Beschreibung der NLB nach SOEP und BA (in Prozent)

	SOEP 2004	*SOEP 2006*	*SOEP 2008*	*BA 2007/08*
Fallzahl N	340	314	246	364.227
Anteil NLB an allen Arbeitslosen (SGB II und III)	22,8	19,6	17,2	20
Region: West-Anteil an NLB	76,4	62,4	69,5	60,4
Geschlecht:				
Frauenanteil insg.	64,2	65,7	67,2	59,3
Frauenanteil West	--	--	66,4	55
Frauenanteil Ost	--	--	69,0	65
Schulabschluss:				
Hauptschule	42,3	44,2	31,1	34,4
Realschule	27,4	41,3	42,8	36,8
Fachhochschulreife	(3,8)	(1,4)	(4,5)	5,3
Abitur/Hochschulreife	10,2	6,3	8,2	15,8
Berufsabschluss:				
Berufsabschluss (Lehre, Berufsfach-/ Fachschule, Meister, Beamtenausbildung)	48,8	63,2	60,6	***
Hochschulabschluss	12,9	5,4	13,9	***
Ohne Berufsabschluss*	38,3	31,3	25,5	***
Alter: 15-u25	20,9	23,8	24,1	14,3
25-u35	19,8	12,6	12,9	13,7
35-u45	23,1	28,1	11,6	18,7
45-u50	(8,5)	(8.0)	(8,7)	13,5
50-u65	26,7	26,6	41,5	39,8
65-u. älter	(0,9)	(0,9)	(1,2)	--
	100	*100*	*100*	*100*

* Personen in Berufsausbildung und Personen ohne Berufsabschluss;
*** keine Daten verfügbar

Quellen: SOEP 2004, 2006, 2008; Statistik der BA 2009; Statistik der BA 2006ff; SOEP: Eigene Berechnungen, hochgerechnet, Prozentangaben in Klammern beruhen auf geringen Fallzahlen (N<30) und sind statistisch nicht abgesichert. Alter ab 18 J.

noch keine Versicherungsansprüche aufbauen konnten und aufgrund elterlichen oder Partnereinkommens keinen ALG II-Anspruch haben.

Nach SOEP haben Arbeitslose ohne Leistungsbezug zu zwei Dritteln eine abgeschlossene Berufsausbildung, etwa jede/r Sechste hat sogar einen Hochschulabschluss. Nur jede/r Vierte hat hingegen (noch) keinen Berufsabschluss. Damit zählen Nichtleistungsbeziehende zu den relativ gut qualifizierten Arbeitslosen.

Interessant ist die *Geschlechtsspezifik in den Altersgruppen* (Statistik der BA 2009; nicht in Tabelle 1): Über alle Altersgruppen hinweg liegt der NLB-Anteil an Arbeitslosen bei den Frauen um 11 Prozentpunkte (PP) über jenem der Männer. In der mittleren Altersgruppe (40-55 J.) liegt der Frauenanteil sogar 20 PP über dem der Männer. Hier macht sich die Anrechnung der Partnereinkommen besonders stark bemerkbar. Die jüngeren Altersgruppen bis 30 J. sind die einzigen, in denen relativ mehr männliche Arbeitslose ohne Leistungsbezug sind als weibliche.

3.2.2 Dynamische Betrachtung im Periodenvergleich und Arbeitsmarktübergänge

Im Periodenvergleich vor/nach SGB II (2004-6) stieg im SOEP der Anteil ostdeutscher NLB deutlich und der Frauenanteil leicht an, zugenommen haben ferner mittlere Schul- und Berufsabschlüsse, während AbiturientInnen und AkademikerInnen unter den NLB zurückgingen. Beides könnte durch den Systemwechsel bedingt sein, aber auch durch andere Einflüsse wie solche des Arbeitsmarkts.

Zwischen 2006 und 2008 nahmen im SOEP die Frauenanteile weiter zu, während die Zahl Ostdeutscher wieder rückläufig war. Im Hinblick auf die Altersstruktur fällt die durchgängige Zunahme älterer Personen ab 50 Jahren auf, die nach beiden Datenquellen in 2008 zwei Fünftel aller NLB stellten. Auch die Jüngeren unter 25 Jahren haben nach SOEP mit dem Systemwechsel zugenommen, was mit den verschärften Zugangsvoraussetzungen zu Arbeitslosengeld II für diese Altersgruppe zusammenhängen könnte.

Nach den BA-Daten ging 2008 der Frauenanteil überdurchschnittlich in den mittleren Altersgruppen zwischen 25-35 Jahren (-5,4 PP) und 35-45 J. (-4,4 PP) zurück.[12] Zugleich haben *Berufsrückkehrerinnen* (BRK) unter den NLB überproportional abgenommen (-47,8%), bei den Frauen im Leistungsbezug waren es

12 Über alle Altersgruppen hinweg nahm der Frauenanteil um -4,5 PP ab (Statistik der BA 2007, 2009, eigene Berechnungen).

nur 21% .[13] In Westdeutschland war dieser Trend noch deutlicher (-52,4% BRK ohne ALG, -20,6% mit ALG) als in Ostdeutschland (-35% BRK ohne, -22,3% mit ALG). Diese Auffälligkeiten sind bemerkenswert, auch wenn nur etwa jede zehnte NLB eine Berufsrückkehrerin ist. Beides, der besonders starke Rückgang von Frauen mittleren Alters und der BRK unter den NLB, könnte als Rückzug in die Stille Reserve interpretiert werden. Auch die Alternativhypothese der weiteren Arbeitsplatzsuche ohne Registrierung ist mit diesen Daten vereinbar.

Vor dem Hintergrund des in 3.1 dargestellten quantitativen Rückgangs von NLB ist natürlich die Frage der faktischen *Arbeitsmarktübergänge* von Individuen sehr interessant: Wie viele von ihnen haben tatsächlich eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, wie viele sind weiterhin arbeitslos? Die veröffentlichte Statistik der BA liefert für die Gruppe der NLB leider keine Daten zu Zugangs- oder Abgangsgründen. Aus den BA-Sonderauswertungen geht aber die geschlechtsspezifische Entwicklung der Anzahl Langzeitarbeitsloser unter SGB III-Leistungs- und Nichtleistungsbeziehenden hervor (Statistik der BA 2007, 2009): So ist knapp die Hälfte aller NLB-Frauen langzeitarbeitslos (über 1 J.), aber nur knapp jeder Dritte bei den Männern. Gegenüber dem Vorjahr ist der Bestand Langzeitarbeitsloser unter den NLB in Westdeutschland und unter Frauen (-44,3%) erheblich stärker zurück gegangen als in Ostdeutschland und unter Männern (-32,7%). Dies könnte ein Indiz für den Rückzug besonders westdeutscher langzeitarbeitsloser Frauen in die Stille Reserve sein, aber z.B. auch auf plötzlich verbesserte Erwerbschancen verweisen.

Unsere *Längsschnittanalyse mit dem SOEP* spricht allerdings tendenziell gegen diese „optimistische" Deutung. Beobachtet wurde, wie viele der Personen, die im SOEP 2007 zu den NLB zählten, auch im Folgejahr 2008 weiterhin arbeitslos waren und wie vielen ein Übergang auf den Arbeitsmarkt gelungen ist. Die Ergebnisse zeigen, dass es nur eine Minderheit geschafft hat, einen Job zu finden: Denn weit über die Hälfte *(56%) der Nichtleistungsbeziehenden aus 2007 ist auch 2008 nicht erwerbstätig*. Weniger als jeder vierten NLB (23%) des Vorjahres ist es gelungen, eine Teilzeit- oder Vollzeitarbeit aufzunehmen. Weitere 15% haben einen „Mini-Job" angenommen.[14] Diese Ergebnisse werfen die Frage

13 Berufsrückkehrende sind zu 99% Frauen. Sie sind nach § 20 SGB III definiert als Personen, die ihre Erwerbstätigkeit familienbedingt unterbrochen haben und innerhalb eines Jahres in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen. Quellen: Statistik der BA 2007, 2009, eigene Berechnungen.

14 Differenziertere Analysen zu den jeweiligen Teilgruppen sind aufgrund der zu geringen Fallzahlen statistisch nicht abgesichert und wurden daher nicht vorgenommen.

nach der Arbeitsmarktnähe und auch nach den ökonomischen Erwerbsanreizen im Haushaltskontext auf.

3.3 Arbeitsmarktnähe, Haushaltskontext und Einkommenssituation von NLB[15]

Arbeitslose ohne Leistungsbezug verfügen durchschnittlich über mehr als zehn Jahre *Erwerbserfahrung*, blicken aber auch auf insgesamt (kumuliert) mehr als drei Jahre Arbeitslosigkeit zurück.[16] Die Mittelwerte der Erwerbserfahrung von NLB und allen Arbeitslosen sind in Tabelle 2 gegenüber gestellt:

Tabelle 2: Mittlere Erwerbserfahrung der NLB und aller Arbeitslosen, in Jahren (SOEP 2008)

	Nichtleistungsbeziehende			*Alle Arbeitslosen*
	Insgesamt	*West*	*Ost*	
Vollzeit	11,30	10,45	13,23	12,97
Teilzeit	3,38	3,71	2,64	2,35
Arbeitslosigkeit	3,19(***)	2,32	5,17	4,82

*** Signifikante Unterschiede auf dem 5%-Niveau zwischen West- und Ostdeutschland der NLB

Quelle: SOEP 2008

Im Vergleich zu allen Arbeitslosen haben NLB durchschnittlich jeweils eine etwa 1,5 Jahre kürzere Vollzeit- und Arbeitslosigkeitserfahrung, jedoch überdurchschnittlich lange Erfahrungen in Teilzeitbeschäftigung, insbesondere westdeutsche NLB.

Arbeitslose ohne Leistungsbezug zeichnen sich durch eine starke *Erwerbsorientierung* aus, 77% würden am liebsten „möglichst sofort" eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. Die meisten NLB (40%) sind an einer Vollzeitbeschäftigung interessiert, einem weiteren Drittel wäre sowohl eine Vollzeit- als auch eine Teilzeitarbeit recht, nur ein Viertel ist an einer Teilzeitstelle interessiert. Angesichts niedriger persönlicher Einkommen (siehe unten) sind diese Interessen plausibel.

15 Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Ergebnisse auf 2008 im SOEP.

16 Es handelt sich bei den Werten für Arbeitslosigkeit nicht um die durchschnittliche *abgeschlossene* Dauer einer Arbeitslosigkeits*periode* (wie in BA-Statistiken), sondern um die im SOEP gemessene durchschnittliche kumulierte Anzahl von Jahren in Arbeitslosigkeit.

Allerdings schätzt die große Mehrheit ihre *realen Chancen am Arbeitsmarkt* kritisch ein: 71,4% sehen es als „schwierig" an, eine geeignete Stelle zu finden. Dies sind sogar noch 6 Prozentpunkte mehr als 2006. Ein gutes Fünftel (22%) sieht ihre Chance auf eine Stelle sogar als „praktisch unmöglich" (2006: 28,8%). Die Längsschnittbefunde zu den tatsächlichen Arbeitsmarktübergängen haben diese Einschätzungen in der Tendenz bestätigt.

Aktuell sind 14,4% der NLB *geringfügig beschäftigt*, was mit dem Arbeitslosigkeitsstatus durchaus vereinbar sein kann, sofern der Job kürzer als 15 Wochenstunden ausgeübt wird. „Mini-Jobs" bieten für diese Gruppe zumindest eine minimale Teilhabe an Erwerbsleben und Einkommen.

Mit dem SOEP stehen auch Daten zum *Haushaltskontext* zur Verfügung, der wegen des Konstrukts der Bedarfsgemeinschaft bedeutsam ist. Knapp die Hälfte der NLB ist verheiratet und lebt zusammen, knapp zwei Fünftel sind ledig. Ein Teil der Ledigen steht also vor dem Statusproblem mangelnder Unterhaltsansprüche gegenüber ihrem Partner und eines evtl. fehlenden Krankenversicherungsschutzes. Doch teilweise handelt es sich auch um unter 25-Jährige, die überwiegend im Haushalt ihrer Eltern leben und über sie krankenversichert sein dürften.

Wie zu erwarten, leben aktuell drei Viertel aller Nichtleistungsbeziehenden in Paarhaushalten ohne oder mit Kindern, wobei Paare mit Kindern überwiegen (44%). NLB in Paarhaushalten sind weit überproportional Frauen (83%), was ebenfalls zu erwarten war.

Für die große Mehrzahl der NLB besteht keine Erwerbsbarriere aufgrund betreuungsbedürftiger Kinder, denn nur 30% aller NLB haben überhaupt *Kinder unter 16 Jahren*. In zwei Drittel dieser Fälle sind es Einzelkinder und die Jüngsten sind überwiegend (65,7%) im Schulalter.

Der Haushaltskontext ist auch hinsichtlich der *Einkommenssituation* höchst relevant, stellt sich doch die Frage, ob NLB möglicherweise einen gut verdienenden Partner haben und deshalb als nicht bedürftig gelten. Die SOEP-Daten widerlegen diese Vermutung für die Mehrheit der NLB. Im Jahr 2008 lag das Median-Haushaltseinkommen von NLB bei 1.832 Euro (alle Arbeitslosen-Haushalte im SOEP[17]: 1.296 €), das mittlere Haushaltseinkommen bei 2.014 Euro.

Die PartnerInnen der NLB erzielen aus ihrer Erwerbstätigkeit im Median ein Einkommen von 1.600 Euro (PartnerInnen aller Arbeitslosen-Haushalte: 1.149 €) und zählen damit keineswegs zu den Großverdienern.

17 Das heißt Haushalte, in denen mindestens eine Person arbeitslos ist.

Als Arbeitslose verfügen NLB nur über ein sehr geringes persönliches Erwerbseinkommen. Im Median liegt es bei 240 Euro und damit nur geringfügig über jenem aller Arbeitsloser im SOEP (197 €). Es ist daher wenig erstaunlich, dass die meisten (70%) NLB mit ihrem persönlichen Einkommen sehr unzufrieden sind. Hierin spiegelt sich die große finanzielle Abhängigkeit der NLB von ihrem Partner.

4 Nichtleistungsbeziehende im Aktivierungsregime – gefördert oder ausgemustert?

Inwieweit Arbeitslose ohne Leistungsbezug die offenbar nötige Unterstützung tatsächlich erhalten, ist fraglich. Die Steuerung des Mitteleinsatzes erfolgt laut Geschäftspolitik der BA nach (vermuteter) Wirkung und Wirtschaftlichkeit. Das heißt, die Dienstleistungen sind primär auf jene „Kunden" zu konzentrieren, bei denen „eine wirtschaftlich vertretbare Steigerung der Integrationschancen zu erwarten ist" (Hielscher/Ochs 2009, 23), oberste Maximen sind dabei die möglichst *schnelle* Integration in den Arbeitsmarkt und die *Senkung passiver Leistungen*. „Kunden", bei denen der Mitteleinsatz keine schnelle Integration verspricht, die die BA finanziell entlasten würde, sollen gemäß der internen Handlungsprogramme der Kundensegmentierung keine Eingliederungsleistungen erhalten. Nach dieser Steuerungslogik hat die BA keine Anreize zur aktiven Förderung von Nichtleistungsbeziehenden, da sie der BA ohnehin keinen Cent kosten.

Allerdings gibt es auch zentrale, politisch motivierte Eingriffe in die Steuerung des Mitteleinsatzes, die diese Logik durchbrechen. So wurde auf Initiative des BA-Verwaltungsrates in der Zielplanung für 2008 ein Mindestförderanteil von 30% an Eingliederungsmaßnahmen für NLB festgelegt (BA 2008), ein Anteil der noch um 10 Prozentpunkte unter dem NLB-Anteil an allen Arbeitslosen im SGB III liegt. Mit der Begründung des drohenden Fachkräftemangels sollten diese Arbeitslosen stärker in den Arbeitsmarkt integriert werden. Inwieweit diese Förderquote allerdings wirklich erreicht wurde, erfährt man aus dem Geschäftsbericht des Folgejahres 2008 nicht. Dort ist nur davon die Rede, dass die „Beschäftigungspotenziale von Nichtleistungsempfänger/-innen durch verstärkte Aktivierung und Förderung weiter erschlossen (wurden)" (BA 2009, 40). Im Eingliederungstitel 2008 wurden zwar 175 Mio. Euro zur Förderung von NLB bereit gestellt (dies entspricht rechnerisch rund 400 € pro Kopf), wie viel davon allerdings tatsächlich ausgegeben wurde (und wofür), wird nicht beziffert. In der BA-Förderstatistik fehlt bislang das Merkmal „Nichtleistungsbezug", so dass die jährlichen Eingliederungsbilanzen (EB) keinen Aufschluss über die Förderung von NLB liefern.

Allerdings zeigen die Eingliederungsbilanzen, dass die Frauenförderquote im SGB III noch stärker verfehlt wird (2008: -8,4 PP) als im SGB II (-5,7 PP), und die Differenz zur Zielquote in Ostdeutschland fast doppelt so hoch ist wie im Westen (-11,3 zu -6,8 PP), während im SGB II das Verhältnis genau umgekehrt ist.[18] Beides könnte am hohen NLB-Anteil im SGB III liegen, sofern Arbeitslose eben kaum gefördert werden.

Qualitative Befunde deuten darauf hin, dass sich in der Praxis die betriebswirtschaftliche Steuerungslogik im Beratungsprozess vielfach durchsetzt (Hielscher/Ochs 2009). Auch wenn in der Literatur nur sehr vereinzelt Hinweise auf den Umgang der Fachkräfte mit NLB zu finden sind, fällt auf, dass zumeist von Fällen berichtet wird, in denen diese *nicht* mit Eingliederungsleistungen gefördert werden, teils explizit mit der Begründung des Nichtleistungsbezugs (Hielscher/Ochs 2009, 148). Berichtet wird allerdings von einer verstärkten *Aktivierung* Nichtleistungsbeziehender, also dem Einfordern aktiver „Eigenbemühungen" wie Bewerbungen (Grimm 2009). Dies entspricht der offiziellen Praxis der BA, den Arbeitslosenstatus verstärkt zu überprüfen.

5 Schlussfolgerungen

Der Beitrag hat die durch das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft bedingte, rechtlich und ökonomisch problematische Situation arbeitsloser Nichtleistungsbeziehender aufgezeigt, die überwiegend Frauen betrifft. Sie sind nicht nur von Lohnersatzleistungen ausgeschlossen, sondern auch von individueller sozialer Absicherung und faktisch auch von aktiven Arbeitsförderleistungen, sei es durch das Gesetz oder die Zielsteuerung der BA. Der Zugang zu diesen Leistungen definiert sich für NLB in erster Linie durch Erwerbsstatus und Einkommen ihres Ehe- oder Lebenspartners (seltener der Partnerin) – wahrlich ein traditionelles Arrangement sozialer Sicherung.

Dabei hat die empirische Analyse gezeigt, dass Nichtleistungsbeziehende zu den relativ arbeitsmarktnahen Arbeitslosen gehören und stark erwerbsorientiert sind. Trotzdem gelingt ihnen ein Arbeitsmarktübergang mehrheitlich nicht. Fachkundige Beratung, Vermittlung und evtl. Weiterqualifizierung wären also notwendig. Andererseits ist die Anzahl Nichtleistungsbeziehender laut amtlicher Statistik stark rückläufig, besonders unter westdeutschen Frauen mittleren Alters.

18 In die Zielförderquote nach § 11 SGB III, § 54 SGB II geht der Frauenanteil an den Arbeitslosen und ihre Arbeitslosenquote im Verhältnis zu den geförderten Frauen je Rechtskreis ein (Statistik der BA 2008b, c).

Bei Betrachtung dieser Befunde in ihrer Gesamtheit spricht einiges für die Hypothese, dass der Rückgang von NLB überwiegend nicht das Resultat verbesserter Arbeitsmarktchancen oder gar effektiver Förderung ist, sondern sich darin ein verstärktes „Fordern ohne Fördern" spiegelt. Unter den gegebenen Zielvorgaben der BA ist die Strategie statistischer Bereinigung der Arbeitslosenzahlen bei Nichtleistungsbeziehenden am effektivsten. Deren Reaktionen sind sicher vielfältig. Im klassischen westdeutschen Familienmodell ist der Rückzug von Frauen in die Stille Reserve ein bekanntes Muster, auch wenn sicher nicht verallgemeinerbar. Ostdeutsche NLB verabschieden sich vielleicht aus der registrierten Arbeitslosigkeit, nicht aber vom Arbeitsmarkt. Unverheiratete ohne Kinder verlassen evtl. die „Bedarfsgemeinschaft", um als hilfebedürftig anerkannt zu werden und sozial abgesichert zu sein. Zur Aufklärung solcher individuellen Handlungsmuster und ihren sozialen Folgen wären tiefergehende Analysen mit Mikrodaten auf Basis ausreichender Fallzahlen notwendig.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft – entgegen der gesetzlichen Intention – als ein Sprengsatz für private Beziehungen wirken kann, denn es enthält den einen (überwiegend Frauen) soziale Rechte vor, während es für die anderen (Partner, Eltern) tendenziell zur Überforderung führt, zumal angesichts erhöhter Erwerbsrisiken auf deregulierten Arbeitsmärkten. Von einer sozial inklusiven, gleichstellungsförderlichen Strategie ist das deutsche Aktivierungsregime damit noch weit entfernt.

Literatur

BA – Bundesagentur für Arbeit, 2008: Geschäftsbericht 2007. Nürnberg.

–, 2009: Geschäftsbericht 2008. Nürnberg.

Becker, Irene/Hauser, Richard, 2006: Verteilungseffekte der Hartz-IV-Reform – Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin.

Betzelt, Sigrid, 2010: Zwischen Re-Familialisierung und Re-Kommodifizierung: Die 'Grundsicherung für Arbeitsuchende' und ihre Wirkungen im Haushaltskontext. In: Soeffner, Hans-Georg (Hg.): Unsichere Zeiten. Herausforderungen gesellschaftlicher Transformationen. Verhandlungen zum 34. Soziologiekongress der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Jena. Wiesbaden (i.E.).

–, 2008: Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit – Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV". In: Zeitschrift für Sozialreform. 54. Jg., Heft 3, 305-327.

Bothfeld, Silke, 2006: Arbeitsmarkt. In: Bothfeld, Silke/Klammer, Ute/Klenner, Christina/Leiber, Simone/Thiel, Anke/Ziegler, Astrid: WSI FrauenDatenReport 2005 – Handbuch zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen. Berlin, 109-186.

Bruckmeier, Kerstin/Schnitzlein, Daniel, 2007: Was wurde aus den Arbeitslosenhilfeempfängern? Eine empirische Analyse des Übergangs und Verbleibs von Arbeitslosenhilfeempfängern nach der Hartz-IV-Reform. IAB Discussion Paper 24/2007. Nürnberg.

Deutscher Frauenrat/Deutscher Juristinnenbund/Bundesarbeitsgemeinschaft berufliche Perspektiven für Frauen e.V., 2002: Offener Brief. Arbeitslose Frauen werden erste Verliererinnen der Wahl. Berlin.

Grimm, Natalie, 2009: Geschlechtsspezifische Verteilungswirkungen des SGB II beim Zugang zu Leistungen. Kommentar. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.), 2009: Wer wird „aktiviert" – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Rehburg-Loccum, 99-108. (= Loccumer Protokolle 79/08)

Hielscher, Volker/Ochs, Peter, 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin.

Holst, Elke, 2000: Die stille Reserve am Arbeitsmarkt. Größe – Zusammensetzung – Verhalten. Berlin.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Jaehrling, Karen, 2009: Gleichstellung und Aktivierung – Wahlverwandtschaft oder Stiefschwestern? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 147-162.

Oschmiansky, Frank/Ebach, Mareike, 2009: Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 79-93.

Rostock, Petra/Wersig, Maria/Künzel, Annegret, 2007: Frauen diskriminierend oder geschlechterpolitisch konzeptionslos? Geschlechtsspezifische Auswirkungen von Hartz IV. In: Berghahn, Sabine (Hg.): Unterhalt und Existenzsicherung: Recht und Wirklichkeit in Deutschland. Baden-Baden, 305-322.

Rust, Ursula, 2010: Entlastung des Staates oder Entlastung der Familie? In: Sabine Knickrehm/Ursula Rust (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der Krise. Festgabe für Prof. Dr. Karl-Jürgen Bieback. Wiesbaden, 141-162.

Rust, Ursula/Betzelt, Sigrid/El-Ghazi, Mohamad/Hütter, Eliane/Schlote, Kathrin/Schwarzkopf, Manuela, 2010: Individualisierung von Leistungen nach SGB II. Bericht der Ergebnisse des Forschungsprojekts. Berlin (i.E.).

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2005: Arbeitsmarkt 2004. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 53. Jg., Sondernummer, 30. August 2005, Nürnberg.

–, 2006ff.: Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männer, (verschiedene Ausgaben der Jahre 2005 bis 2009), Nürnberg.

–, 2007: Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger. Sonderauswertung, November 2007. Nürnberg.

–, 2008a: Arbeitsmarkt 2007. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit. 56. Jg., Sondernummer 2, Nürnberg.

–, 2008b: Eingliederungsbilanz 2008 nach § 11 SGB III (Deutschland, West- und Ostdeutschland).

–, 2008c: Eingliederungsbilanz 2008 nach § 54 SGB II (Deutschland, West- und Ostdeutschland).

–, 2009: Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger. Sonderauswertung, März 2009. Nürnberg.

Statistisches Bundesamt, 2006: Statistik der Sozialhilfe. Erwerbsstatus der Sozialhilfeempfänger/-innen 2004. Wiesbaden.

IV

Politische Handlungsmöglichkeiten: Erweiterung der Diskurse und Praxisoptionen

Karen Jaehrling

‘Raus aus Hartz IV’ – aber wohin? Zu den geschlechterpolitischen Risiken von Individualisierung und Residualisierung

Die Ausgestaltung der finanziellen Leistungen für Hilfebeziehende hat durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil über die Kinderregelsätze im Februar 2010 breitere öffentliche Aufmerksamkeit erfahren, begleitet das SGB II jedoch im Prinzip seit seiner Einführung im Jahr 2005. Neben der Regelsatzhöhe geht es dabei auch um die Frage, wem die Leistungen zustehen und wie sie sich zu anderen Elementen des sozialen Sicherungssystems verhalten. Eine Vielzahl von Vorschlägen und von tatsächlich erfolgten Reformen zielen dabei darauf ab, ALG II-Beziehende ‘raus aus Hartz IV’ zu befördern. Auf der einen Seite stehen hier Forderungen, Leistungsmissbrauch durch die konsequente(re) Anwendung oder Ergänzung des Kontroll- und Sanktionsinstrumentariums zu bekämpfen. Gewissermaßen in Reaktion darauf stehen auf der anderen Seite Vorschläge, Teile der Hilfebeziehenden in vorgelagerte Hilfesysteme (z.B. Wohngeld, Kinderzuschlag, ALG I oder neue Arbeitslosenhilfe) zu verlagern. Bei aller Unterschiedlichkeit in Zielen und Mitteln ist beiden Ansätzen doch eines gemeinsam: Sie zielen darauf ab, die Grundsicherung als Hilfesystem für eine möglichst eng umrissene Klasse von Personen und Lebenslagen zu etablieren und damit in ihrer Funktion als *residuales* Hilfesystem zu restitutieren. Ein nachvollziehbarer Fluchtimpuls auf Seiten der Leistungsbezieher/innen, ‘raus aus Hartz IV’ zu gelangen, prägt mithin auch politische und wissenschaftliche Diskurse, die entweder dem Steuerzahler die Leistungsbeziehenden oder aber den Erwerbslosen den Leistungsbezug und die damit verbundenen Zumutungen und Einschränkungen ersparen möchten. Diese Diskussionen besitzen erhebliche implizite und explizite Implikationen für Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit. Expliziten Bezug haben Forderungen nach einer stärkeren (Re-)Individualisierung der Sicherung bei Arbeitslosigkeit, die von gleichstellungspolitischer Seite immer wieder mehr oder weniger offen eingefordert wird. Implizit und bislang weniger beachtet ist der Gleichstellungsbezug bei den übrigen Reformen und Reformvorschlägen. Der folgende Beitrag analysiert und diskutiert die Vor- und Nachteile, die mit beiden

Arten von Reformen aus gleichstellungspolitischer Sicht verbunden sind und zielt darauf ab, in den Diskussionen über die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme das Bewusstsein zu schärfen für wenig thematisierte Grundannahmen und Risiken von Individualisierung und Residualisierung.

Rückgriff auf vorgelagerte Hilfesysteme: Die Guten in andere Haushaltstöpfchen …

Um sich den Praktiken der verstärken Einforderung, Kontrolle und Sanktionierung von Maßnahmeteilnahme, Arbeitssuche und weiteren Mitwirkungspflichten zu entziehen, gibt es bislang sowohl innerhalb als auch außerhalb des Leistungsbezugs eine Reihe von Fluchtwegen jenseits des Abgangs in existenzsichernde Beschäftigung: Dazu zählt etwa die *Freistellungsmöglichkeit für Erziehende* mit Kleinkindern (nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II), deren starke Inanspruchnahme durch Mütter jedenfalls partiell auch dadurch motiviert sein kann, dass die Eingliederungsleistungen der JobCenter weniger als Unterstützung denn als Repression wahrgenommen werden. Dazu zählen desweiteren die Abmeldungen wegen vorübergehender Erkrankung (‘*Arbeitsunfähigkeit*‘), deren Anzahl stark gestiegen ist und mittlerweile mehr als ein Viertel der jährlichen Abgänge aus Arbeitslosigkeit ausmachen (vgl. BA 2010, 41). Dazu zählt schließlich der Verzicht auf die Leistungen und der Übergang (oder Verbleib) in verdeckte Armut und private Fürsorgebeziehungen. Auch diese Gruppe scheint nicht kleiner zu werden, obwohl zu Beginn der Einführung des SGB II von verschiedener Seite die Erwartung geäußert wurde, Hartz IV werde aufgrund des ausgeweiteten Empfängerkreises und der weitgehenden Abschaffung des vertikalen Unterhaltsrückgriffs zwischen Eltern und Kindern zu einer Entstigmatisierung des Leistungsbezugs und damit zu einer Reduzierung der Dunkelziffer der Armut beitragen. Jüngste Berechnungen von Irene Becker auf Basis des SOEP zeigen jedoch, dass zumindest unter den Vollzeit-Erwerbstätigen die Anzahl derer, die trotz nicht-bedarfsdeckendem Einkommen auf die Beantragung von ALG II verzichten, nicht abgenommen hat (vgl. Hans-Böckler-Stiftung 2010).

Häufig explizit mit Bezug auf die Abschreckungseffekte des Leistungsbezugs sind gewissermaßen als alternativer Fluchtweg nun eine Reihe von Maßnahmen ergriffen und vorgeschlagen worden, die einem Teil der derzeitigen Leistungsbezieher/innen (und damit auch der Arbeitsverwaltung) diese Prozeduren ersparen sollen, indem sie sie an vorgelagerte Hilfesysteme verweisen. Damit drehen sie das Rad wieder ein Stück zurück: Während Hartz IV mit der Trennung in zwei Finanzierungs- und Rechtskreise einerseits eine schärfere Trennlinie zwischen

versicherungs- und steuerbasierten Lohnersatzleistungen eingezogen hat, hatte es zugleich die Unterschiede *innerhalb* der Gruppe von Bezieher/innen steuerbasierter Leistungen nivelliert, und zwar in Hinblick auf die Höhe der finanziellen Leistungen wie auch in Hinblick auf den Zugang zu aktiven Leistungen. Auch die Übergänge zwischen Erwerbslosigkeit und Erwerbstätigkeit sind fließender geworden, insofern ein solcher Übergang auch aufgrund der veränderten Anrechnungsregeln nicht notwendigerweise mit einem Statuswechsel (Eintritt/Austritt aus Leistungsbezug) einhergeht.

Diese Nivellierung ist jedoch schrittweise wieder zurückgenommen worden. So waren in Verbindung mit der Einführung des SGB II auch die Bezugsbedingungen und Höhe des *Wohngeldes* so verändert worden, dass sich der Kreis der Wohngeldberechtigten stark verringerte und der Anteil der Arbeitslosen an den Wohngeldbeziehern von knapp 40% auf 11% zurückging (vgl. Haustein 2007). Während das Wohngeld zuvor bei einem guten Teil der Bezugsberechtigten die Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe ergänzte, sind die Unterkunftskosten von ALG II-Beziehenden nun Bestandteil der Leistungen dieses Hilfesystems. Auch Erwerbstätige mit geringem Einkommen, die zuvor ergänzend Wohngeld bezogen, wechselten in der Folge in das SGB II. Die Erhöhung des Wohngeldes mit der Wohngeldreform zum 1.1.2009 hatte unter anderem zum Ziel, dies partiell rückgängig zu machen. Auch die Erhöhung des *Kindergeldes* auf zuletzt 184 € pro Kind hatte den Effekt, dass weniger Familien mit zu geringem Erwerbseinkommen auf ergänzende Leistungen nach SGB II angewiesen sind. Und schließlich sorgt auch die Erhöhung des *Unterhaltsvorschusses* für Alleinerziehende, die vom anderen Elternteil keinen Unterhalt für ihre Kinder bekommen, dafür, dass Alleinerziehende bereits ab einem niedrigeren Erwerbseinkommen aus dem ALG II-Bezug ausscheiden.[1]

Neben dieser Verlagerung an bereits bestehende Hilfesysteme war schließlich bereits mit Einführung des SGB II mit dem *Kinderzuschlag* eine neue Leistung geschaffen worden, die explizit zum Ziel hatte, Familien mit Kindern den Bezug von Arbeitslosengeld II zu ersparen. Bezugsvoraussetzung ist, dass die Eltern ihren eigenen SGB II-Bedarf mit Erwerbseinkommen decken und mit dem Kinderzuschlag in Höhe von 140 € pro Kind (sowie anteiligem Wohngeld und

1 Seit Beginn des Jahres ist der Unterhaltsvorschuss für Kinder bis zum fünften Lebensjahr von 117 auf 133 Euro gestiegen, für Kinder von sechs bis elf Jahren stieg er von 158 auf 180 €. Für Alleinerziehende im ALG II-Bezug geht damit keine Erhöhung des verfügbaren Haushaltseinkommens einher, weil der Unterhaltsvorschuss vollständig auf den ALG II-Bedarf angerechnet wird.

Kindergeld) Hilfebedürftigkeit vermieden werden kann. Wegen der komplizierten administrativen Ausgestaltung wurde dieser Kinderzuschlag zunächst nur sehr begrenzt in Anspruch genommen bzw. ein Großteil von Anträgen abgelehnt. Dem wurde durch Änderung der Einkommensgrenzen im Jahr 2008 Rechnung getragen, und in der Folgezeit stieg auch die Zahl der bewilligten Anträge stark an. Weitere Änderungen des Kinderzuschlags sind jedoch von der Bundesregierung angekündigt worden. Dabei wird nicht an eine Erhöhung des Betrags, sondern an eine Art Wahlrecht bzw. Verzichts-Option gedacht, wie sie seit 2008 Alleineinziehende haben: Diese können sich für den Kinderzuschlag anstelle der Grundsicherungsleistungen auch dann entscheiden, wenn sie dadurch rechnerisch nicht die Grenzen der Hilfebedürftigkeit überschreiten – wenn, mit anderen Worten, ihr Einkommen inklusive Kinderzuschlag unter den Leistungen nach SGB II liegt. Zur Begründung ihrer Überlegungen, dieses Wahlrecht auf alle Familien auszuweiten, führt die Bundesregierung aus, dass der Kinderzuschlag grundsätzlich den Zweck erfüllt, „die Abhängigkeit vom staatlichen Fürsorgesystem im Sinne des SGB II allein der Kinder wegen zu vermeiden". Das Wahlrecht stelle zudem eine Möglichkeit dar, Familien aus der verdeckten Armut zu holen, denn „[n]ach den Ergebnissen der Evaluation des Kinderzuschlags ist bekannt, dass viele der befragten Eltern den Kinderzuschlag vorziehen würden, selbst wenn dies Einbußen gegenüber den Leistungen nach dem SGB II bedeuten würde" (Bundesregierung 2010, 5). Von der Opposition wurde diese Verzichtsoption kritisiert, weil diese Familien dazu animiere, auf ein existenzsicherndes Einkommen zu verzichten (vgl. u.a. Fraktion Die Linke 2008). Alternativ hierzu sieht der Vorschlag der Arbeitnehmerkammer Bremen vor, das Wahlrecht zu streichen und stattdessen Kinderzuschlag und Wohngeld so zu erhöhen, dass die Bruttoentgeltschwelle, also die Höhe des zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit erforderliche Bruttoeinkommens, deutlich sinkt. Demnach soll künftig Haushalten mit Erwerbseinkommen „überwiegend aus mehr als geringfügiger Beschäftigung" ermöglicht werden, mit Kinderzuschlag, Wohngeld und Kindergeld den Hilfebezug zu vermeiden (vgl. Steffen 2009a).

Gemeinsam ist all diesen Ansätzen die zugrundeliegende Logik, dass die 'guten' i.S.v. *erwerbstätigen* Hilfebeziehenden mit einem zumindest individuell bedarfsdeckenden (oder auch geringeren) Einkommen Leistungen aus *anderen* Steuertöpfen erhalten sollen. Darüberhinaus richten sich in jüngerer Zeit zunehmend Überlegungen und Vorschläge darauf, auch einen Teil der *Erwerbslosen* im Hilfebezug wieder aus dem SGB II herauszulösen oder aber durch Sonderregelungen von anderen Hilfebeziehenden zu unterscheiden, in diesem Falle einhergehend mit *höheren* individuellen Leistungen. Die Begünstigten sind in

diesem Fall Arbeitslose mit längeren und/oder höheren Beitragszahlungen, die durch die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung des ALG I-Bezugs in besonderem Maße verloren haben. Bereits 2008 war hier durch die Verlängerung des ALG I-Bezugs für Ältere ab 50 Jahren und mit hinreichend langen Beitragszeiten (ab 30 Monaten) eine erste Korrektur der Einschnitte vorgenommen worden. Nicht zuletzt beflügelt durch die Finanz- und Wirtschaftskrise regte sich zumindest zwischenzeitlich auf politischer Ebene jedoch ein weitergehendes Unbehagen mit der Vorstellung, dass die Mittelschicht bereits nach kurzer Phase der Erwerbslosigkeit auf Leistungen auf Grundsicherungsniveau verwiesen werden soll. So wurde BA-Vorstandsmitglied Heinrich Alt in einem Zeitungs-Artikel mit den Worten zitiert: „Ich befürchte, dass im kommenden Jahr die Zahl derer steigt, die in die Sozialkassen eingezahlt haben und dennoch in das Hartz IV System übergehen. (...) Sie sollten im System in irgendeiner Form dauerhaft privilegiert werden gegenüber denjenigen, die ihr Leben lang Transferleistungen bezogen haben."[2]

Wie eine solche verlängerte Lebensstandardsicherung aussehen kann, dazu gibt es verschiedene Überlegungen, bis hin zur Wiedereinführung eines dritten Sicherungspfeilers bei Arbeitslosigkeit nach dem Vorbild der früheren Arbeitslosenhilfe, wie von der Arbeitnehmerkammer Bremen vorgeschlagen (Steffen 2009b). Zumindest bei mittleren Nettoeinkommen (ab ca. 2500 Euro bei Alleinstehenden) läge das Einkommen nach dem letztgenannten Vorschlag höher als beim ALG II-Zuschlag; außerdem wäre der Empfängerkreis aufgrund der niedrigeren Anrechnung von Partnereinkommen größer. Zudem wäre dies auch mit einer Ausgliederung der Begünstigten aus dem ALG II-Bezug verbunden, was neben der Statussicherung für die Mittelschicht explizit als 'Wert an sich' vertreten wird: „Die Vermeidung von Fürsorgeabhängigkeit wäre für die Betroffenen ein Wert an sich – selbst um den Preis einer bei bestimmten Haushaltstypen kurzzeitig geringeren Einkommensersatzquote. Denn auch den Angehörigen des Erwerbslosen bliebe bei einer neuen Arbeitslosenhilfe die »Hartz IV«-Abhängigkeit erspart, Partner unterlägen damit nicht mehr dem Sanktionsregime des SGB II und ihr Einkommen wäre in einem sehr viel stärkeren Maße geschützt als im Fürsorgesystem" (Steffen 2009b, 2).

Dieser Vorschlag einer verlängerten Lebensstandardsicherung für die Mittelschicht ist zumindest in der Variante einer Wiedereinführung der Arbeitslosenhilfe deckungsgleich mit der Forderung nach einer stärkeren Individualisierung

2 'Mehr Hartz IV für die Mittelschicht gefordert', *Die Welt* vom 13. Juli 2009 (zitiert nach Steffen 2009b, 3).

der Hilfeleistungen bei Erwerbslosigkeit, die auch von gleichstellungspolitischer Seite immer wieder eingefordert wird. Die faktische Abschaffung der Arbeitslosenhilfe war mit Blick auf die stärkere ökonomische Abhängigkeit von Frauen vom Einkommen des Partners gleich zu Beginn der Reform stark kritisiert worden und stellt nach wie vor einen der gleichstellungspolitischen Hauptkritikpunkte an der Hartz IV- Reform bzw. am Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft dar. Und dennoch: Im folgenden soll die Auffassung vertreten und begründet werden, dass die Wiedereinführung einer Arbeitslosenhilfe, wie auch andere der oben geschilderten Reformansätze zur Aussteuerung eines Teils der Hilfebeziehenden sowohl in Hinblick auf die Geschlechtergerechtigkeit wie auch auf weitere Dimensionen sozialer Gerechtigkeit nicht ohne Risiken sind. Dazu sollen die zwei Kernargumente für die Reformen näher betrachtet werden: die Vermeidung einer 'Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen' und die stärkere Individualisierung der Leistungsansprüche.

'Abhängigkeit vom Hilfebezug' – Varianten einer Denkfigur

Wie die obigen Zitate sowie zahlreiche Variationen derselben in Stellungnahmen von Regierungsseite wie auch von Opposition und Wohlfahrtsverbänden veranschaulichen, geht es bei den Reformen auch darum, die „Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen" zu vermeiden. Dass häufig nicht einmal erläutert wird, worin diese Abhängigkeit besteht, wie sie zustande kommt und inwiefern sie bei anderen steuerfinanzierten Transfers nicht zu erwarten ist, hat damit zu tun, dass es sich hierbei um einen wohletablierten Topos handelt, der die Sozialstaatsdebatte seit den 1970er Jahren prägt und sich trotz aller wissenschaftlichen Entdramatisierungsversuche hartnäckig hält. Das Anliegen, den Bezug von Sozialleistungen (nicht: von Armut) zu entdramatisieren, charakterisierte bereits die Forschung zum Vorgängersystem der Sozialhilfe und allgemeiner zu Armutslagen und -dynamiken im Sozialstaat. Ausgangspunkt war dabei die These, der Wohlfahrtsstaat bringe seine eigene Klientel hervor, indem er bei den Bezieher/innen von Transferleistungen Verhaltensdispositionen hervorrufe und stabilisiere, die ihnen die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt und damit eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts erschwere – also eine Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen erzeuge. Die Sozialhilfe sei dadurch zu einer rentenähnlichen Dauerleistung für durchaus erwerbsfähige Personen geworden.

Entgegen dieser Annahmen verdeutlichten empirische Befunde, dass der geringe Anspruchslohn von vielen keinen empirisch messbaren Einfluss auf die Erwerbsaufnahme hatte (Andreß 1999); dass ungefähr die Hälfte der Bezieher/

innen weniger als ein Jahr Sozialhilfe bezog (vgl. Leibfried et al. 1995, 80f.); und dass selbst unter den Langzeitbezieher/innen ein Teil als 'subjektive Überbrücker' einzuordnen war, die den Hilfebezug als befristete Übergangslösung wahrnahmen und ihn für eine persönliche und berufliche Neuorientierung nutzten (vgl. Buhr 1995: 175ff., ähnlich Mädje/Neusüß 1996 für Alleinerziehende). Insgesamt wurde auf diese Weise eine erhebliche Mobilität von Hilfebeziehenden unterstrichen und die Heterogenität in Hinblick auf objektive und subjektive Dauer des Hilfebezugs sowie in Hinblick auf die soziale Herkunft der Leistungsbeziehenden belegt. Dies verwies auch darauf, dass der Sozialhilfe keineswegs jene residuale Funktion der 'Nothilfe' mehr zukam, die ihr bei ihrer Einführung im Jahr 1962 zugedacht worden war, sondern sich de facto bereits zur 'Grundsicherung' für einen überaus heterogenen Empfängerkreis entwickelt hatte. Zwar deuten empirische Analysen aus jüngerer Zeit darauf hin, dass Mobilität und Heterogenität der Armutsbevölkerung wiederum keineswegs so hoch sind, es insofern auch bislang nicht zu einer Verallgemeinerung von Armutserfahrungen gekommen ist (vgl. Groh-Samberg 2009). Es bleibt gleichwohl, dass der Kreis derjenigen, die in Berührung mit ALG II kommen, groß ist – rund 16% der Personen im erwerbsfähigen Alter bezogen in den ersten drei Jahren nach der Reform mindestens einmal ALG II (vgl. Graf/Rudolph 2009, 5) – und dass die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung des ALG I-Bezugs die Heterogenität der Hilfebeziehenden in Hinblick auf Lebenslagen und Arbeitsmarktnähe erhöht haben dürfte.

Nun bedeutet Heterogenität gleichwohl nicht, dass es nicht bei einem Teil der Hilfebeziehenden Einstellungen und Verhaltensdispositionen gibt, die ihnen die Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit erschweren. Nur dürfte dies zum einen am wenigsten die Gruppen betreffen, die durch die oben skizzierten Reformvorschläge von der 'Abhängigkeit' befreit werden sollen. Und zum zweiten sind sowohl die Verhaltensdispositionen selbst wie auch die sie begünstigenden Ursachen wesentlich komplexer, als dies die landläufige Anrufung des 'Abhängigkeits'-Topos suggeriert. Beides verdeutlichen die Auswertungen des qualitativen Panels des IAB, das eine größere Anzahl von Hilfebeziehenden über einen längeren Zeitraum wiederholt auf ihre Erfahrungen im Hilfebezug befragt hat und einen wertvollen Einblick in die subjektiven Verarbeitungs- und Bewältigungsformen des Hilfebezugs und Betreuungsprozesses gibt (vgl. u.a. Wenzel 2008; Grimm 2009; Pfeiffer et al. 2009; Hirseland/Ramos Lobato 2010). Als eine Variante der biographischen Bedeutung des Hilfebezugs wird dort der Typus der „Exklusion" identifiziert, der durch „ein fatalistisches Muster der Lebensführung mit stark resignativen, von Hilflosigkeit und Passivität gekennzeichneten Zügen

der Alltagsbewältigung und Tendenzen zur sozialen (Selbst-)Isolierung" (Hirseland/Ramos Lobato 2010, 14) gekennzeichnet ist und viele Ursachen haben kann, etwa die Resignation nach erfolglosen Bemühungen um Erwerbsintegration oder ein beständiger Wechsel zwischen prekären Beschäftigungsformen und Arbeitslosigkeit (ebda, 32). Solche Dispositionen können auch den individuellen Umgang mit den Aktivierungsstrategien der Arbeitsverwaltung beeinflussen und zu „eigensinnigen Deutungen des Integrationsangebotes der SGB II-Träger" (ebda, 15) führen, wodurch diese 'Angebote' kontraproduktive Effekte erzeugen können. Ein Beispiel hierfür ist das Wahrnehmungsmuster „Exklusionserleben durch Inklusion", bei dem die Beteiligung an angebotenen Maßnahmen „nicht als Förderung der eigenen Chancen und Autonomie betrachtet [wird, K.J.], sondern als ins Leere laufende Form eines als Zwang erlebten wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsversuchs. (...) Hier generieren die Inklusionsangebote des SGB II subjektseitig das Gegenteil ihres ursprünglichen Zwecks, nämlich den inneren Rückzug gegenüber den gesetzlichen Aktivierungsbestrebungen." (ebda, 15).[3] Dieses Wahrnehmungsmuster passt insbesondere zur Charakterisierung des Typus „devolviertes lebensweltbezogenes Arbeitsvermögen", das am ehesten bei jüngeren und älteren Langzeitarbeitslosen festgestellt wird. Als zweiten, ebenfalls wenig erwerbsarbeitsbezogenen Typus von Arbeitsvermögen identifizieren die Autoren das „involvierte lebensweltbezogene Arbeitsvermögen", das dadurch gekennzeichnet ist, dass es gelingt „dem Alltag jenseits der Erwerbsarbeit Sinn zu verleihen und ihn im Bewusstsein eigener Gestaltungskompetenzen planvoll mit Aktivitäten zu füllen" (ebda, 27), etwa durch die Übernahme familialer Aktivitäten. Dass auch hier die Angebote der Grundsicherungsstellen grundsätzlich eher als Zumutung und Bedrohung eines Lebensentwurfs erlebt werden, zeigt Grimm (2009) mit Bezug auf eine Gruppe von Müttern in Paar-Bedarfsgemeinschaften (zwischen 33 und 45 Jahren), die erst durch die Reform als 'Aktivierungskundinnen' entdeckt wurden.[4]

3 Offen lassen die Autoren hingegen die Frage, ob dieser potentiell negative Nutzen von Maßnahmen nicht seine Ursachen partiell auch in *spezifischen* 'abschreckenden' oder sinnentleerten Formen der Maßnahmegestaltung bzw. der willkürlichen und wenig passgenauen Zuweisung in solche Maßnahmen besitzt. Es liegt jedoch nahe, dieser Verbindung zwischen unterschiedlichen subjektiven Verarbeitungsmustern von Hilfebeziehenden und unterschiedlichen Aktivierungsstrategien künftig breitere Aufmerksamkeit zu widmen.

4 Ob die unerwünschten Integrationsmaßnahmen bei dieser Gruppe ebenfalls nichtintendierte Effekte im Sinne einer Verfestigung traditioneller Rollenmodelle haben, wurde bislang von den Autor/innen des Projektes nicht thematisiert.

Für die hier interessierende Fragestellung kann aus diesen Befunden mehreres abgeleitet werden: Der überwiegende Teil derjenigen, die im Wege der oben geschilderten Reformvorschläge von der 'Abhängigkeit' von Fürsorgeleistungen befreit werden sollen, zählt offenbar eben gerade nicht zu denjenigen, deren biographische Ressourcen und Vorerfahrungen sie dazu disponiert, den Hilfebezug und die 'angebotenen' Eingliederungsleistungen als de-autonomisierende Zwangsmaßnahme zu erfahren. Hinzu kommt: Auch bei denjenigen, bei denen Muster der Verfestigung des Hilfebezugs zu beobachten sind, ist weniger der Hilfebezug selbst, sondern sind vielfach Ausgrenzungs- und Prekarisierungserfahrungen am Arbeitsmarkt oder aber auch traditionelle (und durch andere Elemente des Steuer- und Transfersystems institutionell gestützte) Geschlechterrollenorientierungen ursächlich, die auch die subjektive Aneignung des Hilfebezugs und der Unterstützungsmaßnahmen prägen. Soweit solche Haltungen im Hilfebezug stabilisiert werden, verweisen die geschilderten Befunde vor allem auf die partiell negativen Effekte von unerwünschten Unterstützungsmaßnahmen und Workfare-Philosophie, wohingegen die Herkunft der monetären Leistung (ob aus ALG II oder anderen Steuertöpfen) von zweitrangiger Bedeutung scheint. Auch in Bezug auf diese Gruppe liegt die Lösung also wenn überhaupt eher in der Ausgestaltung der Unterstützungsangebote und allgemeiner in der Art und Weise des Umgangs mit den Hilfebeziehenden.

Eine Aussteuerung aus dem Hilfebezug hingegen würde zwar diejenigen, die davon profitieren, auch von unerwünschten Aktivierungsstrategien befreien. Diese Befreiung auf die Gruppe der Erwerbstätigen (und ihrer Partner/innen) oder der langjährigen Beitragszahler/innen zu beschränken, hätte jedoch nur dann eine gewisse Logik, wenn man das Kontroll- und Sanktionsregime in der aktuellen Form bei 'dem Rest' aufrechterhalten will, weil man darin einen positiven Nutzen sieht. Dafür sprechen die empirischen Befunde aber nicht, ganz im Gegenteil: Selbst wenn es gegenwärtig keine gesicherten Erkenntnisse gibt, inwieweit die oben erwähnten nicht-intendierten Verfestigungstendenzen auch auf *spezifische*, abschreckende Umgangsweisen zurückzuführen sind, ist diese Vermutung doch einigermaßen naheliegend. Und die gegenteilige Annahme eines positiven Nutzens ist bislang ebenso wenig belegt, zumindest eines *langfristigen* positiven Nutzens, der sich nicht in der Vertreibung in prekäre Beschäftigungsverhältnisse, private Fürsorgebeziehungen oder verdeckte Armut erschöpft. [5] Es spricht daher insgesamt wenig für die bloße Ausgliederung eines Teils der

5 Vorliegende Befunde zur Wirkung von Sanktionen (vgl. Büttner 2008; Koch u.a. 2009, 246) ziehen stets die statistisch abbildbaren Indikatoren (Abgang aus Hilfebezug und/oder Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) heran, die wenig über den Verbleib bzw. über die Nachhaltigkeit der aufgenommenen Beschäftigung aussagen.

Hilfebeziehenden und stattdessen viel dafür, die Abschreckungspraxis insgesamt und für alle zu überdenken.

Statussicherung und Individualisierung: Einige gleichstellungspolitische Nebenwirkungen

Neben einem Mangel an Argumenten *für* die Reformschritte und -vorschläge gibt es aber auch eine Reihe von Argumenten *dagegen*. Dazu zählen zum einen die Schnittstellenprobleme, die dadurch verstärkt würden. Denn diese Schnittstellenprobleme sind durch das SGB II ja keineswegs abgeschafft, sondern durch die Trennung in zwei Rechtskreise eher erhöht worden, weil nun deutlich mehr Personen – überwiegend Frauen – aus der Betreuung durch die Job-Center ausscheiden und ggf. eine laufende Fördermaßnahme abbrechen müssen, wenn der Partner oder die Partnerin eine bedarfsdeckende Tätigkeit aufnimmt. Nach den Berechnungen des Gender-Projektes betrifft dies mehr als 40% der Frauen in Paar-Haushalten, die aus dem Hilfebezug ausscheiden, denn sie verlassen den Hilfebezug in die 'Nicht-Erwerbstätigkeit' (vgl. ausf. IAQ/FIA/GendA 2009, 169 und 184). Mit der Absenkung der Schwelle, ab der alternativ zum ALG II Wohngeld oder Kinderzuschlag bezogen werden kann, weitet man auch diese Schnittstellenprobleme aus. Ideal wäre daher, wenn es die Trennlinie ALG I/ALG II zumindest in Bezug auf den Zugang zu aktiven Leistungen gar nicht gebe. Eine neuerliche Großreform, die die Zusammenführung der Arbeitsförderung 'in einer Hand' und ggf. auch ihre organisatorische Trennung von der Verwaltung der passiven Leistungen realisiert, dürfte jedoch auch auf mittlere Sicht politisch nicht durchsetzbar sein. Solange dies nicht ansteht, ist aber eine Vermehrung von Konstellationen, die zu diesen Rechtskreiswechseln führt, aus gleichstellungspolitischer Sicht wenig zielführend, weil damit jeweils auch ein Ausschluss von Unterstützungsmaßnahmen verbunden ist.

Zwar zeigen die Auswertungen des qualitativen IAB-Panels, dass gerade Frauen mit einer klassischen Zuverdienerinnen- oder Hausfrauen-Orientierung selbst gerne auf das 'Fordern und Fördern' der Job-Center verzichten und den Abgang aus dem Hilfebezug in Nicht-Erwerbstätigkeit als Wiederherstellung einer von ihnen angestrebten Normalität (Ernährermodell) begrüßen (vgl. Grimm 2009). Jedoch ist fraglich, inwieweit diese Realität als Argument für eine Neuausrichtung des Hilfesystems taugt. Die Möglichkeit, das einmal eingeschlagene Lebens-

modell mit Steuermitteln unbefristet fortzusetzen – diese lebenslange Garantie des Ernährermodells bot in der Tat die Arbeitslosenhilfe; ein in der Gleichstellungsdebatte weniger beachteter Aspekt, den Knuth (2007) hervorgehoben hat. Bislang nicht empirisch untersucht und auch als Frage nicht thematisiert wurde, inwiefern auch dieser Pfeiler des Sicherungssystems zur für Deutschland charakteristischen starken Verbreitung des 'modernisierten Ernährermodells' beigetragen hat, indem er Familien mit langzeiterwerbslosem 'Ernährer' ermöglichte, den einmal erreichten ökonomischen Status durch Aufnahme eines geringfügigen Beschäftigungsverhältnisses so lange zu sichern, bis der Ernährer erneut eine statusadäquate Beschäftigung – oder aber den Rentenbezug – erreicht hatte. Um die These zuzuspitzen: Eine individualisierte, auf dauerhafte Lebensstandardsicherung ausgerichtete Leistung hat nicht nur die ökonomische Unabhängigkeit zuvor erwerbstätiger Frauen von ihrem Partner und damit die Stabilisierung des 'Zwei-Verdiener'-Modells zur Folge, sondern kann vor dem Hintergrund geschlechterkonservativer Rollenleitbilder als Kehrseite in gleichem Maße die Stabilisierung des traditionellen oder 'modernisierten' Ernährer-Modells bewirken. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um eine zeitlich unbefristete Lebensstandardsicherung handelt, wie sie alle oben skizzierten Reformvorschläge beinhalten.

Neben den genannten ambivalenten Wirkungen in Bezug auf die Stabilisierung von Geschlechterrollenbildern ist eine vollständige Individualisierung aber auch in Hinblick auf die vertikale Gerechtigkeit nicht unproblematisch. Denn zum einen schränkt eine Individualisierung auch das Prinzip der Besteuerung nach Leistungsfähigkeit ein. In den skandinavischen Ländern mit individualisiertem Steuer- und Transfersystem etwa sind Zweiverdiener-Haushalte insofern privilegiert, als sie weniger belastet werden als Einverdiener-Haushalte mit gleichem Bruttoeinkommen (vgl. Tiraferri 2005). Zum zweiten wäre eine dauerhafte Besserstellung von Personen, denen es einmal gelungen ist, einen bestimmten Status zu erreichen, gegenüber denjenigen, die diesen Status niemals erreicht haben, nur dann zu rechtfertigen, wenn es primär in der individuellen Macht stünde, diesen Status zu erreichen. Dagegen sprechen nicht nur die gerade in Deutschland starken Effekte der sozialen Herkunft (vgl. u.a. Groh-Samberg 2009), sondern auch die Beschränkungen des Arbeitsmarktes, einschließlich der Geschlechtersegregation des Arbeitsmarktes mit ihren sehr asymmetrischen Verdienstmöglichkeiten. Das Prinzip der Lebensstandardsicherung bedeutet eben immer auch eine Verlängerung der Asymmetrien am Arbeitsmarkt in die sozialen Sicherungssysteme hinein.

Fazit

Die Vorschläge und bereits erfolgten Reformen, die einen Teil von Hilfebeziehenden 'raus aus Hartz IV' befördern, besitzen (auch) aus gleichstellungspolitischer Sicht mehrere Nachteile: Die Ersetzung des ALG II durch Wohngeld, Kinderzuschlag oder Kindergeld im Falle der erwerbstätigen Hilfebeziehenden verstärken *erstens* einen problematischen Effekt, den die 'Hartz-IV'-Reform ohnehin schon hatte, dass nämlich durch eine Trennung der Rechtskreise insbesondere Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften zu den Arbeitsagenturen wechseln müssen oder in die stille Reserve, wenn ihr Partner eine bedarfsdeckende Erwerbstätigkeit aufnimmt. Sie tragen *zweitens* dazu bei, durch steuerfinanzierte Zuschüsse unbefristet die Fortsetzung des Ernährermodells (ohne Ernährer) zu stabilisieren. Letzteres gilt auch für eine zeitlich unbefristete Lebensstandardsicherung nach dem Vorbild der Arbeitslosenhilfe. Das Prinzip der Lebensstandardsicherung hat *drittens* den Effekt, die Asymmetrien der Entlohnung am Arbeitsmarkt in die sozialen Sicherungssysteme hineinzuverlängern. *Viertens* schließlich wäre vermutlich ein weiterer wichtiger indirekter Effekt der erneuten Residualisierung des Hilfesystems eine doch wieder deutlich stärkere Stigmatisierung der 'Rest-Gruppe', die nach dem Aussortieren noch im Hartz IV-Bezug übrigbliebe. Diese Risiken einer Individualisierung sozialer Sicherungssysteme und Residualisierung der Grundsicherung kommen auch in den gleichstellungspolitischen Debatten um die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme bislang zu kurz und sollten stärker in die Überlegungen einbezogen werden. Wichtig festzuhalten ist, dass all dies nicht gegen eine befristete Differenzierung und Verlängerung der Lebensstandardsicherung spricht, auch wenn die jüngsten Diskussionen im Kontext der Haushaltsdebatte und der Sparbeschlüsse der Bundesregierung zuletzt eher in die gegenteilige Richtung weisen und einen Abbau von Sozialleistungen vorsehen. Um individuelle Härten zu vermeiden, um die ökonomische Unabhängigkeit gerade von Frauen für einen längeren Zeitraum zu erhalten, und sie als Leistungsbezieher/innen auch zu Hauptadressatinnen der Arbeitsverwaltung werden zu lassen, erscheint dies allen Sparzwängen zum Trotz notwendig. Für eine Beseitigung der abschreckenden Effekte, die die verdeckte Armut fördern, bedarf es jedoch einer Normalisierung des Hilfebezugs, die nur durch Veränderungen des Umgangs mit Hilfebeziehenden wie auch des öffentlichen Diskurses über die 'Abhängigkeit von Fürsorgeleistungen' zu bewerkstelligen sind. Die Beiträge in diesem Band enthalten dazu zahlreiche Anregungen.

Literatur

Andreß, Hans-Jürgen, 1999: Leben in Armut. Analysen der Verhaltensweisen armer Haushalte mit Umfragedaten. Opladen.

Bundesagentur für Arbeit, 2010: Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitslose nach Rechtskreisen, Jahreszahlen 2009, Nürnberg.

Büttner, Thomas, 2008: Ankündigungseffekt oder Maßnahmewirkung? Eine Evaluation von Trainingsmaßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung. 3. Jg. Heft 1, 25-40.

Buhr, Petra, 1995: Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug. Opladen.

Bundesregierung, 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestags-Drucksache 17/374 vom 28.12.2009.

Die Linke, 2008: Antrag der Fraktion DIE LINKE: Armut trotz Arbeit vermeiden – Benachteiligung Alleinerziehender beim Kinderzuschlag beenden, Bundestags-Drucksache 16/9746 vom 25.6.2008.

Graf, Tobias/Rudolph, Helmut, 2009: Dynamik im SGB II 2005-2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig. Nürnberg. (IAB-Kurzbericht, 05/2009).

Grimm, Natalie, 2009: Geschlechtsspezifische Verteilungswirkungen des SGB II beim Zugang zu Leistungen. Kommentar. In: Betzelt, Sigrid/Lange, Joachim/Rust, Ursula (Hg.): Wer wird 'aktiviert' – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. Rehburg-Loccum, 99-108.

Groh-Samberg, Olaf, 2009: Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden.

Hans-Böckler-Stiftung, 2010: Nicht einmal jeder zweite Anspruchsberechtigte 'stockt auf'. 500.000 vollzeitbeschäftigte Geringverdiener verzichten auf staatliche Unterstützung, Pressemitteilung vom 3.3.2010, http://www.boeckler.de/320_103012.html (31.5.2010).

Haustein, Thomas, 2007: Wohngeld in Deutschland 2005. Ergebnisse der Wohngeldstatistik. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, 200-207.

Hirseland, Andreas/Ramos Lobato, Philipp (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. Nürnberg. (IAB-Forschungsbericht Nr. 3/2010).

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht, Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg. http://www.bmas.de/portal/40196/f396_forschungsbericht.html (31.05.10).

Knuth, Matthias, 2007: Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge: Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende". In: Rudolph, Clarissa/Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven. Münster, 66-91.

Koch, Susanne/Krug, Gerhard/Stops, Michael, 2009: Zur Bedeutung von öffentlicher Arbeitsvermittlung und Beratung in der Krise. In: Sozialer Fortschritt. 58. Jg. Heft 11, 241-248.

Leibfried, Stephan Leisering, Lutz/Buhr, Petra/Ludwig, Monika/Mädje, Eva/Olk, Thomas et al., 1995: Zeit der Armut – Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt/Main.

Mädje, Eva/Neusüß, Claudia , 1996: Frauen im Sozialstaat. Zur Lebenssituation alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen. Frankfurt/Main.

Pfeiffer, Sabine/Hacket, Anne/Ritter, Tobias/Schütt, Petra, 2009: Arbeitsvermögen in Zeiten des SGB II – Zwischen Reproduktion und Erosion. In: Seifert, Hartmut/Struck, Olaf (Hg.): Arbeitsmarkt und Sozialpolitik. Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit. Wiesbaden, 167-188.

Steffen, Johannes, 2009a: Bedarfsdeckende Bruttoentgelte. Erforderliche Bruttoentgelthöhen zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach SGB II. Arbeitnehmerkammer Bremen. http://www.ak-sozialpolitik.de/dukumente/2009-08-03%20bedarfsdeckende%20Bruttoentgelte.pdf (31.5.2010).

–, 2009b Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit – insgesamt unzureichend. Plädoyer für eine neue Arbeitslosenhilfe. Arbeitnehmerkammer Bremen. http://www.ak-sozialpolitik.de/dukumente/2009-12-01%20Soziale%20Sicherung%20bei%20Arbeitslosigkeit.pdf (31.5.2010).

Tiraferri, Angela, 2005: Taxing Working Families: A distributional analysis. Paris. (OECD Tax Policy Studies , No. 12).

Wenzel, Ulrich, 2008: Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen: Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform. 54. Jg. Heft 1, 57-78.

Clarissa Rudolph

Die Rolle des Staates bei der Regulierung von Privatheit

Eine große Herausforderung für einen Wandel der Geschlechterverhältnisse im Hinblick auf die Neustrukturierung und Neuverteilung von Arbeit stellt das Spannungsverhältnis von Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit dar. Da die Partizipation von Frauen am Erwerbsarbeitsmarkt u.a. davon bestimmt wird und abhängig ist, wie die private, unbezahlte Arbeit organisiert wird, erfordern gleichstellungspolitische Fortschritte in der Erwerbsarbeit auch einen Wandel der Arbeitsorganisation der privaten Arbeit. Im SGB II ist vermeintlich ein gleichstellungspolitischer Fortschritt insofern verankert, als auch die Erwerbsintegration von Frauen gefordert wird. Diese Anforderung trifft allerdings auf die weit verbreitete geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, bei der überwiegend Frauen für die Kinderbetreuung zuständig sind, wodurch ihre stärkere Integration in den Arbeitsmarkt begrenzt ist.

Diese Konzeption des SGB II stellt die Fachkräfte der Grundsicherungsstellen vor eine schwierige Aufgabe: Sie sollen die Erwerbstätigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durchsetzen, um die Hilfebedürftigkeit abzubauen, und zwar zunächst unabhängig davon, wie sich die innerfamiliäre Arbeitsteilung gestaltet. Somit müssen sie sich mit der Frage auseinandersetzen, ob sie die Integration von Frauen auch gegen Widerstände und private Absprachen zur Arbeitsteilung durchsetzen sollen und wollen – und ob dies noch als ein Beitrag zur Gleichstellung verstanden werden kann. Tatsächlich verweist dieses Dilemma auf ein grundlegendes Dilemma von Gleichstellungspolitik: Wie weit darf der Staat regulierend in private Verhältnisse eingreifen – und wenn er das nur begrenzt darf, wie durchschlagskräftig ist dann noch Gleichstellungspolitik? Der folgende Beitrag geht dieser Frage auf der Grundlage konkreter Konstellationen und Konfliktlagen in Grundsicherungsstellen hinsichtlich der Legitimität staatlicher Interventionen auf 'private' Entscheidungen nach und stellt diese in den Kontext von übergreifenden Diskussionen und Entwicklungen in Bezug auf die Rolle des Staates bei der Regulierung von Privatheit.

Es wird sich zeigen, dass sich das grundlegende Dilemma zwar differenziert diskutieren, aber kaum pauschal lösen lässt. Die vorgestellten Befunde zur innerfamiliären Arbeitsteilung (1) weisen zunächst auf die ungleiche Verteilung

von Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern hin. Die Einschränkungen, die damit bei der Integration in Erwerbsarbeit vorhanden sind, werden auch im Vermittlungsprozess des SGB II sichtbar, wie sich durch die Auswertung der gleichstellungsorientierten Fallstudien zeigen lässt (2). Dieses Dilemma, vor das die Fachkräfte gestellt sind, rührt aus der Trennung von Privatheit und Öffentlichkeit und aus den Einschränkungen her, die sich daraus für gleichstellungspolitisches Handeln ergeben (3): Dies zeige ich anhand eines kurzen Abrisses zur Gleichstellungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, deren Grundwidersprüche sich auch in der Gleichstellungskonzeption des SGB II wiederfinden (4). Die Anforderungen an Steuerung, die sich daraus ergeben, können mittelfristig kaum isoliert im SGB II erfüllt werden, sondern bedürfen einer Neuausrichtung bundesdeutscher Gleichstellungspolitik (5).

1. Private Arbeitsteilung – Befunde

Die stärkere Erwerbsintegration von Frauen legt nahe, dass sie nicht mehr in gleichem Maße die unbezahlte Hausarbeit übernehmen können wie in einem Familienmodell, bei dem der Erwerbsbereich Domäne des Mannes und Familienernährers ist und die traditionelle Haus- und Familienarbeit in der alleinigen Verantwortung der Ehefrau liegt. Die letzte Zeitbudgetstudie des Statistischen Bundesamtes von 2001/2002 zeigt allerdings, dass sich in der Ungleichverteilung unbezahlter Hausarbeit wenig verändert hat: Männer arbeiten deutlich weniger im Haushalt als Frauen und die im Zeitlauf festgestellte Veränderung dieses Verhältnisses ist lediglich darauf zurückzuführen, dass die unbezahlte Tätigkeit von Frauen etwas abgenommen hat (vgl. Stat. Bundesamt 2003, 14). Selbst wenn in Familien mit Kindern beide Eltern erwerbstätig sind, leisten Männer weniger als die Hälfte der unbezahlten Arbeit; gleichzeitig liegt ihr Anteil an der bezahlten Arbeit nur etwa um ein Drittel höher als der der Frauen. Bei der ungleich verteilten Arbeit geht es im übrigen nicht nur um die Kinderbetreuung und damit zusammenhängende Tätigkeiten; auch die Pflegearbeit, also die Betreuung von Eltern oder PartnerInnen wird zu zwei Dritteln von Frauen übernommen (vgl. Backes u.a. 2008; Stiegler 2009). Während Frauen (im eingeschränkten Maße der Teilzeitarbeit) stark auf den Erwerbsarbeitmarkt eingedrungen sind, halten sich Männer bei der Übernahme unbezahlter Arbeit deutlich zurück.

Eine Hauptzuständigkeit der Frauen für Familie und Kinder[1] zeichnet sich auch in den Befunden und Fallstudien zur gleichstellungspolitischen Bewertung des SGB II ab, wobei es zur tatsächlichen Arbeitsteilung in ALG II-Bedarfsgemeinschaften keine repräsentativen Befunde gibt. Interviews mit ALG II-EmpfängerInnen und mit Fachkräften des Aktivierungsprozesses legen nahe, dass innerhalb von Familien mit Kindern unter drei Jahren ganz überwiegend Frauen die Kinderbetreuung übernehmen und damit auch dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 228ff.). Dies hat zur Folge, dass diese Frauen – ganz überwiegend – nicht mehr in den Aktivierungsprozess integriert sind, also weder dem *Fordern* noch dem *Fördern* unterliegen (ebd.). In der Befragung „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit" (PASS) stimmte ein gutes Drittel der befragten ALG II-Beziehenden der Aussage zu, dass die Aufgabe des Ehemanns das Geld verdienen sei und die Aufgabe der Ehefrau Haushalt und Familie. Mehr als zwei Drittel teilen aber die Ansicht, dass die Frau bereit sein sollte, die Arbeitszeit wegen der Familie zu verringern (vgl. ebd., 218). Ähnlich wie bei den Befragten ohne ALG II-Bezug (Zustimmungsrate hier: 64%) dominiert das *modernisierte Ernährermodell* die Familien- und Geschlechterrollenleitbilder. Differenziert man die Angaben jedoch weiter aus, so zeigen sich deutliche Geschlechterunterschiede und Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland: Insgesamt sind Männer traditioneller ausgerichtet als Frauen und ostdeutsche Frauen und Männer stärker erwerbsorientiert als westdeutsche. Zudem sind insgesamt die Haushalte mit ALG II-Bezug „etwas traditioneller eingestellt als die sonstige Bevölkerung" (ebd.).

2. Eingriffsrechte des Staats – Pro und Contra im arbeitsmarktpolitischen Alltag

Der Aktivierungsprozess im SGB II ist vielfältigen Restriktionen unterworfen (vgl. Jaehrling in diesem Band), die auch Einfluss nehmen auf Ziele und Umsetzung von Aktivierungsstrategien und Erwerbsperspektiven von Arbeitslosen. Jenseits der externen (Gesetze, Anweisungen der BA etc.) und internen (geschäftspolitische Leitlinien der einzelnen Jobcenter) Vorgaben gibt es Ermessensspielräume der Fachkräfte, wie sie diese Vorgaben in das operative Geschäft umsetzen. Auch das Ziel der Gleichstellung gilt vielen zunächst als externe Vorgabe, das im Aktivierungsprozess auf das Geschlechterwissen der AkteurInnen trifft (vgl.

1 Pflegearbeit wurde zum Zeitpunkt der Erhebung in den untersuchten Grundsicherungsstellen als „Vermittlungshemmnis" de facto nicht thematisiert.

meinen Beitrag in diesem Band). Innerhalb ihres Ermessensspielraums gehen die Fachkräfte unterschiedlich mit den Anforderungen nach Gleichstellung um. Im Rahmen der im Gender-Projekt durchgeführten Fallstudien wurde dieser staatliche Auftrag wiederholt diskutiert. Dabei zeigt sich, dass viele Fachkräfte Gleichstellung nicht als zentrale Aufgabe ihrer arbeitsmarktpolitischen Tätigkeit ansehen. Gleichwohl bewerten viele Fachkräfte – direkt danach befragt – das SGB II gleichstellungspolitisch positiv, weil viele Frauen erstmals einen Zugang zum Aktivierungsprozess haben, da alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft leistungsberechtigt sind und deshalb aber auch zum Abbau der Hilfebedürftigkeit beitragen müssen:

> Dem Gesetzgeber ist es egal, wer arbeitet, ob da die Frau oder der Mann ganztägig arbeitet, wie sie sich die Kindererziehung aufteilen, das ist dem Einzelnen oder den Familien freigestellt. Und das thematisier ich auch. Eine Basis ist geschaffen worden für Gleichberechtigung, was Arbeit betrifft (GD_264).

Eine besonders kritische Perspektive nehmen die Fachkräfte aber vor allem dann ein, wenn sich Gleichstellung nicht nur auf den Erwerbsarbeitsmarkt bezieht, sondern auch auf die Regulierung privater Arbeitsteilung und Lebensverhältnisse – unabhängig davon, dass das eine das andere bedingt.

> Das ist ganz eindeutig meine Meinung, dass man das der Familie selbst überlassen muss, dass man das den Menschen selbst überlassen muss, egal ob das jetzt Mann oder Frau ist, wie das Lebensbild aussieht, das ist nicht Sache des Staates, hier einzugreifen. Das wäre meines Erachtens auch ein Rückschritt innerhalb dieser Entwicklung der Emanzipation von Frauen (GB_244).

Eine Mittelposition wird von einigen dahingehend eingenommen, dass – und das besagt ja auch § 10 SGB II – der Vorrang der Kinderbetreuung bei Kleinkindern zu akzeptieren sei, sich aber mit dem zunehmenden Alter der Kinder die Erwartungen an Erwerbstätigkeit (von Frauen) verändern würden. Zumindest eine Teilzeittätigkeit oder ein Mini-Job könnte man dann im Sinne des Gesetzes erwarten:

> Das SGB II ist ja nicht so geschrieben worden, um die Familien zu gängeln, sondern es ist deswegen so geschrieben worden, damit die Leute eigenständig werden, dass sie eben nicht mehr auf Kosten öffentlicher Mittel leben, also von daher ist es richtig [hier einzugreifen]. Aber es muss das richtige Maß haben, also das heißt wenn das Kind 3 Jahre alt wird, erwarten wir nicht von einer Mutter, dass sie sofort Vollzeit arbeitet, aber dass sie Teilzeit arbeitet, oder nur stundenweise arbeitet (GF_265).

Die überwiegende Mehrheit jedoch sieht die Zuständigkeiten hinsichtlich der Aushandlungsprozesse geteilt: während die Jobcenter zuständig sind für den Be-

reich der Erwerbsintegration und der Aktivierung, ist die private Arbeitsteilung Aufgabe der Paare. Sie müssen sich einigen, wie ihre Arbeitsteilung abläuft, denn

> man kann den Leuten nicht das Gefühl geben, wenn die hierher kommen und in Interaktion treten, sie sind hier in einem Prozess der Umerziehung (LT_232).

Es wird befürchtet, dass durch eine zu starke Steuerung seitens der Jobcenter in die innerfamiliale Arbeitsteilung hinein die ausgehandelte Balance innerhalb der Paarbeziehung und damit auch die Beziehung an sich gefährdet ist. Hier hat dann der Schutz der Familie eindeutig Vorrang, auch wenn gesetzlich geregelt ist, dass derjenige (oder diejenige) aktiviert werden soll, der (oder die) die besseren Chancen auf einen Arbeitsplatz hat:

> Im Jobcenter müssen wir das schon ein bisschen interpretieren. Also: Wenn – es ist jetzt völlig egal, ob es ein türkischer Mann sagt oder ein deutscher Mann 'ich stehe auf dem Standpunkt, meine Frau bleibt zuhause', dann müssen wir sehen, wieweit können wir da eindringen, um nicht irgendwelche Familienbanden auch kaputt zu machen. D.h. hier müssen wir auch dem Familienbild, was die beiden für sich leben, oder was die Familie für sich lebt, dem müssen wir auch ein bisschen Rechnung tragen. Wenn es mit uns im Ermessensbereich auch vereinbar ist. Also, wir stehen immer wieder auf dem Standpunkt und das werden wir auch jederzeit einem ausländischen Mitbürger oder Mitbürgerin sagen, genauso wie einem deutschen: immer derjenige, der im Augenblick die Qualifikation hat und auf dem Markt gebraucht wird, den werden wir natürlich vorrangig in die Vermittlung nehmen. Und wenn es dann um Kinderbetreuung geht, [...] und hier wird eindeutig von der Familie gesagt, bei uns wird es aber so geregelt, dass für die Kinderbetreuung die Frau zuständig ist, dann wird es auch akzeptiert.... Da geht für uns das Recht der Familie vor (LT_013).

In den Aussagen der Fach- und Führungskräfte werden zentrale Fragen hinsichtlich der Durchsetzung von Gleichstellung deutlich, denen ich im Weiteren nachgehen möchte[2]. In der Praxis der SGB II-Umsetzung zeigt sich, dass die Frage danach, wie die Anforderungen des SGB II umgesetzt werden können, von vielfältigen unklaren Grenzziehungen durchdrungen ist. Insbesondere herrscht Uneinigkeit darüber, wie stark die Zugriffsrechte auf die Bedarfsgemeinschaften sind. Diese Unsicherheit rührt auch von den Grenzen zwischen Öffentlichkeit

2 Auch die hier nur angedeutete Bedeutung der Kategorie „Migrationshintergrund" wäre weiterer Betrachtungen wert, kann hier aber nicht geleistet werden. Nur so viel: Mein Eindruck während der Fallstudien war, dass ein gewisser Eingriff in Familien mit Migrationshintergrund eher als legitim erachtet wird, ausgehend davon, dass sich die ZuwanderInnen der Mehrheitsgesellschaft anpassen müssen. Dass ein entscheidender kultureller Unterschied in den Geschlechterrollen existiert, aber nicht zu akzeptieren ist, taucht auch als Argumentationsfigur über Integrationsprozesse und z.B. auch als Legitimation zur Einführung von Einbürgerungstests auf.

und Privatheit her, wobei Privatheit als Sphäre gilt, die vor dem Zugriff des Staates geschützt ist. In der Frauenbewegung und der feministischen Wissenschaft gibt es eine Tradition dieser Debatte, die zwischen der Forderung nach Schutzrechten von Frauen und Kindern in privaten (Gewalt-)Verhältnissen einerseits und nach Autonomie andererseits angesiedelt ist und die ich im Weiteren aufgreifen möchte.

3. Ambivalente Diskurse und Strategien

Das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit, das ich hier kurz skizziere, hat auch Einfluss auf die Reichweite und das Ausmaß staatlicher Steuerung von Gleichstellung, wie ich anschließend darstelle. Dabei spiegeln sich gleichermaßen sowohl in den konzeptionellen Diskursen und Kritiken als auch in der Praxis staatlicher Steuerung vielfältige Ambivalenzen wider.

3.1 Das Verhältnis von Öffentlichkeit und Privatheit

Das Verhältnis von *öffentlich* und *privat* und die Auseinandersetzungen darüber sind geprägt von den Verheißungen und Konflikten um Autonomie und Exklusion. So konstituierte die Trennung der beiden Sphären die private Sphäre als einen autonomen, vom Staat geschützten Bereich. Diese Trennung gilt zunächst als Errungenschaft der Moderne. In der Öffentlichkeit finden die Verhandlungen über den Staat und seine ihn konstituierenden Regeln statt und dabei können alle (männlichen) Bürger partizipieren. In der privaten Sphäre hingegen soll der Staat möglichst wenig Eingriffsrechte haben, sondern sich das (männliche) Individuum selbst entfalten. Dass sowohl die Freiheitsversprechen als auch die Partizipation an Bildung, Arbeit und Politik vorwiegend für die männliche Hälfte der Bevölkerung galt, hat die Frauen- und Geschlechterforschung theoretisch und empirisch nachgewiesen und kritisiert (vgl. für einen Überblick Jurczyk/Oechsle 2008). Die Zuweisung der beiden Sphären an Männer und Frauen entlang von Geschlechterstereotypen und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung führte zu einem Ausschluss von Frauen aus der öffentlichen Sphäre und – weniger thematisiert – zu einem Fehlen von Männern in der privaten Sphäre. Während die Exklusion von Frauen aus der Öffentlichkeit auch mit einem Mangel an gesellschaftlicher Partizipation und Macht verbunden war, beinhaltete die Abwesenheit der Männer von der privaten Sphäre aber keinen Machtverzicht: So regelte das Bürgerliche Gesetzbuch bis 1959 das Letztentscheidungsrecht des Vaters

bei elterlichen Meinungsverschiedenheiten. Bis 1977 durfte die Frau nur dann berufstätig sein, wenn sie ihre familiären Verpflichtungen nicht vernachlässigte.

Die Kritik der Frauenbewegung und der Frauenforschung richtete sich aber nicht nur gegen den Geschlechterdualismus, der den beiden Sphären inhärent war, sondern auch gegen die inhaltliche Festlegung, was als öffentlich und was als privat galt. In den beiden wichtigsten Parolen zu Beginn der Frauenbewegung werden die ambivalenten Reaktionen in Bezug auf diese Trennung deutlich: „Das Private ist politisch" impliziert, dass Feministinnen nicht mehr bereit waren, die Ungleichheiten der Geschlechterverhältnisse, die als privat charakterisiert waren, zu akzeptieren bzw. als Ergebnis privater Aushandlungsprozesse zu legitimieren. Der Slogan „Mein Bauch gehört mir" aus dem Kampf um das Recht auf Abtreibung hingegen verweist auf das Recht auf Autonomie und Selbstbestimmung hinsichtlich des eigenen Körpers, bei dem staatlichen Organe jegliches Mitspracherecht abgesprochen wurde. Gleichwohl gibt es einen gemeinsamen Bezugspunkt beider politischer Forderungen, nämlich das Recht auf weibliche Selbstbestimmungen, das weder von privaten noch von staatlichen Gewaltverhältnissen eingeschränkt werden darf (vgl. Lund 2008, 51).

Auch wenn die Begriffe von Öffentlichkeit und Privatheit heute noch Geltung haben, so haben sich sowohl die Grenzen verändert als auch die Definition der Sphären. Denn es ist ja nicht so, dass der Bereich des Privaten exakt zu bestimmen und unveränderlich wäre. Vielmehr unterliegt die Definition des Privaten gesellschaftlichem Wandel bzw. existieren Regulierungen privater Lebensbereiche, die zur Beibehaltung gesellschaftlicher Strukturierungen beitragen sollen. So gilt in der Bundesrepublik Deutschland der private Bereich der Familie durch Art. 6 GG als zu schützendes öffentliches Gut, das auch wiederholt zur Abwehr weitergehender Gleichstellungsbestrebungen in Stellung gebracht wurde. Gerade in Deutschland ist das Verhältnis von Gleichstellung und Familie immer wieder als Gegensatz und als Konflikt charakterisiert worden, demnach Gleichstellung nur auf Kosten der Familie zu erreichen sei bzw. die Familie in ihrem Bestand gefährde[3]. Dieser Konflikt wird auch in den Steuerungsbemühungen des Staates in Punkto Gleichstellung sichtbar.

3 Dieses Argument dominierte auch lange die Debatte über die rechtliche Regulierung von Gewalt und Vergewaltigung in der Ehe. So sollte Vergewaltigung in der Ehe kein Straftatbestand sein, weil dies als unzulässiger Eingriff in die Gestaltung ehelicher Beziehungen verstanden wurde.

3.2 Reichweite und Ausmaß staatlicher Steuerung von Gleichstellung

Wenngleich die Verankerung der Gleichberechtigung im Grundgesetz als Meilenstein bundesdeutscher Verfassungs- und Frauenpolitik gelten kann, sind daraus nicht unmittelbar frauenpolitische Aktivitäten entstanden. Für die überwiegende Mehrheit von PolitikerInnen war mit Art 3 Abs. 2 GG die Gleichberechtigung vollzogen, so dass keine weiteren Aktivitäten nötig waren. Einige Wenige konzentrierten sich eher auf die rechtspolitische Angleichung der Gesetzbücher (v.a. BGB) an den Gleichberechtigungsgrundsatz. Erst die Frauenbewegung brachte die Frage von Diskriminierung und Unterdrückung von Frauen, die sozialen, ökonomischen und politischen Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern durch die *Politisierung des Privaten* auf die politische Agenda. Bis dahin zielten (familien-, sozial- und rechts)politische Handlungen, die das Geschlechterverhältnis betrafen, auf die Institutionalisierung und Bewahrung des Ernährermodells ab, z.B. durch die steuerrechtliche Subventionierung des Ehegattensplittings. Die im Zuge der Frauenbewegung entstandene institutionalisierte Frauenpolitik (vgl. Rudolph 2009) war zunächst weiterhin stark geprägt von familienpolitischen Begrenzungen und stand unter den Leitbildern „Vereinbarkeit von Familie und Beruf" und „Wahlfreiheit". Ersteres repräsentiert die eher sozialdemokratische Ausrichtung, die eine stärkere Erwerbsintegration der Frauen anstrebte und in ihre Frauenpolitik Maßnahmen integrierte, die die Erwerbstätigkeit von Frauen unterstützen sollten. CDU-orientierte Frauenpolitik wollte zunächst die *Wahlfreiheit* für Frauen durch eine Aufwertung der Familienarbeit stärken, um damit Frauen zu ermutigen, die Entscheidung für die Familienarbeit zu treffen und trotzdem sozial (d.h. durch Eheprivilegien) abgesichert zu sein. Gerade im Zuge der christlich-liberalen Koalition von 1983-1998 wurden Maßnahmen verankert, die beide Ansätze zusammenbringen sollten: Durch den Ausbau des Mutterschutzes und die Etablierung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs sollten Frauen die Möglichkeit haben, sich in den ersten drei Jahren nach der Geburt des Kindes seiner Betreuung zu widmen, ohne das Anrecht auf den Arbeitsplatz nach dem Wiedereinstieg zu verlieren. Obwohl geschlechtsneutral formuliert, wurde der Erziehungsurlaub Mitte der 1990er Jahre in weniger als 2% der Fälle von Männern beantragt und noch Anfang 2006 betrug ihr Anteil lediglich 3,5% (Deutscher Bundestag 2008, 19). Vermeintlich frauenfreundliche Regelungen führten zu einer Persistenz geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und einem erhöhten Beschäftigungsrisiko für Frauen vor allem bei der Einstellung.

Nur wenige gesetzliche Regelungen hatten explizit Gleichstellung und Frauenförderung zum Inhalt; sie wurden vorwiegend auf Landesebene verankert und

zielten lediglich auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ab. Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft wurde unter der rot-grünen Bundesregierung vom damaligen Bundeskanzler Schröder abgelehnt und galt damit als nicht mehr durchsetzbar. Auf die Erwerbsintegration von Frauen zielt die Verankerung von Gleichstellung in der Arbeitsförderung ab, zunächst durch das AFG, dann durch das SGB III. Die Festschreibung des Gleichstellungsprinzips im SGB II im Kontext des Aktivierungsparadigmas führt die oft widersprüchliche Politik fort (vgl. Rudolph 2007).

Weiterführende gleichstellungsorientierte Akzente wurden dann in der großen Koalition durch die Familienpolitik Ursula von der Leyens gesetzt, die insbesondere das Erziehungsgeld zeitlich begrenzte und zudem zwei Monate der insgesamt möglichen 14 Monate davon abhängig macht, dass ein Betreuungswechsel zwischen Partner/Partnerin stattfindet. In den Reaktionen auf die als Vätermonate bezeichnete Erweiterung des Erziehungsgeldes wurde in erster Linie deshalb Empörung laut, weil damit unzulässig in die innerfamiliäre Arbeitsteilung eingegriffen werde: „Der Staat sollte nicht vorschreiben, von wem die Kinder erzogen werden. Das sollten die Eltern selbst entscheiden" so der damalige CSU-Generalsekretär Söder (zitiert nach Spiegel-Online 2006). Während sich mittlerweile die staatliche Regulierung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf *für Frauen* durchsetzen konnte, erscheint die explizite Einbeziehung *der Männer* als übergriffig und überregulierend. Im Kontext des SGB II stellt sich die Debatte ähnlich dar.

4. Steuerung der Geschlechterverhältnisse in der Grundsicherung

Mit dem SGB II wird die teilweise an anderer Stelle[4] schon vollzogene Hinwendung zum *adult worker-model*, bei dem Männer und Frauen gleichermaßen durch Erwerbstätigkeit zum Familieneinkommen beitragen, verankert. Diese vermeintliche gleichstellungspolitische Steuerung wird allerdings nicht mit entsprechenden Instrumenten zur Umsetzung begleitet. Vielmehr wird die Ausgestaltung dieses Prinzips weitgehend den Fachkräften des SGB II überlassen.

Eine Fallmanagerin, die für die Gruppe der über 50jährigen zuständig ist, berichtete, dass sie nun Frauen einladen muss, die bisher ausschließlich als

4 Z.B. beim neuen Unterhaltsrecht oder tendenziell bei den Regelungen zur Hinterbliebenenversorgung. Auch hier geht der Gesetzgeber davon aus, dass beide EhepartnerInnen (zunehmend) in der Lage sind/sein müssten, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten, wodurch abgeleitete Versorgungsansprüche nicht mehr notwendig sind.

Hausfrauen und Mütter tätig waren. Diese reagieren verständnislos: 'noch nie in ihrem Leben hätten sie erwerbstätig sein müssen, warum denn jetzt plötzlich?' (FK_266). Während einer Gruppendiskussion berichtet eine andere Fachkraft von einem Fall, der sie vor eine schwierige Entscheidung stelle:

> Ich hab ein älteres Ehepaar, die Frau ist in meinem Alter, der Mann [...] ist jetzt 58 und hat die 428-Erklärung[5] unterschrieben. [...] Die Frau hat einen Halbtagsjob, sie putzt in [Kleinstadt]. Dann hab ich der Frau gesagt, 'also Sie sind jetzt dran, wir müssen sehen, dass wir aus dem Minijob einen Vollzeitjob machen oder Sie fragen bitte Ihren Arbeitgeber, ob Sie die Stunden aufstocken können'. Dann kommt von der Frau das Argument, was ich auch nachvollziehen kann, 'ich habe für meinen Mann und für mich vier Kinder großgezogen, ich habe meinem Mann jahrelang den Rücken freigehalten, damit er was machen konnte. Der macht zu Haus keinen Schlag, ja, ich mach den ganzen Haushalt, wenn ich heim komm', ich arbeite nicht mehr! Das, was ich arbeite, muss genügen.' Dann hab' ich gesagt, wir müssen aber eine Eingliederungsvereinbarung machen, in der das drinsteht. Sie unterschreibt sie nicht. [...] Ich hab' dann gesagt, wir müssten dann 'ne Eingliederungsvereinbarung per Verwaltungsakt machen, und wenn sie sich da weigert oder wenn sie sich weigern, diese Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung, denen nachzukommen, dann kriegen sie Sanktionen, in der ersten Stufe 30, in der nächsten Stufe 60 usw. Sie hat gesagt, 'ich mach' es nicht, Sie können sich auf den Kopf stellen, ich mach' es nicht.' [...] Also, was mach ich in so einem Fall? (GD_213).

Hier trifft die Fachkraft auf eine Konstellation, bei der eine jahrzehntelange, durchaus geschlechtsspezifische Arbeitsteilung vorliegt. Die betroffene Frau empfindet aus ihrer Perspektive, dass sie ihren Teil der Abmachung erfüllt hat, nämlich die Kinder großgezogen, den Haushalt erledigt und „dem Mann den Rücken frei gehalten". Die Anforderung – das Angebot? – jetzt in den Erwerbsarbeitsmarkt einzusteigen, nimmt sie als Zumutung wahr, die nicht ihrer Lebensrealität entspricht. Entsprechend der Sanktionsregelungen müsste die Fachkraft die Ablehnung der Aktivierung mit Sanktionen belegen – und fühlt sich im Konflikt zwischen der Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen, die auch durch das zugrunde gelegte Erwerbsmodell erforderlich sind und dem Eindruck der Unangemessenheit. Diese Form der *erzwungenen Gleichstellung* in der Arbeitsmarktpolitik führt dadurch, dass es keine Entsprechung in der häuslichen Arbeitsteilung gibt, zu Ungerechtigkeiten und wird aus diesem Grund nicht als gerecht und angemessen empfunden. Dies wird dadurch verstärkt, dass es keine Entsprechung für die Arbeitsverweigerung des Mannes hinsichtlich der häusli-

5 Regelung zur Frühverrentung

chen Arbeit gibt: Allen Beteiligten ist klar, dass der Mann nicht zur Hausarbeit gezwungen werden kann und dass es hierfür auch keine Sanktionierungen gibt. Der Konflikt zwischen Gleichstellungsanliegen und familiären Konstellation wird aber insbesondere in Paargemeinschaften mit kleinen Kindern wirksam, bei dem dann zunächst ein weiterer Steuerungsmechanismus greift, der auf die „Berücksichtigung familiärer Belange" abzielt. Nach § 10 SGB II kann ein Elternteil von den Aktivierungsbemühungen befreit werden, wenn ein Kind unter drei Jahren in der Familie ist und betreut werden muss. In der Praxis führt dies dazu, dass es ganz überwiegend Frauen sind, die die Einschränkung in der Verfügbarkeit für sich reklamieren, zum Teil geht diese Rollenzuweisung aber auch von den Fachkräften aus. Eine Einladung zum Gespräch und damit auch eine eingehende Information über Fördermöglichkeiten folgt in der Regel erst nach Ablauf der drei Jahre (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009, 229ff.).

Überwiegend wird in einer konkreten Situation diese Form der Benachteiligung aber nicht reflektiert und auch nicht überlegt, ob die klassische Rollenverteilung mit der oftmals inkludierten Auszeit der Mutter hilfreich ist. Die von der Familie vorgegebenen Haltungen und Bedingungen haben hierbei eine stärkere Bedeutung:

> Aber irgendwo ist das eine individuelle Entscheidung der Familie. Ich kann ja schlecht sagen, weißt du was, liebe Kundin, ich würde mal an deiner Stelle deinen Mann zur Kinderbetreuung abstellen. Klar, wenn sie sich durchsetzen kann, innerhalb der Familie, [...] wenn Frau sich emanzipieren will... dann wird sicherlich dieses Gesetz sie unterstützen. Letztendlich ist es aber die Entscheidung [der Frau], die kommt ja aus dieser individuellen über Generationen [entwickelten] Familienkultur, wo dann gesagt wird, ja ich muss aber die Kinder erziehen. [...] Es sind ja viele Sachen einfach auch familienkulturell bedingt (GD_147).

Jenseits dessen, dass das SGB II insgesamt ein stark steuerndes und regulierendes Regelwerk ist, zeigt sich, dass ausgerechnet im Hinblick auf gleichstellungspolitische Zielsetzungen keine klaren Akzente gesetzt werden. Vielmehr überlässt der Gesetzgeber hier die Weichenstellungen den einzelnen Fachkräften, die das im Kontext der Individualisierungen auch angemessen finden. In der Konsequenz führt dies aber dazu, dass nicht nur die gesellschaftlichen Strukturen Gleichstellung erschweren, auch die Umsetzung der Einzelfallentscheidungen trifft zumeist unreflektiert auf das Geschlechterwissen der Fachkräfte, womit implizite Geschlechtsrollenstereotypen wieder verstärkt werden. Obwohl also die Rolle der Fachkräfte hier relativ groß ist, fehlt ihnen das Handwerkszeug, um angemessen damit umgehen zu können. Wobei „angemessen" in erster Linie zunächst hieße, sich dieser Konflikte bewusst zu sein und sich aktiv auf die

Suche nach Lösungsmöglichkeiten zu begeben, ohne in den einen oder anderen Automatismus zu verfallen.

5. Gleichstellungspolitische Steuerung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit

Die Analyse bisheriger gleichstellungspolitischer staatlicher Steuerungsprozesse und deren Umsetzung zeigt, dass sich direkte Maßnahmen auf wenige Bereiche erstreckt haben, die v.a. den Bereich der Erwerbsarbeit betreffen (vgl. Allmendinger u.a. 2008). Die Maßnahmen, die unter dem Motto „Vereinbarkeit von Familie und Beruf" eingeführt wurden, haben zwar die Erwerbsintegration von Müttern erleichtert, dabei aber die Zuständigkeit der Frauen für innerfamiliale Care-Arbeit zementiert. Obwohl auch das SGB II mit dem Anspruch angetreten ist, nicht mehr auf die traditionelle Ernährerfamilie zu rekurrieren, ist hier ein ähnliches Ergebnis zu beobachten. Dies kommt zustande, weil einerseits über die eingeschränkte Verfügbarkeitsregel in § 10 wieder insbesondere Frauen für die Kinderbetreuung zuständig sind und weil andererseits der Gesetzgeber klare Reglementierungen für innerfamiliäre Arbeitsteilung scheut. Dies entspricht auch zunächst dem Konstrukt von Öffentlichkeit und Privatheit und dem kollektiven Verständnis von Beziehungen und Handlungen, „die den Staat nichts angehen". Damit zieht der Staat vermeintlich eine Grenze, wo es um private Aushandlungsprozesse geht, allerdings werden dabei ungleiche Geschlechtermodelle immer wieder erneut hergestellt.

Dieses Spannungsverhältnis wird auch von feministischen Wissenschaftlerinnen bisher nicht aufgelöst. In der Theorie gibt es eher eine Hinwendung zur Betonung der Notwendigkeit von Privatheit:

> Persönliche Privatheitsrechte sind dazu gedacht, jedem Individuum Bereiche von Entscheidungsautonomie zu sichern. [...] Sie sorgen für die formalen Ermächtigungsbedingungen, damit sie ihre Vorstellung des Guten ohne ungerechtfertigte Einmischung des Staates oder von seiten dritter Personen verfolgen kann (Cohen 1994, 318).

Diese Perspektive schließt sich an die Konstruktion von Privatheit an, die sich v.a. aus der Abwehr von staatlichen Eingriffen, als Schutzraum individueller Entfaltung und Autonomie als Grundvoraussetzung moderner Gesellschaften versteht. Allerdings scheint trotz aller Diskurse über die Bedeutung von Privatheit weiterhin unklar zu sein, wer mit welcher Intention die Grenzziehung zwischen Öffentlichem und Privatem vornimmt. Cohen selbst verweist zum einen auf „das Gute", also auf normative Orientierungen, und zum anderen auf

einen „verallgemeinerten öffentlichen Diskurs", indem festgelegt wird, „was unter den Schutzbereich der Privatheitsrechte fällt und was nicht" (ebd., 320). Da dies nach Cohens Auffassung aber voraussetzen würde, dass dieser Diskurs frei von Vorfestlegungen ist, kann sie damit keine überzeugende Antwort auf herrschende Macht- und Ungleichheitsverhältnisse geben, denn die Vorfestlegungen existieren, wie dargestellt.

Es gibt auch keine überzeugende Antwort der Praxis: Ebenso wie das bundesdeutsche Recht schon lange auch das Private reguliert hat (vgl. Berghahn 2008), ist das SGB II diesbezüglich widersprüchlich: Die Erwerbsorientierung kann großen Einfluss auf die Lebensgestaltung von Individuen oder Paaren nehmen, und mit seinem Sanktionssystem tendiert das SGB II auch dahin, dies umzusetzen. In der konkreten Umsetzung wird dies stark eingeschränkt, auch weil den Fachkräften Instrumente fehlen, um hinsichtlich der privaten Arbeitsteilung auf die Bedarfsgemeinschaften einzuwirken. Eher akzeptiert wird – obgleich dies durchaus umstritten ist – die Überprüfung von Lebensformen, also insbesondere ob Bedarfsgemeinschaften mit Einstandspflichten vorhanden sind, obwohl die Betroffenen dies verneinen. Die Außen- bzw. Prüfdienste der Jobcenter haben weitgehende Rechte bei der Untersuchung privater Wohnungen, ausgehend von der grundlegenden Vermutung, dass Personen, die länger als ein Jahr zusammen wohnen, füreinander einstehen. Sabine Berghahn spricht infolgedessen von einer „Instrumentalisierung des Privaten" (ebd., 215). Um kurzfristig Strategien für Fachkräfte entwickeln zu können, die jenseits dieser Instrumentalisierung angesiedelt sind, wäre die Integration von Genderperspektiven als Grundlage des Vermittlungsprozesses notwendig, die aus den bisherigen Umsetzungserfahrungen und Elementen von Gender Mainstreaming-Prozessen zu entwickeln wären.

Darüber hinaus steht der Staat im Aushandlungsprozess zwischen Gleichstellungszielen und familiärer Autonomie und damit in der Regulierung des Verhältnisses von Öffentlichkeit und Privatheit in besonderer Verantwortung – und Kritik. Während er sich mit direkter Steuerung von Gleichstellungsprozessen auffällig zurückhält und dies auch mit dem Schutzraum des Privaten legitimiert, verändert er über indirekte Steuerungsmechanismen im Kontext unterschiedlichster Politikfelder durchaus Familienleitbilder und -konstellationen. In der Gesamtschau der Entwicklung staatlicher Politik einerseits und der Geschlechterverhältnisse andererseits fällt auf, dass der Staat in den letzten Jahrzehnten in vielfältiger Weise Privatheit reguliert hat, und zwar vorwiegend bei den Transformationsprozessen in der Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik. In diesen Prozessen erfolgte auch eine Modernisierung der Familienleitbilder und -realitäten, wobei die Institution Familie dabei eher gestärkt als geschwächt

wurde. Die Modernisierung von Geschlechterverhältnissen ist in diesem Kontext weniger Resultat von gezielter Gleichstellungspolitik, sondern darauf zurückzuführen, dass das Verhältnis der Geschlechter in hohem Maße von der Verteilung von Arbeit, der sozialen Sicherung und den familienpolitischen Rahmenbedingungen abhängt. Solange also die Transformationsprozesse den Wandel der Geschlechterverhältnisse nicht grundlegend intendieren, wird Gleichstellung weiterhin auf halber Strecke stecken bleiben. Dies spricht in noch stärkerem Maße für eine *feministische, genderorientierte* Durchdringung aller Politikfelder, angestoßen und kontrolliert von einer gezielten Frauen- und Gleichstellungspolitik. Das Entscheidende dabei wäre aber, dass diese Durchdringung bewusst und zielorientiert stattfindet; dafür sind reflektierte Gleichstellungsprozesse in den jeweiligen Politikfeldern notwendig.

Für eine stärkere Gleichstellung wäre also nicht unmittelbar das Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Privatheit aufzulösen, geschweige denn die Grenzziehung aufzugeben. Vielmehr wären Konzepte von Lebens- (und Arbeits) modellen zu entwickeln, die sich an der „qualitative(n) Gestaltung spezifischer Möglichkeiten, Anforderungen und Belastungen in unterschiedlichen Arbeits- und Lebensbereichen" orientieren und „auf die Qualität von Arbeits- und Lebensbedingungen" abzielen (Kurz-Scherf 2007, 278) und strukturell umzusetzen.

Privatheit bedeutet für Frauen und Männer deshalb etwas Unterschiedliches, weil die strukturellen Rahmenbedingungen für beide Geschlechter unterschiedliche Vorgaben und Möglichkeiten bieten. Solange dies so ist, ist Wahlfreiheit nicht möglich. Staatliche Steuerung in der Gleichstellungspolitik müsste viel stärker als bisher an der Veränderung struktureller Rahmenbedingungen ansetzen und zwar in einem Sinne, der Familie und Gleichstellung nicht als Gegensatz versteht, sondern bei dem auch Familie, Partnerschaft und andere Lebensmodelle Ausdruck von Gleichstellung und Emanzipation sind.

Literatur

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

Backes, Gertrud M./Amrhein, Ludwig/Wolfinger, Martina, 2008: Gender in der Pflege. Herausforderungen für die Politik. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Berghahn, Sabine, 2008: Die neue Unübersichtlichkeit der Grenzüberschreitungen. Aktuelle Entwicklungen in der rechtlichen Regulierung des Privaten. In: Jurczyk,

Karin/Oechsle, Mechtild (Hg.): Das Private neu denken. Erosionen, Ambivalenzen, Leistungen. Münster, 192-223.

Cohen, Jean L., 1994: Das Öffentliche und das Private neu denken. In: Brückner, Margrit/Meyer, Birgit (Hg.): Die sichtbare Frau. Die Aneignung der gesellschaftlichen Räume. Freiburg i.Br., 300-326.

Spiegel-Online, 2006: Streitthema Elterngeld. Familienzoff in der Union. http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,411556,00.html (letzter Zugriff: 18.04.2010).

Deutscher Bundestag, 2008: Bericht über die Auswirkungen des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung. Bundesdrucksache 16/10770, Berlin.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg.

Jurczyk, Karin, 2008: Geschlechterverhältnisse in Familie und Erwerbsleben: Widersprüchliche Modernisierung. In: Wiltz, Sylvia (Hg.): Geschlechterdifferenzen – Geschlechterdifferenzierungen. Wiesbaden, 63-103.

Jurczyk, Karin/Oechsle, Mechtild, 2008: Privatheit: Interdisziplinarität und Grenzverschiebungen. Eine Einführung. In: dies (Hg.): Das Private neu denken. Erosionen, Ambivalenzen, Leistungen. Münster, 8-47.

Kurz-Scherf, Ingrid, 2007: Soziabilität – auf der Suche nach neuen Leitbildern der Arbeits- und Geschlechterpolitik. In: Aulenbacher, Brigitte/Funder, Maria/Jacobsen, Heike/Völker, Susanne (Hg.): Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft. Wiesbaden, 269-284.

Lundt, Bea, 2008: „Öffentlichkeit" und „Privatheit" in der historischen Geschlechterforschung. In: Jurczyk, Karin/Oechsle, Mechtild (Hg.): Das Private neu denken. Erosionen, Ambivalenzen, Leistungen. Münster, 48- 68.

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

–, 2009: Frauen- und Gleichstellungspolitik: Gesellschaftlicher Wandel durch Institutionen? In: Kurz-Scherf, Ingrid/Lepperhoff, Julia/Scheele, Alexandra (Hg.): Feminismus: Kritik und Intervention. Münster, 115-132.

Statistisches Bundesamt, 2003: Wo bleibt die Zeit? Die Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland 2001/02. Wiesbaden.

Stiegler, Barbara, 2009: Zur Care-Arbeit in Deutschland. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Antworten aus der feministischen Ökonomie auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise. Bonn, 27-31.

„… unter diesen Umständen ist Gleichstellung ein Widerspruch" – das SGB II und seine Umsetzung aus der Perspektive von Genderbeauftragten

Neben der wissenschaftlichen Debatte wird das SGB II und dessen Umsetzung auch in der Praxis diskutiert. Die Herausgeberinnen wollten diese Debatten zusammenführen, weshalb wir drei Frauen, die in Grundsicherungsstellen für die Gleichstellung zuständig sind, zu einer Diskussion über gleichstellungspolitische Aspekte des SGB II eingeladen haben. An der Diskussion, die im Januar 2010 stattgefunden hat, nahmen teil:

- *Monika Abendschein, Leiterin der Abteilung für Chancengleichheit des Landkreis Darmstadt-Dieburg (A);*
- *Elke Heinrichs, Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in der ARGE Region Hannover (H);*
- *Martina Zumrodde-Fuhrmann, Fallmanagerin in der ARGE Kassel-Land (Z)*

Die Fragen stellten Karen Jaehrling und Clarissa Rudolph (F); die Transkription erfolgte durch Rosa Schwenger.

Organisationsformen und Aufgabenspektrum von Gender-Beauftragten im Rechtskreis SGB II

F: Das Gleichstellungsthema ist bei Ihnen unterschiedlich verankert. Welche Erfahrungen haben Sie mit den jeweiligen Formen von Verankerung gemacht und was sind die Schwerpunkte Ihrer Arbeit?

Z: Ich bin Fallmanagerin und zu 25% für den Genderbereich freigestellt, was bei dem Aufgabenspektrum nicht ausreicht. Es ist, wie auch in dem Evaluationsbericht beschrieben, auch bei uns eine recht hohe Individualleistung, die deshalb passiert, weil bei mir sowieso ein starkes Interesse an dem Thema vorhanden war. Begleitend haben wir eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Frauenberatung über die normalen Integrationsfachkräfte hinaus macht. Die Resonanz bei den Mitarbeitern ist sehr hoch, *weil* ich noch im Beratungsgeschäft bin. Was die Schwerpunkte meiner Arbeit anbelangt, da gibt es eigentlich mehrere. Ich bin sehr stark in die Maßnahmeplanung eingebunden. Ich arbeite konzeptionell, mache Bedarfserhebungen, habe jetzt eine wunderschöne Veranstaltung gemacht mit den Bürgermeistern des östlichen Landkreises und alleinerziehenden Frauen.

Ich hab auch eine Controllingfunktion innerhalb der ARGE. Also im Prinzip ist das, was eine Freigestellte oder was eine BCA im Aufgabenspektrum hat, bei mir vereinigt und ich muss gucken, wie krieg ich das zeitlich unter einen Hut.

F: Sie sagen, es ist von Vorteil, dass Sie auch noch als Fallmanagerin arbeiten. Würden Sie sagen, das ist eine gute Form der Verankerung von Gleichstellung? Oder wäre eine eigenständige Genderbeauftragte nicht auch von Vorteil?

Z: Natürlich, mein Ziel ist auch eine Freistellung und das halte ich auch für vernünftig. Aber dann auch – wie bei uns – mit einer Arbeitsgruppe dahinter. Und dass eben in bestimmten Situationen die langjährige Beratungspraxis doch noch genutzt werden kann, weil 20 Jahre Frauenberatung halt einfach ein Pfund ist.

F: Frau Heinrichs, Sie sind eigenständige Beauftragte für Chancengleichheit. Was sind Ihre Erfahrungen mit dieser Stelle und wo liegen Ihre Arbeitsschwerpunkte?

H: Ich komme auch aus der Beratungsarbeit. Eigene Erfahrungen aus der Beratungspraxis und einen engen Kontakt zu Kolleginnen und Kollegen aus dem Praxisgeschäft halte ich für wichtig und wertvoll für diese Tätigkeit. Die Arbeitsschwerpunkte waren zunächst durch die Stellenausschreibung vorgegeben und diese wurde in Anlehnung an das Tätigkeitsprofil der BCA im Rechtskreis SGB III formuliert. Vorgesehen sind somit als Aufgaben zum Beispiel die Analyse und Bewertung von geschlechtsspezifischen Daten zum Arbeitsmarkt, die interne und externe Beratung über rechtliche Grundlagen zur Gleichstellung, oder die Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen, Workshops, Fortbildungen u.ä. Es ist nur mittlerweile deutlich geworden, dass die Arbeit im Rechtskreis SGB II einen deutlich anderen Fokus haben muss als im SGB III. Viel Zeit bindet zum Beispiel das Aufgabenfeld Kinderbetreuung, d.h. die Mitwirkung bei der Verbesserung von Betreuungsangeboten. Sehr viel Raum nimmt auch die Frauenförderung ein, also die Initiierung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur nachhaltigen Integration von Frauen. Dies geschieht immer in Zusammenarbeit mit den Maßnahmeplanungsrunden für unsere 16 JobCenter. Ich mache dazu auch Bedarfsanalysen, habe auch Kontakt zu den einzelnen Jobcentern, denn die Maßnahmeplanung muss auch die Förderbedarfe vor Ort berücksichtigen. Natürlich organisieren wir auch ganz viele Informationsveranstaltungen.

F: Gibt es noch weitere Arbeitsschwerpunkte?

H: Ein weiteres wichtiges Aufgabenfeld ist das Fachcontrolling. Ich stehe dazu in engem Kontakt zu unserem Controlling-Team und zu unserer Statistik-Servicestelle. Seit über 4 Jahren berechnen wir zum Beispiel die Frauenförderquoten getrennt für unseren Rechtskreis und hatten bisher die Möglichkeit, diese Frauenförderquoten auch auf die Teams „herunterzubrechen“, also genau zu gucken: wie ist die Förderquote auch in den einzelnen Teams? Was den Vorteil hat, dass ich mit den Kollegen vor Ort noch mal genau analysieren konnte, warum jetzt zum Beispiel die Quote gesunken ist: Wo liegt jetzt eigentlich der Bedarf oder wo liegen die Gründe? Allein die Frauenförderquoten nur darzustellen, reicht nicht aus, um Veränderungen herbeizuführen. Ich muss die Ursachen erforschen.
Z: Ich glaube, das ist ein ganz gravierender Unterschied, ob man 16 Jobcenter betreut oder wie bei uns hier fünf Teams. Also vom Gesamthandling her. Ich kenne alle Integrationsfachkräfte im Haus und wenn ich da sehe, da weicht was ab oder so, da gehe ich dann auch schon mal hin und frage nach: „Na, was machst denn du für Frauen?“

F: Frau Abendschein, Sie sind das, was man früher kommunale Frauenbeauftragte nannte – wie sehen Ihre gleichstellungspolitischen Möglichkeiten in der Grundsicherung aus?

A: Als Leiterin der Abteilung für Chancengleichheit bin ich in der Kreisverwaltung Darmstadt-Dieburg tätig. Der Landkreis ist eine „optierende Kommune“. Inzwischen ist die Kreisagentur für Beschäftigung (KfB) eine Hauptabteilung der Kreisverwaltung, das war zu Beginn nicht so, da war sie noch ein Eigenbetrieb des Landkreises. Die ehemalige Leiterin der KfB hat auf Grund ihrer früheren Tätigkeit als Frauenbeauftragte viel Gender-Kompetenz mitgebracht. Wegen der strukturellen Rahmenbedingungen wurde zu Beginn der Umsetzung des SGB II darauf aber kein Schwerpunkt gelegt. Aus meiner Sicht ist es absolut notwenig Gender-Beauftragte in allen SGB II Trägern verpflichtend einzuführen – entsprechend den BCA.

Nachdem sich jetzt für die optierenden Kommunen, ich sage mal die Wogen etwas geglättet haben, gibt es eine Zusammenarbeit in Puncto Schulungen und Erfahrungsaustausch zu Gender-Prozessen. Die Schulungen werden von uns auch mitfinanziert, Ziel ist es, zunächst Schritt für Schritt in kleinen Gruppen und Arbeitsprozessen differenzierte Blicke auf unterschiedliche Bedürfnisse von Frauen und Männern zu lenken und eigenes Verhalten auch zu reflektieren.

Frauenförderquote – Nutzen und Erfahrungen

F: Ein Einwand gegenüber der Frauenförderquote lautet oftmals, dass die Frauenzielförderquote für die Maßnahmeteilnahme immer erst sehr spät errechnet werden kann und daher als Instrument in der Praxis gar nicht genutzt werden kann. Ist Ihnen dieses Problem bekannt?

H: Naja, die Zielförderquote kann man berechnen; die Frage ist eben, wie man die tatsächlich erreichte Quote berechnet. Wir haben dafür eine Möglichkeit gefunden, weil ein Kollege ein besonderes Programm entwickelt hat und die Quoten damit kurzfristiger berechnen kann.

F: Wir haben im Rahmen unserer Untersuchung ja auch durchaus die Erfahrung gemacht, dass die Frauenquote auch zwiespältig gesehen wird. Sie arbeiten aber damit und können das auch gewinnbringend einsetzen in Ihrer Arbeit?

H und Z: Ja.

F: Und der Schwerpunkt liegt dann vor allem darin, zu sagen: Jetzt haben wir bestimmte Erfahrungen gemacht, welche Schlüsse ziehen wir daraus?

Z: Genau. Es geht nicht um die quantitative Erfüllung, weil wir schon auch Wert auf die Qualität legen. Also wir sagen, dann lieber zwei Prozentpunkte drunter und eine gute Maßnahme, eine gute Beratung, als das Erfüllen von Zahlen laut SGB III.

A: Ja, das Argument habe ich bei uns in der Kreisagentur auch so gehört.

F: Aber das heißt auch, Sie würden sich jetzt nicht einen Umgang mit der Frauenzielförderquote wünschen, der in die Richtung geht: Wenn die Quote um so und so viele Prozentpunkte unterschritten ist, dann kommt irgendeine Sanktion?

H und Z: Nein.

H:. Die derzeitige Basis für die Berechnung der Frauenförderquote ist zu kompliziert und lässt sich besonders externen Gesprächspartnern nur schwer erklären. Wenn zum Beispiel mehr Männer arbeitslos sind, dann sinkt die relative Betroffenheit der Frauen und die Zielquote sinkt.

Z: Also ich finde die Quote als Richtindikator gut, aber als Indikator, der irgendwelche Sanktionen nach sich zieht, auf gar keinen Fall.

H: Das sehe ich auch so.

Z: Wir haben halt vom Personenkreis auch Frauen, die in der Arbeitslosigkeit sind, die so was von bildungsfern sind, dass wir da mit keiner Quote der Welt was machen können. Und dieser Anteil steigt. Und da kann ich mit Förderung relativ wenig ansetzen. Das ist einfach eine Überforderung in dem Moment.

F: Also das heißt, die Unterstützung, die Sie da leisten, die würde sich nicht widerspiegeln in irgendwelchen Teilnahmezahlen.

Z: Richtig, also rein qualitativ reizt das, glaube ich, auch Controlling-Menschen und Vorgesetzte zu sagen: „Wunderbar, da ist ein schön berechnetes Ziel.“ Und die Schwierigkeiten sind im Fallmanagement vielleicht dann auch noch mal anders. Was nicht heißt, dass ich Controlling nicht für wichtig halte. Weil gute Arbeit darzustellen ist immer von Vorteil, finde ich.

A: Controlling ist ein wesentliches Element auch für Frauenbeauftragte, die hier sozusagen von außen drauf schauen. Wenn man allerdings hier sanktionierend tätig werden wollte, müsste man – glaube ich – sehr differenzierte Kriterien aufstellen, wie was erfasst wird. Bildungsnah – bildungsfern, Berufserfahrung..... Ganz generell kann man sagen, arbeitsmarktpolitische Instrumente und Initiativen müssen, um zielführend und nachhaltig zu sein, den differenzierten Lebenslagen – hier von Frauen – angemessen sein. Das heißt also, konkrete Zielvereinbarungen in den Grundsicherungsstellen und Controlling-Prozesse zum Thema Gleichstellung sind notwendig und sollten gleichrangig stehen zu anderen Vereinbarungen.

Vernetzungen

F: Sie haben vorhin schon angedeutet, dass die Zusammenarbeit mit anderen eine wichtige Rolle spielt. Wie sehen bei Ihnen Kooperationen und Vernetzungen aus?

A: Als Abteilung für Chancengleichheit in einem Landkreis steht und fällt unsere Arbeit mit der Vernetzung. Dies gilt für alle Bereiche. Insbesondere auch für den der Erwerbsarbeit von Frauen.

Zentral ist aus meiner Sicht die Vernetzung *aller* arbeitsmarktpolitischen Akteure unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten. Hier im Landkreis Darmstadt-Dieburg gibt es eine enge Vernetzung mit den Frauenbildungsträgern vor Ort, den Wohlfahrtsverbänden, den Gewerkschaften, der Fachhochschule und den Frauenbeauftragten „um uns herum". Zusätzlich müsste meines Erachtens die Vernetzung noch intensiver werden mit den Arbeitgeberorganisationen, den BCA und auch evtl. weiteren Bildungsträgern. Da, denke ich, steht allerdings das Konkurrenzverhältnis zu sehr im Vordergrund, die Situation der Bildungsträger hat sich mit den Hartz-Reformen sehr verschärft. Insbesondere Bildungsträger mit gezielten Angeboten für Frauen haben es sehr schwer zu bestehen. Ausschreibungen mit gezielten Angeboten für Frauen – oder auch Männer – sind nicht möglich. Eine Förderung bzw. Unterstützung lokaler Träger – mit meist umfassenden Kenntnissen des lokalen Arbeitmarktes – sind auf Grund der Ausschreibungsvorgaben auch nicht möglich und gewollt. D.h. eine kommunale Steuerung der Bildungsträger ist extrem schwierig.

Z: Für uns ist Vernetzung v.a. hinsichtlich der Kinderbetreuung wichtig, da stehen wir in der Zusammenarbeit mit dem Jugendamt noch ziemlich am Anfang. Es ist eigentlich vorgesehen, dass es zwischen den ARGEn und den Jugendämtern Kooperationsverträge gibt: Wie läuft die Überweisung von Frauen, die Bedarfe in der Kinderbetreuung haben, zum Jugendamt? Wie sind die Zahlenmodalitäten? Wer ist Ansprechpartner? Einfach ein Vertrag wie in einem Produktionsnetzwerk; das haben wir noch nicht.

H: Wir sind bei diesem Thema auch regionsweit vernetzt. Es gibt eine Vereinbarung über den sogenannten Dringlichkeitsnachweis. Wenn wir eine Frau in der Beratung haben, die Betreuungsbedarf hat – oder auch einen alleinerziehender Vater zum Beispiel –, dann wird dieser Dringlichkeitsnachweis ausgestellt, der vom Jobcenter den Müttern und Vätern mitgegeben wird, und dann machen sie sich auf die Suche nach einer Kita. Der Nachteil ist: Wir haben über 20 Kommunen, und da ist eben eine gewisse Unterschiedlichkeit, auch in Zusammenarbeit mit den Jugendämtern vor Ort. Und dann kann es passieren, wenn z.B. in einem Ort wenig Kinderbetreuungsangebote vorhanden sind, dass dieser Dringlichkeitsnachweis auch mal ins Leere läuft. Das heißt, dann wir finden einfach keine Kita vor Ort oder eine Tagesmutter. Und dann landet dieser Dringlichkeitsnachweis oft bei mir und ich versuche noch einmal über mein Netzwerk, also über Gleichstellungsbeauftragte oder Familienservicebüros eine Kinderbetreuung zu organisieren.

F: In unseren Gesprächen haben viele Vermittlungsfachkräfte den Eindruck vermittelt, dass die geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktstrukturen – also z.B. Minijobs als Frauendomäne – gewissermaßen in Beton gegossen sind. Wenn man da jetzt was unternehmen wollte, dann wären ja z.B. auch Kooperationen mit Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften oder sonstigen Arbeitsmarktakteuren notwendig, um da vielleicht mal anzusetzen. Sind das auch Themen und Vernetzungen, die bei Ihnen stattfinden?

Z: Für uns war da jetzt ein Schritt z.B. diese Veranstaltung mit den Bürgermeistern, wo wir gesagt haben: Na ja, die sind in vielen politischen Gremien unterschiedlichster Art. Und es waren halt sieben Bürgermeister, wo auch ganz klar das Ziel formuliert wurde: Tragt bitte diese Geschichte auch in euren Gemeinden und Kommunen in die Arbeitgeberverbände. Und natürlich unsere Geschäftsführung ist da auch am Start. Wir haben außerdem das Glück, dass wir mehrere Projekte haben, etwa die „Gute Arbeit für Alleinerziehende", deren Träger alle auch im politischen und gesellschaftlichen Umfeld aktiv sind. Darüber kommt natürlich einiges in Bewegung. Und ich bin in den Steuerungsgruppen der Projekte mit drin. Also diese Vernetzung ist schon da, wenn auch noch nicht ausreichend, die ist stark ausbaufähig, aber auch ausbaubedürftig, denke ich.

H: Ich habe auch zu diesem Thema einige Netzwerkpartner, mit denen ich auch regelmäßig zusammenarbeite, z.B. bei der Frauenberufsbörse. Da haben wir das Thema Minijobs und Rente auch immer als Standardthema seit über 5 Jahren. Und ich habe gute Kontakte zum DGB und anderen Gewerkschaften. Ich bin auch Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, auch mit ihnen wird dieses Thema oft besprochen. Auch mit den BCAs der Agenturen für Arbeit in Niedersachsen habe ich regelmäßig Kontakt und auch da ist es ein wichtiges Thema.

F: Aber es gibt jetzt keinen institutionalisierten Kontakt von Genderbeauftragten der Grundsicherungsstellen überregional?

H: Leider nicht.

Z: Wir haben das. Wir haben das zwei Mal jährlich: nordhessische Regionalkonferenz. Da sind sowohl BCAs als auch Frauenbeauftragte der Kommunen, als auch Genderbeauftragte der Arbeitsförderung. Und die Arbeitsförderung über Jobcenter sind auch erst vor 2 Jahren in diesen Kreis aufgenommen worden.

A: Für Südhessen ist mir da nichts bekannt.

F: Gibt es denn Bereiche, wo Sie sich eine Unterstützung auch von Seiten der BA – also sei es Regionaldirektion, oder sei es die Zentrale in Nürnberg – wünschen würden?

Z: Ja, in dem Sinne, dass man sagt: Es werden Informationen gesammelt und dann gibt es vielleicht so „good practice"-Geschichten oder einen Informationspool, auf den alle zugreifen können, der übersichtlich ist. Das fände ich sehr hilfreich.

H: Ja, so was würde ich mir auch wünschen. Wir haben z.B. eine Maßnahme auch für 400-€-Jobberinnen. Der Bildungsträger versucht sie dann in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu vermitteln. Und da hätte ich gerne mal mit Kolleginnen mich ausgetauscht: Gibt es das woanders auch? Wie sind eigentlich die Erfahrungen? Und was muss man vielleicht noch mal ein bisschen verändern an der Maßnahme?

Integration in Erwerbstätigkeit – mehr als Zuverdienste ermöglichen

Z: Wir haben ein Projekt, wo wir sagen: Umwandlung von Minijobs in versicherungspflichtige Beschäftigung, das macht der Arbeitgeberservice gemeinsam mit bestimmten Vermittlern in einer Beratung der Arbeitgeber, 'Vorteilsübersetzung' heißt das. Wenn jemand 401 oder 420 € oder 450 € verdient, wie sich das berechnet. Und wie sich das wirtschaftlich halt in dem Betrieb auswirkt. Das ist eine recht gute Geschichte, recht erfolgreich. Der Betrieb hat dann letztendlich erst mal nur 20 oder 25 € Mehraufwand, aber dafür auch Vorteile in der Arbeitskraft und für die Frauen ist es oftmals – Frauen und Männer – ein Einstieg. Also sie sind dann fest drin. Diese Hemmschwelle geringfügige Beschäftigung ist einfach erst mal geknackt. Und ist mit dem Familien- oder Lebensmodell oft so, dass es ganz gut übereinkommt. Dass man sagt: Je älter die Kinder werden, desto mehr Arbeit kann ich leisten und desto sicherer bin ich im Betrieb.

F: Machen Sie auch die Erfahrung, dass – jenseits aller Maßnahmen – es dann doch eben oft so ist, dass Frauen doch wieder als Zuverdienerinnen, vor allem in Minijobs arbeiten? Ist das so, weil die Frauen das wollen? Ist das so, weil die Fachkräfte das betreiben? Ist das, weil die Betriebe das betreiben?

Z: Ich glaube, das ist eine Mischung aus allem. Wir haben in der Beratung ganz viele Frauen, die einfach noch mit diesem Ernährermodell leben und sagen: „Wunderbar". Bei den alleinerziehenden Frauen ist es zwangsläufig anders gelagert. Dann gibt es Fachkräfte, die sagen: „Ach nee, du hast doch Kinder, bleib doch mal zu Hause. Meine Frau ist auch zu Hause." Also das ist so, wie es in Ihrem Bericht stand, dass der Unterschied zwischen Beratern und Beraterinnen, glaube ich, auch ganz gravierend ist, und die eigene Biographie ganz schön da mit rein spielt. Und ich meine, der Arbeitsmarkt ist auch unterschiedlich. Wenn ich zu einer Gründerin gehe und frage da nach, die sieht das anders als eine Zeitarbeitsfirma.

H: Ich stimme Frau Zumrodde-Fuhrmann zu, es ist eine Mischung aus allem. Nur, ich schätze, dass die Rahmenbedingungen den Frauen mit Kinderbetreuungspflichten das auch aus der Hand nehmen. Das Thema Vereinbarkeit, Betreuungspflichten und Berufstätigkeit ist immer noch ein Frauenthema. Ich denke, das ist oft auch eine Falle, in die viele Frauen tappen, weil sie meinen, sie müssten alles leben. Sie müssten perfekt in der Familie sein, sie müssten die Kinderbetreuung gut organisieren, sie müssten beruflich auch top sein... Männer machen sich dazu weniger Gedanken. Männer können sich auf den Beruf konzentrieren. Da spielt die Kinderbetreuung nur eine Nebenrolle. Und diese Strukturen, meine ich, sind noch sehr verfestigt. Und deswegen gelingt es den Frauen nur schwer, aus dieser Situation heraus zu kommen.

Z: Ich sehe das ein bisschen anders. Teilweise ist es so, dass Frauen auch einfach nicht gut darüber informiert sind, welche Möglichkeiten sie haben. Und dass sie wenige Möglichkeiten haben, das auszuprobieren. Diese Diskrepanz zwischen dem Können und Wollen ist, glaube ich, da für mich so ein entscheidender Faktor. Ich habe ganz viele Frauen, die sagen: „Na klar, würde ich gerne Vollzeit arbeiten gehen, geht aber nicht, *weil...*" und dann kommen 25 Einschränkungen aus den Rahmenbedingungen oder aus dem persönlichen Umfeld.

A: Ich glaube auch, dass Frauen einfach oft nicht so gut informiert sind, welche Möglichkeiten sie haben. Ich finde es zentral, immer auch im Hinblick auf eigenständige Existenzsicherung von Frauen, dass Frauen hier Informationszugänge erhalten, dass sie Unterstützung erhalten. Bei uns hier im Landkreis haben gezielt zwei Frauenbildungsträger Mittel erhalten, um Frauen, die nicht in einem Leistungsbezug stehen, beim Wiedereinstieg ins Berufsleben zu beraten und zu begleiten. Ganz unrichtig ist die Aussage sicherlich nicht, dass Frauen in Fragen Vereinbarkeit von Beruf und Kindern diese nicht auch mal mehr zum Vater hin

delegieren. Aber da bewegt sich in dieser Gesellschaft auch was, auch wenn das erst Anfänge sind.

F: Das hört sich so an, als ob diese Strukturen eher von den ALG II-Beziehenden selbst sehr stark so wahrgenommen werden. Also dass die Möglichkeiten, die Frauen haben, um Beruf und Kinderbetreuung zu vereinbaren, als sehr begrenzt wahrgenommen werden.

H: Vielleicht ist es auch gebietsweise ein bisschen anders. Wir haben hier ganz viele Veranstaltungen speziell für Frauen. Hannover bietet seit Jahren viele Informationsveranstaltungen für Frauen. Wir bieten den Frauen z.B. immer Informationen zu Branchen an mit guten Einstiegsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt, auch mit besseren Verdienstmöglichkeiten. Viele Vorträge in Branchen, die nicht frauentypisch sind, werden oft nur wenig besucht. Ich denke, dass sich Frauen oft selber in der Berufswahl einschränken und trotz aller Informationsangebote nicht alle Chancen auf dem Arbeitsmarkt nutzen.

Z: Ich sehe das so, dass wenn wir das bei Einzelfällen schaffen, schon eine Menge erreichen. Wenn Frauen da sind, die sagen: „O.k., ich kann mir das vorstellen", weil sie gut beraten worden sind oder weil sie positive Erfahrungen gemacht haben und auf einmal merken: „Na ja, meine ökonomische Unabhängigkeit ist mir doch was wert und ich schaffe es aus eigenem Antrieb", dass das viel mehr wert ist als jetzt so diese Massenbewegung. Und dass sich das auch herumspricht.

Gleichstellung und Wahlfreiheit – ein Widerspruch?

F: Sind das die Grenzen von Gleichstellungspolitik im SGB II? Man kann zwar Angebote machen, z.B.: „Erweitere mal deinen Horizont! Guck doch mal in Bereiche, die eher nicht so deinen bisherigen Erfahrungen oder Vorstellungen usw. usf. entsprechen." Und dann werden diese Angebote aber nicht angenommen. Ist da so eine Grenze?

H: Also, ich denke, Gleichstellung steht und fällt natürlich auch mit der freien Wahl des Berufs und der freien Wahl der Lebensform. Frauen müssen sich immer noch in bestimmten Lebensphasen zwischen Beruf und Familie entscheiden. Männer können beides gleichzeitig und machen sogar noch Karriere, während die Frau zu Hause bleibt. Wenn die gesellschaftlichen Bedingungen aber so sind, dass sozusagen nur der Mann frei wählen kann, weil er seinen Beruf ohne Unterbrechung weiter ausüben kann und die Kinderbetreuung dann eher auf die Partnerin übertragen wird – dann finde ich, das ist eine starke Einschränkung und Benachteiligung von Frauen. Ich würde mir wünschen, dass auch Frauen die Möglichkeit haben oder zur Verfügung gestellt bekommen, wirklich frei zu wählen. Zu sagen: „Ich will jetzt entweder Familienzeit haben für eine gewisse Zeit und ich möchte gleichzeitig auch den Beruf gern ausüben." Oder: „Ich möchte die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch mit einer Vollzeittätigkeit umsetzen." Und darum müsste es auch Rahmenbedingungen geben, die dieses möglich machen. So stelle ich mir Gleichstellung vor.

F: Aber so funktioniert das ja im SGB II nicht. Also jetzt zu sagen: „Ich entscheide mich frei dafür, als Mutter und Hausfrau zu Hause zu bleiben" steht den Zielen des SGB II zumindest diametral entgegen.

H: Ich meinte das jetzt erstmal grundsätzlich, gesamtgesellschaftlich. Bei Leistungsbezug nach dem SGB II bleiben den Frauen mit Kindern nur die Varianten Arbeitsaufnahme in Teilzeit oder Vollzeit plus verstärkte Kinderbetreuung, außer bei Kindern unter 3 Jahren. Aber wenn wir es schaffen, Mütter darin zu unterstützen aus dem Leistungsbezug zu kommen, und auch ausreichende und finanzierbare Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorhanden sind, dann wäre schon ein großer Schritt auf dem Weg zur Gleichstellung getan.

Z: Ja, ich glaube, dass ein Stück weit Gleichstellung im SGB II heißen muss, dass beide – Männer wie Frauen – gut und adäquat und fair beraten werden, im Rahmen der Möglichkeiten die da sind. Also ich sage auch zu keinem Mann: „Du musst jetzt Erzieher werden, weil ich das gerade für schick halte, dass wir mehr männliche Erziehungspersonen haben." Genauso wenig, wie ich die Frau in den Schweißerberuf zwingen möchte. Das hängt mit der Fairness auch zusammen.

A: Meine Vorstellung ist auch, dass Frauen wie Männer unter dem Blick von Gleichberechtigung im SGB II eine Beratung und Unterstützung erhalten, die einen – wie soll ich sagen – offenen Blick für Chancengleichheit hat und nicht mit Stereotypen arbeitet wie 'eine Frau kann man im Winter nicht in den Gartenbereich vermitteln'. Um da hinzukommen, braucht es Schulungen für Kolleginnen und Kollegen der Grundsicherungsstellen, die so eine eigene Denkweise auch reflektieren. Im Klartext: ich wünsche mir solche Gender-Schulungen verpflichtend und wiederkehrend für alle in dem Bereich Tätigen. Damit kommt man dem Anspruch von Gleichstellung im SGB II sicherlich ein Stück näher. Ein

Widerspruch in sich bleibt für mich das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft. Dies steht der frauenpolitischen Forderung nach eigenständiger Existenzsicherung für Frauen diametral gegenüber.

F: Also, Sie würden nicht sagen, dass das SGB II Gleichstellung grundsätzlich verunmöglicht oder Gleichstellung in Widerspruch zu den gesetzlichen Zumutbarkeitsanforderungen und Sanktionsmöglichkeiten steht.

Z: Doch. Es ist ein Widerspruch in sich. Und da ist halt ganz viel Ermessensentscheid der einzelnen Fachkräfte oder der Jobcenter. Dann kommt es drauf an, wie ist eine Geschäftsführung gelagert? Sag die: „Ich bin eher sozial und gucke, dass das gut läuft" oder sind das Hardliner, die sagen: „OK, Zahlen, zack, zack, zack." Also unter diesen Umständen alleine ist schon Gleichstellung ein Widerspruch.

Bedarfsgemeinschaft

H: Dass eher Männer aktiviert werden hat auch damit zu tun, dass Männer häufiger Berufserfahrungen mitbringen oder nicht so lange Unterberechungszeiten wegen Kinderbetreuung haben wie Frauen. Zusammen mit dem Vorteil, in Vollzeitstellen vermittelt werden zu können, führt das meines Erachtens zu einer schnellen und leichteren Aktivierung bzw. Integration auf dem Arbeitsmarkt. Wir sind ja gesetzlich verpflichtet, die Menschen möglichst schnell aus dem Leistungsbezug in die Erwerbstätigkeit zu vermittelt. Und wenn der Vater aus einer Bedarfsgemeinschaft schnell in Arbeit vermittelt werden kann, dann unterstützt das auch die ganze Familie, also die Bedarfsgemeinschaft. Wichtig wäre mir als BCA natürlich auch die Aktivierung bzw. Vermittlung der Mutter in der Bedarfsgemeinschaft und die Hilfestellung bei der Ausweitung der Kinderbetreuungsmöglichkeit, falls das zu ihrer Integration erforderlich ist.

F: Wäre es also sinnvoll, das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft wieder aufzulösen? Also das war ja auch durchaus umstritten, gerade gleichstellungspolitisch.

Z: Für die Frauen bringt die Bedarfsgemeinschaft, glaube ich, eher Nachteile. Gerade in Paarbeziehungen, wo einfach die Abhängigkeit vom Mann existiert. Da war die Arbeitslosenhilfe schon fairer, da wurde das Einkommen erst mal nicht so angerechnet. Und jetzt ist das so: Der Mann nimmt eine Arbeit auf, die Frau ist in einer Maßnahme – das Einkommen reicht aus, Maßnahme endet. Wird darlehensweise anstandshalber gewährt, aber Frau muss Mann fragen:

„Kannst du mir mal mein Darlehen zurückzahlen?". Also das sind so klassische Punkte, wo ich denke, das ist im SGB II eigentlich unmöglich geregelt. Dass man da nicht sagt: „Das haben wir angefangen, das zahlen wir bis zum Ende." Da sollte der Weg hingehen.

F: Weil dann doch – also Ihrer Erfahrung nach – die Maßnahmen dann abgebrochen werden, anstatt dass sie darlehensweise weiter gefördert werden? Haben Sie solche Fälle häufiger?

Z: Also wir haben das vereinzelt. Aber ich denke, wenn man das so auf das Bundesgebiet hochrechnet, dass es das in allen Jobcentern gibt.

Maßnahmen

F: Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente, die es gibt, sind die sinnvoll? Gibt es Instrumente, die aus Perspektive von Frauenförderung oder Gleichstellung sinnvoller sind als andere? Und hat sich da was verändert im Laufe der Zeit?

Z: Ich denke, es hat sich eine Menge verändert. Am Anfang des SGB II, da war wenig Raum dafür. Da waren Maßnahmen, da wurde abgekupfert, sie passten nicht auf den Kundenkreis ehemalige Sozialhilfebezieher, die schon lange im Sozialhilfebezug waren, und nun plötzlich integriert werden sollten. Ich glaube, die Planung ist schon konkreter geworden, im Laufe der Zeit. Wenn man die vorhandenen Instrumente gut und pfiffig nutzt, kann man für alle Zielgruppen was finden und installieren. Aber das ist eine Heidenarbeit. Je nachdem wie die Ausschreibungsregularien sind. Und leider bleiben halt alte oder gute Träger durch die Ausschreibung alleine auf der Strecke. Wo man vorher gesagt hat: Gut, das funktioniert, da kriegen wir ein gutes Konzept hin, das ist regional angesiedelt, da sind Verbindungen in die Wirtschaft, so dass auch Integrationen generiert werden konnten. Das ist jetzt mal schnell auf einem Papier fertig gemacht und Träger, die das gut drauf haben, Ausschreibungen zu bestücken, die gewinnen die halt und da ist kein bisschen Qualität mehr hinter. Das ist schon zum Teil dramatisch.

A: Gezielt mit dem Blick auf Bildungsträger vor Ort und der fehlenden Möglichkeit ganz gezielt Maßnahmen für Frauen und Männer anzubieten – außer vielleicht im Bereich Wiedereinstieg nach der Familienphase – finde ich die Maßnahmen und Instrumente zumindest für den genannten Bereich nicht

ausreichend. So sind auch die Rückmeldungen der Bildungsträger vor Ort, mit denen wir vernetzt sind. Hinzu kommt, dass eigentlich mehr Zeit und Geld für eine weitere Betreuung nach Maßnahme-Ende notwendig ist, um sozusagen nachhaltig zu bleiben.

H: Die Bildungsträger im Stadtgebiet Hannover hatten schon zum Teil recht gute Maßnahmen im Weiterbildungsbereich installiert, die mussten aber zielgruppenspezifisch weiterentwickelt werden. Die Bildungsträger haben zum Beispiel inzwischen gemerkt, sie müssen auch noch mehr sozialintegrativ arbeiten. Die Instrumente des SGB III, die wir im SGB II auch benutzen müssen, zeigen dafür aber auch Grenzen auf. Im Weiterbildungsbereich entscheidet das ja die fachkundige Stelle und es kann passieren, dass sie sozialintegrative Inhalte aus der Maßnahme streicht, obwohl diese Inhalte die nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt unterstützen würden.

A: Man könnte ja auch die Kriterien für die Vergabepolitik der öffentlichen Hand verändern. Bund, Länder und Kommunen sollen öffentliche Aufträge bevorzugt an Unternehmen mit effektiven Maßnahmen zur Gleichstellung vergeben. Gleichstellung als Wettbewerbsvorteil für Firmen. Klingt ein bisschen nach Wunschkonzert, aber wäre bestimmt sehr effektiv.

F: Mittlerweile ist in relativ vielen Publikationen kritisiert worden, dass es im Bereich der Weiterbildungsförderung sehr starke Rückgänge gab. Welche Möglichkeiten haben Sie da gegenzusteuern, noch mal stärker zu fördern?

Z: Also bei uns ist es so, dass wir die Planung haben: Weg von Gruppenmaßnahmen, mehr ins Individuelle. Und die Qualifizierung... Ich glaube, die Fahnenstange ist im SGB II noch lange nicht erreicht. Es gibt ganz viele Leute, die qualifizierbar und auch qualifizierungswillig sind. Also, ich erlebe das durch diese fachkraftübergreifende Beratung relativ häufig, dass Frauen oder auch Männer sagen: „Wir haben eigentlich schon eine betriebliche Umschulung gefunden – mit Arbeitgeber, mit allem drum und dran“, und dann sagt eine Beratungsfachkraft: „Nee, also das machen wir hier nicht.“ Und das ist ähnlich mit anderen Maßnahmeanliegen, wo Menschen eigeninitiativ sich bewegt haben und gesagt haben: „Das könnte ich machen, dafür brauche ich das und das“, was dann seitens der Jobcenter nicht gefördert wird. Das liegt zum Teil auch daran, dass wir nicht gut ausgebildetes Personal haben. Und wir haben eine hohe Fluktuationsrate, die Kollegen verdienen nicht mehr wie jemand, der im SGB III-Bereich ist. Teilweise

gäbe es sogar aufstockende Ansprüche, gerade bei Frauen. Also das ist sicherlich auch ein Punkt, der da mit reinspielt und der immer schön runtergekehrt wird.

F: Ein wiederkehrendes Ergebnis der Wirkungsforschung ist gewesen ist, dass arbeitsmarktferne Personen, und zwar gerade Frauen in Westdeutschland, wenn sie arbeitsmarktfern sind, ganz besonders selten an Maßnahmen teilnehmen. Und das kann an verschiedenen Dingen liegen, z.B. daran, dass die Leute zwar durchaus realitätsnahe Vorstellung haben, in welchen Bereichen sie sich qualifizieren möchten, aber dass das von Seiten der Jobcenter abgelehnt wird.

Z: Teilweise auch aus Kostengründen, ganz klar.

H: Ja, Kostengründe. Und ich denke auch, es gibt ja auch unter den Frauen Bewerberinnen, die sind einfach nicht in der Lage eine Ausbildung oder auch eine Umschulung erfolgreich zu durchlaufen.

Z: Die gesetzliche Grundlage „Senkung der Leistung oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit“ kann ja nun immer wieder auch so ausgelegt werden: „Zack, Arbeit, egal was, Helferjob reicht, um die Leistung zu beenden“ und ja, das ist halt eine kurzsichtige Denkweise. Ich glaube, im SGB II wird oft vergessen, dass danach nichts mehr kommt. Das ist der letzte Boden. Da ist keine Sozialhilfe mehr. Oder was passiert im Rahmen der Teilhabe, wenn der Druck massiv dahin geht, Leute ins SGB XII umzusiedeln? Find ich schon auch bedenklich.

F: Es gibt ja auch noch Zwischenschritte zwischen Umschulung und gar nichts.

H: Ja, aber das muss dann passen. Eine Anpassungsqualifizierung, z.B. im kaufmännischen Bereich, setzt berufliche Vorkenntnisse voraus, sonst ist es schwierig, beruflich Fuß zu fassen.

Z: Es gibt auch Möglichkeiten, wo man Maßnahmen in Modulen macht. Bei uns gibt es eine Maßnahme, die bietet sowohl eine Teilqualifizierung, als auch eine Ausbildung in Schritten. Man sollte auch die Entwicklungsschritte abfangen. Ich glaube, dass sich viele Kunden im SGB II tatsächlich entwickeln, wenn man ihnen wieder was zutraut. Und damit diese Ausgrenzung da irgendwo auch mal beendet wird.
F: Langfristig denken und nicht kurzfristig?

Z: Genau. Und auch gesellschaftspolitisch: Eine Mutter, die den Kindern vorarbeitet, ist immer noch was anderes, aus meiner Sicht jetzt, wie die Mama, die zu Hause vorm Fernseher sitzt, weil sie resigniert hat.

A: Gesellschaftspolitisches Denken ist meines Erachtens in der ganzen Debatte um Option, ARGE etc., also um die rein formalen Dinge, zu kurz gekommen.

Perspektiven der Organisationsreform für Gleichstellungspolitik und ein gendersensibles Fallmanagement

F: Ein Thema, das wir eben angeschnitten hatten, war, inwieweit es die Genderbeauftragten auch nach der Organisationsreform noch geben wird und inwieweit das wünschenswert ist.

H: Ich denke, eine Genderbeauftragte in unserem Rechtskreis ist schon eine ganz wichtige Stelle. Nicht nur, weil ich das mache (lacht). Als ich die Stellenbeschreibung vor 5 Jahren gelesen habe, dachte ich: „Das ist es überhaupt." Es gibt so viele Handlungsfelder für BCA im SGB II. Und ich fände es sehr schade, wenn das jetzt eingestampft würde. Es wird dann einiges wegfallen müssen. Ich meine, wir wissen alle, Gleichstellung steht natürlich im Gesetz, ganz klar, aber wenn niemand draufguckt und vielleicht auch mal Handlungsbedarfe aufzeigt, das schafft keine Teamleitung und keine Geschäftsführung im Alltagsgeschäft. Ich spreche häufig mit unseren Teamleitern, auch mit den Teams, wenn ich merke, die Frauenförderquote ist mal wieder sehr schlecht. Dann höre ich häufig: „Danke, dass Du uns das sagst. Wir hatten das jetzt mal nicht im Blick."

A: Ich kann das nur unterstützen. Die verpflichtende Einführung von Gender Beauftragten, Schulungen und auch der Erstellung von Gleichstellungskonzepten oder Gender-Reports sind absolut notwendig, um da kontinuierlich im Alltagsgeschäft auch den Blick darauf halten zu können.

F: Wenn Sie sagen, Sie reden viel mit Teams und Teamleitungen: Was sagen Sie denen dann? Also, meine Frage zielt darauf ab: Wir sagen ja immer, es braucht ein gendersensibles Fallmanagement oder eine gendersensible Betreuung. Was müsste das denn nach Ihrem Verständnis heißen?
Z: Also da fällt mir immer zu ein: Dass ich die Lebenswelt meiner Kunden/Kundinnen kenne und frage, was ist tatsächlich machbar? Um Über- oder Unterforderung einfach nicht zu forcieren. Das ist für mich gendersensibel, unter

anderem. Wir machen Fallbesprechungen, wir machen kollegiale Fallberatungen, immer mal wieder solche Sachen mit einzubringen, zu gucken: „Mensch, da könntet ihr mal hingucken. Was habt ihr für Ideen und wie kriegen wir so einen Fall gut gelöst?". Weil ich glaube, die Sensibilität der Fachkräfte ist da einfach auch entscheidend. Dass wir auch in den Austausch gehen und sagen: „Mensch, *ich* glaube ja, die ist total doof und die will nicht" und die nächste sagt: „Naja, aber die war jetzt zwei mal zu einer Einladung nicht da. Und Nicht-Kommen ist erst mal eine Problemanzeige. Wir gehen da jetzt noch mal hinterher ohne zu sanktionieren." Und diese Wächterfunktion beinhaltet das auch für mich.

F: Wir haben jetzt noch einen Punkt: Hartz IV und Perspektiven und Wünsche vor allem auch für die Zukunft. Also, wenn man sich jetzt das SGB II anguckt, aus gleichstellungspolitischer Perspektive: War das gut? War das teilweise gut? War das gar nicht gut? Oder jenseits von gut und schlecht: Wie ist es zu bewerten? Und wenn man sich was wünschen dürfte: Wo müsste man auf jeden Fall noch mal ansetzen oder was tun – was fällt Ihnen dazu ein?

H: Ich finde schon, die Aufgabenerledigung aus einer Hand war und ist eine ganz gute Basis für die Menschen, die vorher Sozialhilfe bekommen haben. Insoweit finde ich es gut, dass die Menschen auch noch schneller an Arbeit herangeführt werden und sie dazu einfach ein Beratungsangebot aus einer Hand haben.

Und ich würde mir natürlich wünschen, dass es eine freigestellte Genderbeauftragte im SGB II geben würde. Einfach um die Arbeit weiter zu führen, die ich viereinhalb Jahre jetzt gemacht habe. Ich befürchte, dass sonst irgendwann alles wieder versandet.

Ja, was würde ich mir noch wünschen?

Ich wünsche mir für unseren Rechtskreis eine getrennte Förderstruktur für Eingliederungsleistungen (eigene Förderinstrumente) und eine Erweiterung mit sozialintegrativen Bausteinen z.B. für Weiterbildungsmaßnahmen. Falls eine getrennte Förderstruktur nicht verwirklicht werden kann, sollte es zumindest ergänzende, den Besonderheiten der Zielgruppen im SGB II Rechnung tragende Förderinstrumente geben.

Und, ja natürlich dann die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Frauen, z.B. dass man einfach auch mehr Möglichkeiten schafft, die Kinderbetreuung weiter auszubauen. Das wären so die wichtigsten Punkte.
Z: Ich würde mir wünschen, dass wir keine prekären Beschäftigungsverhältnisse mehr fördern auf Arbeitgeberseite (lacht): Dass wir nicht mehr sagen: „Jawoll, Hauptsache die Nummer ist weg aus der Statistik." Das ist jetzt ein bisschen krass,

aber das ist ein persönlicher Wunsch. Dann wünsche ich mir natürlich auch eine Genderbeauftragte – oder wie auch immer benannte Stelle – in der Institution festgeschrieben, mit Budget und mit Verantwortung, mit klar geregelten Kompetenzen, die auch im Führungsbereich mit angesiedelt ist, aber die trotzdem Kontakte zur Basis hält, indem sie noch in der Beratungsarbeit in irgendeiner Form bleibt und wenn es Einzelberatungen sind, um da noch was mitzukriegen. Und dann wünsche ich mir noch, dass die Sanktionen im SGB II nicht mehr so willkürlich ausgeführt werden, sondern sich wirklich an den Lebenswelten der Menschen orientieren und nicht an dem was Vermittler erwarten, sondern am Können und am Wollen der Kunden. Da ist mir egal, Männer oder Frauen.

A: Aus meiner Sicht habe ich die Wünsche ja schon gerade genannt. Eine Rückmeldung aus meinen Netzwerken habe ich noch, die ich auch als Wunsch formulieren möchte. Mit Einführung von SGB II und SGB III haben die administrativen Tätigkeiten unverhältnismäßig zugenommen. Zum Beispiel gibt es eine Leistungsgewährung erst nach vollständiger Vorlage der Unterlagen. Das ist zum Beispiel für Frauen, die akut im Frauenhaus wohnen, katastrophal. Vor Ort konnte da die Zusammenarbeit optimiert werden. Aber der administrative Umfang bezieht sich ja auf viele Bereiche, deswegen glaube ich, ist Entbürokratisierung ein großer Wunsch von vielen Seiten.

Eigenständigkeit von Frauen und Männern ist für mich – wie bei den Bedarfsgemeinschaften schon benannt, auch ein zentraler Wunsch. Vor kurzem gab es vor Ort die Einschätzung hinsichtlich der wohnungslosen Frauen, dass ein Anstieg der wohnungslosen jungen Frauen – U25 – auch darauf zurück geführt wird, dass der Zwang zur Herkunftsfamilie, sag ich jetzt mal, im SGB II fest gegossen ist und bei innerfamiliären Konflikten Wohnungslosigkeit dann als einziger Weg erscheint.

F: Frau Abendschein, Frau Heinrichs, Frau Zumrodde-Fuhrmann: wir danken Ihnen vielmals für dieses Gespräch.

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Abendschein, Monika, Leiterin der Abteilung für Chancengleichheit des Landkreis Darmstadt-Dieburg

Betzelt, Sigrid, Prof. Dr., Dipl. Soziologin, Professorin für Arbeits- und Organisationssoziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR). Arbeitsschwerpunkte: institutionelle und empirische Analysen zu Wirkungen von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierungen insbesondere auf soziale Ungleichheit und Geschlecht im europäischen Vergleich; Wandel von Arbeit und Erwerbsstrukturen; sigrid.betzelt@hwr-berlin.de

Booth, Melanie, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktforschung, flexible und prekäre Beschäftigung, Wandel des Wohlfahrtsstaates, soziale Ungleichheit; melanie.booth@uni-jena.de

Brussig, Martin, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Alterserwerbstätigkeit und Arbeitsmarktpolitik; martin.brussig@uni-due.de

Dittmar, Vera, Dipl.-Sozialwissenschaftlerin, Mphil-Master of Social Science Methods, Promotionsstipendiatin der Friedrich-Ebert-Stiftung und Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Organisationssoziologie, Arbeitsmarktpolitik, Migration; vera.dittmar@uni-due.de

Julia Graf, Dipl. Pol., Promovendin, Philipps-Universität Marburg, Promotionskolleg 'Geschlechterverhältnisse im Spannungsfeld von Arbeit, Organisation und Demokratie', Arbeitsschwerpunkte: feministische Arbeitsforschung, Sozialpolitik; j.graf@staff.uni-marburg.de

Heinrichs, Elke, Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in der ARGE Region Hannover

Hieming, Bettina, Dipl. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Dienstleistungsarbeit, Frauenerwerbstätigkeit, Gleichstellungspolitik; bettina.hieming@uni-due.de.

Jaehrling, Karen, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut Arbeit und Qualifikation der Universtität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, atypische Beschäftigung, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Arbeit und Geschlecht; karen.jaehrling@uni-due.de

Karl, Ute, Dr. phil., Dipl.-Päd., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozial- und Organisationspädagogik der Universität Hildesheim. Arbeitsschwerpunkte: Übergänge junger Menschen in Erwerbsarbeit, Geschlechterforschung, Alter(n) und Soziale Arbeit, Beratung, Methoden der Qualitativen Sozialforschung, Sozialpädagogische Theorien und Bildungstheorie; ukarl@uni-hildesheim.de

Knuth, Matthias, Prof. Dr., Abteilungsleiter am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktanalyse, Arbeitsmarktpolitik, vergleichende Sozialstaatsanalyse; matthias.knuth@uni-due.de

Rudolph, Clarissa, Dr., Marie-Anne Boivin-Stipendiatin der Philipps-Universität Marburg, GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit – Demokratie – Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft Universität Marburg. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Sozialpolitik, feministische Arbeitsforschung, Frauen- und Gleichstellungspolitik, Frauenbewegung, Gender Mainstreaming, Familienpolitik; rudolph@staff.uni-marburg.de

Scheele, Alexandra, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Soziologie der Geschlechterverhältnisse an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam. Mitherausgeberin der Femina Politica – Zeitschrift für Feministische Politikwissenschaft. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits(markt)- und Sozialpolitik, Politik der Geschlechterverhältnisse, Industrielle Beziehungen.

Schierhorn, Karen, Dipl.Soz., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Arbeitsschwerpunkte: Frauen- und Geschlechterforschug, Arbeitsmarktforschung, soziale Ungleichheit; karen.schierhorn@uni-jena.de

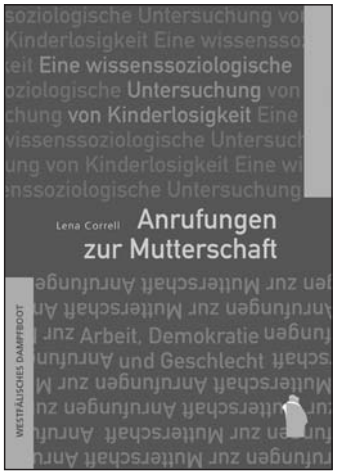
Schmidt, Tanja, Diplom-Soziologin, freiberufliche Sozialforscherin (Schmidt-Sozialforschung). Arbeitsschwerpunkte: soziale Ungleicheichheit und Geschlecht, insbesondere Erwerbsteilhabe im Lebensverlauf, Erwerbstätigkeit von Müttern, Arbeits- und Familienzeiten; kontakt@schmidt-sozialforschung.de

Schwarzkopf, Manuela, M.A. Sozialpolitik, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarktpolitik, Frauenerwerbstätigkeit, Gleichstellungspolitik; manuela.schwarzkopf@uni-due.de

Worthmann, Georg, Dr., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. Arbeitsschwerpunkte Arbeitsmarkt, Sozialsysteme, Industrielle Beziehungen; georg.worthmann@uni-due.de

Zumrodde-Fuhrmann, Martina, Fallmanagerin in der ARGE Kassel-Land

Arbeit – Demokratie – Geschlecht



Band 13
Lena Correll
Anrufungen zur Mutterschaft
Eine wissenssoziologische Untersuchung von Kinderlosigkeit
2010 – 330 Seiten – € 34,90
ISBN 978-3-89691-787-4

Band 12
Stefanie Janczyk
Arbeit und Leben:
Eine spannungsreiche Ko-Konstitution
Zur Revision zeitgenössischer Konzepte der Arbeitsforschung
2009 – 257 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-775-1

Band 11
Ingrid Kurz-Scherf/Julia Lepperhoff/ Alexandra Scheele (Hrsg.)
Feminismus: Kritik und Intervention
2009 – 299 Seiten – € 29,90
ISBN 978-3-89691-777-5

Band 10
Anja Lieb
Demokratie: Ein politisches und soziales Projekt?
Zum Stellenwert von Arbeit in zeitgenössischen Demokratiekonzepten
2009 – 242 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-761-4

Band 9
Angelika Koch
Allzeitverfügbar?
Rechtsansprüche auf Teilzeit in der betrieblichen Praxis bei Hochqualifizierten mit Kindern
2008 – 267 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-755-3

Band 8
Sabine Beckmann
Geteilte Arbeit?
Männer und Care-Regime in Schweden, Frankreich und Deutschland
2008 – 292 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-745-4

Band 7
Marburger Gender-Kolleg (Hrsg.)
Geschlecht Macht Arbeit
Interdisziplinäre Perspektiven und politische Intervention
2008 – 246 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-740-9

Band 6
Alexandra Scheele
Arbeit als politisches Feld
Politikwissenschaftliche Perspektiven für die feministische Arbeitsforschung
2008 – 243 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-677-8

Forum Frauen- und Geschlechterforschung

Band 29
Regina-Maria Dackweiler/ Reinhild Schäfer (Hrsg.)
Wohlfahrtsstaatlichkeit und Geschlechterverhältnisse aus feministischer Perspektive
2010 – ca. 300 Seiten – ca. € 29,90
ISBN 978-3-89691-229-9

Band 28
Alexandra Manske/Katharina Pühl (Hrsg.)
Prekarisierung zwischen Anomie und Normalisierung
2009 – 274 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-228-2

Band 27
Sybille Bauriedl/Michaela Schier/ Anke Strüver (Hrsg.)
Geschlechterverhältnisse, Raumstrukturen, Ortsbeziehungen
Erkundungen von Vielfalt und Differenz im spatial turn
Mit einem Vorwort von Doreen Massey
2010 – 254 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-227-5

Band 26
Helma Lutz (Hrsg.)
Gender Mobil?
Geschlecht und Migration in transnationalen Räumen
2009 – 274 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-226-8

Band 25
Brigitte Aulenbacher/Angelika Wetterer (Hrsg.)
Arbeit
Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung
2009 – 309 Seiten – € 29,90
ISBN 978-3-89691-225-1



Band 24
Paula-Irene Villa/ Barabara Thiessen (Hrsg.)
Mütter – Väter:
Diskurse, Medien, Praxen
2009 – 341 Seiten – € 34,90
978-3-89691-224-4

Band 23
Cornelia Klinger/ Gudrun-Axeli Knapp (Hrsg.)
ÜberKreuzungen
Fremdheit, Ungleichheit, Differenz
2008 – 277 Seiten – € 27,90
ISBN 978-3-89691-223-7

2. Auflage

Band 22
Mechthild Bereswill/Michael Meuser/ Sylka Scholz (Hrsg.)
Dimensionen der Kategorie Geschlecht:
Der Fall Männlichkeit
2009 – 258 Seiten – € 24,90
ISBN 987-3-89691-222-0

2. Auflage

Band 19
Brigitte Aulenbacher u.a. (Hrsg.)
FrauenMänner-Geschlechterforschung
State of the Art
2009 – 349 Seiten – € 29,90
ISBN 978-3-89691-220-6