

Projektnr. 03/06

# Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht

## Abschlussbericht

Duisburg, Berlin und Marburg, Juni 2009



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

---

**Beteiligte am Forschungsprojekt**



Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen



FIA – Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt



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

**Projektteam**

**IAQ**

Dr. Claudia Weinkopf

(Koordination)

Dr. Karen Jaehrling

Bettina Hieming

Thorsten Kalina

Dr. Georg Worthmann

**FIA**

Dr. Alexandra Wagner

Dr. Karin Lenhart-Roth

Dr. Peter Michael Sopp

**GendA**

Dr. Clarissa Rudolph

Ortrun Brand

Julia Graf

Jörn Hüttmann

## Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

## Zusammenfassung

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

### *Untersuchungsauftrag und Umsetzung*

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

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

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



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

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

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

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

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

#### *Methodisches Vorgehen*

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

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

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

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

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

### *Materielle Leistungen*

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

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

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

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

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

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

#### *Implementation von Gleichstellungspolitik*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Leistungen zur Kinderbetreuung*

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

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

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

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

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

#### *Geschlechterunterschiede im Aktivierungsprozess*

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

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

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

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

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



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

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

#### *Hintergründe und Ursachen*

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

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

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

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

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

#### *Bewertung aus gleichstellungspolitischer Sicht*

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

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

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

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

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

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

#### 4.4 Fazit

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5.7 Fazit**

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

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

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

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

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



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

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

### 6.3 Fazit

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

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

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

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

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

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

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

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

## **7.4 Fazit**

Frauen nehmen seltener an Maßnahmen der Arbeitsförderung teil als Männer und die Frauenförderquote wurde im Zeitverlauf zunehmend unterschritten. Auch wenn der Unterschied abhängig vom Maßnahmetyp zum Teil nur einige Prozentpunkte beträgt, ist dieser Befund aus Gleichstellungssicht problematisch, weil sich hinter der Gesamtzahl eine große Heterogenität innerhalb der Gruppe der Frauen verbirgt und sich die niedrigen Teilnahmequoten auf bestimmte Personengruppen konzentrieren: Deutlich seltener werden demnach Frauen in Westdeutschland, Frauen mit Kleinkindern sowie arbeitsmarktfremde Frauen gefördert. Dies spricht dafür, dass es bei der Umsetzung des SGB II bislang nur partiell gelungen ist, diejenigen zu erreichen, die bei Einführung des SGB II als mögliche ‚Gewinnerinnen‘ der Reform galten, nämlich die große Gruppe der Alleinerziehenden und der Frauen in Paarhaushalten in Westdeutschland, die zuvor aufgrund ihrer ‚häuslichen Verpflichtungen‘ kaum im Blickfeld waren oder als Nicht-Leistungsbezieher/innen nur nachrangig gefördert wurden.

Ein wichtiger Einflussfaktor sind hier offenbar die arbeitsmarktseitigen Nachfragestrukturen. Während Arbeitgeber bei den betrieblich durchgeführten Maßnahmen (Praktika) und Lohnkostenzuschüssen eine direkte Einflussmöglichkeit auf die Auswahl der Geförderten haben, wirken Arbeitsmarktstrukturen bei den kürzeren, nicht-betrieblichen Maßnahmen indirekt. Denn die Gestaltung und Zuweisung in solche Maßnahmen erfolgt in der Praxis bislang häufig abhängig von einer möglichst hohen Eingliederungswahrscheinlichkeit oder sogar Einstellungszusagen von Arbeitgebern. Die geschlechtersegregierte Arbeitsmarktnachfrage beeinflusst daher vermittelt über die Vergabep Praxis der Grundsicherungsstellen auch die Teilnehmerauswahl bei Qualifizierungsmaßnahmen. Dies läuft tendenziell dem gesetzlich verankerten Ziel des Nachteilsausgleichs zuwider. Da Frauen aufgrund familienbedingter Erwerbsunterbrechungen oftmals Qualifizierungsphasen vor Erreichen eines Abschlusses beendet haben oder eine Qualifizierung oder Erwerbstätigkeit lange zurückliegen, wären insbesondere hier Qualifizierungsanstrengungen erforderlich, um ihnen den Weg auch in qualitativ zufriedenstellende Beschäftigungen zu eröffnen.

Dabei bleibt es – auch das zeigen die Fallstudien – selbst bei einer weniger restriktiven Umgangsweise eine schwierige Aufgabe, eine Balance zu finden zwischen beruflichen Neigungen der Hilfebeziehenden und dem Stellenangebot sowie den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Problematisch erscheint aus Gleichstellungssicht insofern nicht prinzipiell die Ausrichtung der Weiterbildungsförderung am Ziel, die Integration in eine existenzsichernde Beschäftigung zu ermöglichen. Vielmehr sollte bei der Abwägung, welche Qualifizierungen als ‚lohnend‘ erachtet und gefördert werden, stärker als bislang auch die dadurch mögliche Verbesserung der Arbeitsplatz*qualität* als Kriterium herangezogen werden.

Die niedrige Teilnahmehäufigkeit von Frauen mit Kindern ist zum einen auf den hohen Anteil von Frauen mit Kleinkindern zurückzuführen, denen aufgrund § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist. Allerdings nehmen auch diejenigen unter ihnen seltener an Maßnahmen teil, die sich arbeitslos melden. Zudem sind auch Mütter mit Kindern ab drei Jahren unterrepräsentiert. Eine Erklärungsmöglichkeit hierfür ist, dass gerade die Gruppe der Frauen mit Kleinkindern von den Grundsicherungsstellen weniger Angebote zum Test der Arbeitsbereitschaft erhalten, da sie angesichts der ihnen alternativ möglichen Freistellung ohnehin als relativ motiviert angesehen werden. Im Falle der Mütter mit Kindern ab drei Jahren dürfte ihre niedrigere Teilnahmehäufigkeit zum Teil darauf zurückzuführen sein, dass diese, wie festgestellt, bereits in einem höheren Maße erwerbstätig sind als andere Frauen und aus diesem Grund möglicherweise nicht an Maßnahmen teilnehmen können.

Auch wenn sie nicht erwerbstätig sind, können aber die Strategien der Grundsicherungsstellen die Teilnahme an Maßnahmen für Personen mit Betreuungsaufgaben erleichtern oder erschweren, z. B. durch Maßnahmen in Teilzeit, die insbesondere in Westdeutschland relativ stark genutzt werden. Die Frage, inwieweit dieses Angebot ausreicht, ist dabei schwierig zu beurteilen. Gegen eine Ausweitung von Teilzeitangeboten richtet sich die Einschätzung, dass diese bei einer Beschränkung auf den Vormittag nicht ausreichend den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes angepasst seien. Teilzeitmaßnahmen bieten allerdings auch die Möglichkeit, dass Erziehende auch *durch* die oder *während* ihrer Teilnahme motiviert werden, sich um eine Ausweitung von Betreuungszeiten oder innerfamiliäre Lösungen zu kümmern, wenn dies ihnen bessere Integrationschancen sichert. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist daher die Möglichkeit, an Maßnahmen optional in Vollzeit *oder* Teilzeit teilzunehmen, grundsätzlich zu befürworten. Positiv zu beurteilen ist, dass u. a. mithilfe der ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ in den Grundsicherungsstellen eine Reihe von Angeboten entstanden ist, um die Arbeitsförderung stärker mit klassischen Aufgaben der sozialen Arbeit verbinden. Dazu zählen beispielsweise auch Teilzeit-Ausbildungen für junge Mütter mit sozialpädagogischer Begleitung. Nach der Neuordnung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Anfang 2009 ist künftig zu beobachten, wie sich die Änderungen in dieser Hinsicht auswirken.

Hinsichtlich der Wirkungen der Instrumente der Arbeitsförderung ist zunächst festzuhalten, dass die betriebsnahen Instrumente (EGZ, betriebliche Trainingsmaßnahmen) ähnlich hohe Eingliederungswirkungen erzielen wie dieselben Instrumente im Rechtskreis SGB III. Dies ist vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass die Maßnahmeteilnehmer/innen im SGB II im Durchschnitt arbeitsmarktferner sind als im SGB III. Zugleich sind Frauen gerade bei diesen betriebsnahen Instrumenten unterrepräsentiert, und dies, obwohl die Eingliederungseffekte bei ihnen sogar stärker ausfallen. Dies gilt auch in Bezug auf weitere Maßnahmetypen. *Wenn* Frauen also an Maßnahmen teilnehmen, dann ist dies in Hinblick auf das Ziel der Erwerbsintegration zumindest bei einzelnen Maßnahmetypen und einzelnen Teilgruppen besonders effektiv. Die Schlussfolgerungen und Konsequenzen, die aus diesem Befund zu ziehen sind, liegen allerdings nicht unmittelbar auf der Hand: Spricht dies dafür, das absolute quantitative Niveau der Maßnahmeteilnahme von Frauen (oder von bestimmten Teilgruppen von Frauen) zu erhöhen, oder eher dafür, das der Übrigen zu senken? Sollen bestimmte Instrumente künftig noch stärker auf besonders ‚erfolgreiche‘ Teilgruppen von Frauen und Männern konzentriert werden? Letzteres erscheint zumindest nicht in jedem Fall als sinnvoll: Bei den AGH etwa ist zu berücksichtigen, dass diese laut Gesetz vorrangig dann zum Einsatz kommen sollen, wenn eine Erwerbsintegration auf absehbare Zeit nicht gelingen kann; ihre Effektivität bemisst sich also auch nach anderen Kriterien (Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfä-

higkeit), gleiches gilt für einen Teil der Trainingsmaßnahmen (vgl. Koch u. a. 2009: 162). Zudem erfüllen insbesondere die AGH einen kompensatorischen Zweck, und hiervon ‚profitieren‘ auch Frauen in Ostdeutschland in hohem Maße, denen der regionale Arbeitsmarkt oftmals kaum Möglichkeiten bietet, ihren Erwerbswunsch am ersten Arbeitsmarkt zu realisieren. Da zugleich Verdrängungseffekte nicht von der Hand zu weisen sind, spricht dies nicht notwendigerweise für eine Beibehaltung des hohen Umfangs von Arbeitsgelegenheiten. Anstelle einer bloßen Reduzierung ist aber auch über Alternativen nachzudenken.

Abschließend sind die neuen Drehtüreffekte hervorzuheben, die anders als in den Vorgängersystemen nicht durch strategische Nutzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung entstehen, sondern mehr oder weniger zwangsläufig aus der Existenz zweier getrennter Rechtskreise resultieren, in denen Arbeitslose betreut werden. Auf diese Weise wechseln Arbeitslose auch dann zwischen den Rechtskreisen und damit zwischen Ansprechpartnern und Fördermöglichkeiten, wenn der oder die Partner/in eine Erwerbstätigkeit aufnimmt oder diese wieder verliert, und hiervon sind besonders häufig Frauen in Paar-Bedarfsgemeinschaften betroffen. Grundsätzlich besteht das Problem weiter, solange es getrennte Rechts- und Finanzierungskreise gibt. Unterhalb einer Zusammenlegung der Rechtskreise ist aber durch eine flexiblere Umgangsweise und ggf. Kompensationsregeln zwischen den Rechtskreisen nachzudenken, die es Hilfebezieher/innen ermöglicht, auf Wunsch auch als Nicht-Leistungsbezieher/innen in Maßnahmen bzw. in der Betreuung der Grundsicherungsstellen oder Arbeitsagenturen zu bleiben.

### **8.3 Fazit**

Die Erwerbsintegrationen von Frauen und Männern im ALG II-Bezug erfolgt auf unterschiedlichen Wegen. Nach Angaben der BA geht lediglich jeder zehnte Abgang aus Arbeitslosigkeit in Erwerbstätigkeit auf eine direkte Vermittlung der Grundsiche-



rungsstellen zurück, die übrigen Integrationen sind auf den Aktivierungsprozess, indirekte Wirkungen des SGB II und Eigeninitiativen der Arbeitsuchenden zurückzuführen, wobei der jeweilige Beitrag der Grundsicherungsstellen zur Integration nicht bekannt ist.

Unabhängig von der Ursache sind deutliche Unterschiede bei der Integration der ALG II-Bezieher/innen festzustellen: Frauen werden insgesamt seltener in Erwerbstätigkeit integriert – und wenn, dann handelt es sich in mehr als der Hälfte der Fälle um eine geringfügige Beschäftigung. Hingegen nehmen Männer überwiegend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf. Minijobs sind bei Männern damit zwar insgesamt seltener, aber auch von ihnen nimmt ein erheblicher Anteil eine geringfügige Beschäftigung auf. Der Anteil von Minijobs unter allen Beschäftigungsformen variiert dabei nach Bedarfsgemeinschaftstyp, allerdings für Männer und Frauen unterschiedlich: Männer gehen sowohl im Leistungsbezug als auch nach Beendigung des Leistungsbezugs häufiger einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als Frauen, insbesondere dann, wenn sie in Paar-Bedarfsgemeinschaften leben. Bei Frauen ist demgegenüber der Anteil der geringfügig Beschäftigten gerade dann höher, wenn sie in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft leben.

Auch bei der Entlohnung sind geschlechtsspezifische Unterschiede festzustellen: Männer erhalten in der Regel höhere Stundenlöhne als Frauen, unabhängig davon, ob sie mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Leistungsbezug beenden oder nicht.

Die Bedeutung der Erwerbsintegration für die Überwindung des Hilfebezugs ist bei Männern höher: Etwa drei Viertel der Männer und die Hälfte der Frauen beenden mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den ALG II-Bezug. Da Minijobs nur selten – und dann vermutlich als Zusatzeinkommen in einer Bedarfsgemeinschaft mit zwei Erwerbstätigen – den Bedarf decken, verbleiben Frauen eher im Leistungsbezug und stellen zugleich die Mehrheit unter den Aufstocker/innen mit geringem Erwerbseinkommen. Zudem leben Frauen häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft, weshalb das erzielte Erwerbseinkommen der Bedarfsgemeinschaft insgesamt höher liegen muss, um den ALG II-Bezug zu verlassen.

Beenden ALG II-Bezieher/innen den Leistungsbezug, dann sind auch Abgänge in Nicht-Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung – bei Frauen häufiger als bei Männern. Bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dürfte die Ursache häufig darin bestehen, dass eine Person eine Erwerbstätigkeit aufgenommen hat, die den Bedarf insgesamt deckt, die anderen vormals erwerbsfähigen Hilfebedürftigen der Bedarfsgemeinschaft sind zwar weiterhin nicht erwerbstätig oder arbeitslos, sie haben nach Ende des ALG II-Bezugs aber

auch keinen Anspruch auf Vermittlung, Förderung und Unterstützungsleistungen durch die Grundsicherungsstellen.

Die Grundsicherungsstellen können die Erwerbsintegration geschlechtsspezifisch beeinflussen. Wenn bei der Vermittlung Anforderungen der Arbeitgeber bei der Auswahl der zu vermittelnden Personen einfach übernommen werden, trägt dies tendenziell eher zur Stabilisierung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegregation bei. Insbesondere sehr kurzfristige Besetzungswünsche, hohe Anforderungen an die zeitliche Flexibilität und Vorbehalte gegenüber Beschäftigten mit Kindern führen dazu, dass diese hierbei seltener zum Zuge kommen, was zu unterschiedlichen Vermittlungschancen für Männer und Frauen führt. Beispiele aus den Fallstudien verweisen jedoch darauf, dass die Grundsicherungsstellen durchaus Spielräume haben, die Erwerbsintegration zu beeinflussen, indem die Anforderungen der Arbeitgeber hinterfragt und gezielt auch andere Vermittlungsvorschläge gemacht werden. Auch die bewerberorientierte Vermittlung, die bei der Suche nach einer Stelle an den Fähigkeiten der ALG II-Beziehenden ansetzt, bietet Chancen, den externen Vorgaben des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken und einen Nachteilsausgleich zu befördern. Allerdings ist die bewerberorientierte Vermittlung zum Teil nur für Personen vorgesehen, die als arbeitsmarktnah gelten und zudem in Vollzeit oder flexibler Teilzeit arbeiten können, was dazu führt, dass insbesondere Frauen mit Kindern davon ausgeschlossen werden.

Ergebnisse aus den Fallstudien zeigen außerdem, dass Minijobs als eine „passfähige“ Form der Erwerbsintegration von Frauen in bestimmten Lebenssituationen angesehen werden. Darüber hinaus werden Vermittlungen in Minijobs zum Teil gezielt dazu genutzt, um Bedarfsgemeinschaften aus dem Hilfebezug zu bringen. Diese Strategie dürfte in der konkreten Umsetzung vornehmlich dazu führen, dass Frauen in geringfügige Beschäftigung vermittelt werden. Bei Männern spielt Zeitarbeit bei den Integrationen offenbar eine wichtige Rolle, die zwar aufgrund längerer Arbeitszeiten häufiger aus dem Hilfebezug herausführt oder diesen deutlich verringert, aber aufgrund der häufig kurzen Beschäftigungszeiten nur zeitweilig. Der erhoffte ‚Klebe‘- oder ‚Brückeneffekt‘ in feste Beschäftigung außerhalb der Zeitarbeit stellt sich eher selten ein. Außerdem sind die Löhne in der Zeitarbeit oft gering, was zu ungünstigeren Beschäftigungsbedingungen auch für Männer führt. Insofern nähern sich die Entlohnungsbedingungen von Männern und Frauen im ALG II-Bezug tendenziell aneinander an, allerdings auf einem insgesamt niedrigeren Niveau. Ein geringeres Lohnniveau kann jedoch – wie die Verschlechterung von Arbeitsbedingungen insgesamt – nicht als ein Beitrag zur Herstellung von mehr Gleichstellung am Arbeitsmarkt betrachtet werden.

Bezogen auf die Frage, welche Beschäftigungen als zumutbar angesehen werden können, gibt es zwar eine relativ eindeutige gesetzliche Regelung, die aber einer Operationalisierung seitens der Grundsicherungsstellen bedarf, weil insbesondere die Höhe ‚ortsüblicher Löhne‘ nicht auf der Hand liegt. Insofern ist nachvollziehbar, wenn manche Grundsicherungsstellen hier eigene Regeln aufstellen. Wenn sich diese allerdings auch an der Höhe des tariflichen bzw. ortsüblichen Entgelts in der jeweiligen Branche orientieren statt an absoluten Lohnuntergrenzen, trägt dies eher dazu bei, die am Arbeitsmarkt bestehenden geschlechtsbezogenen Lohnunterschiede fortzuschreiben.

Wenngleich die Ungleichheiten bei der Vermittlung in Erwerbstätigkeit zum großen Teil auf die Arbeitsnachfrage zurückzuführen sind, haben Grundsicherungsstellen durchaus auch Möglichkeiten, um bei der Erwerbsintegration von ALG II-Beziehenden die Chancengleichheit von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt zu verbessern, indem sie Anforderungen der Arbeitgeber hinsichtlich des Geschlechts und weiteren Merkmalen der Bewerber/innen nicht einfach nachkommen, sondern aktiv versuchen, verfestigte geschlechtsspezifische Orientierungen aufzubrechen. Auch Untergrenzen für Beschäftigungsbedingungen und Löhne könnten hierzu einen Beitrag leisten – allerdings nur unter der Bedingung, dass sie nicht alleine branchenbezogen definiert werden. Denn anderenfalls führt dies angesichts der oftmals geringeren Löhne in typischen Frauenbranchen dazu, dass faktisch für Frauen geringere Lohnuntergrenzen gelten als für Männer. Außerdem ist es grundsätzlich positiv zu bewerten, ALG II-Bezieher/innen in Minijobs zu vermitteln, wenn die aktuelle Situation keine andere Option zulässt *und* die zu vermittelnde Person diese Beschäftigungsform befürwortet. Da Aufstiegsmöglichkeiten aus Minijobs jedoch gering sind, ist darauf zu achten, dass eine aussichtsreiche Alternative gesucht wird, sobald sich die Situation ändert. Hierzu zählen auch Bemühungen seitens einiger Grundsicherungsstellen, Arbeitgeber gezielt darauf anzusprechen, ob Möglichkeiten bestehen, Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umzuwandeln.

### **9.3 Fazit**

Der Aktivierungsprozess ist der Kern der SGB II-Umsetzung, bei dem eine Interaktion zwischen Fachkräften auf der einen Seite und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf der anderen Seite stattfindet. Die Analysen zeigen, dass bei der Umsetzung des SGB II die familienspezifischen Verhältnisse tendenziell berücksichtigt werden, ein Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile findet hingegen nur selten statt.

---

<sup>155</sup> Dies kann jedoch nur als Hinweis gedeutet werden, da die Abgangrate keine Aussagen darüber zulässt, ob die Alleinerziehenden aus eigener Initiative eine Ausbildung begonnen haben oder ob dies Resultat des Beratungsprozesses in den Grundsicherungsstellen ist.

Hinsichtlich der *Geschlechterrollenbilder der Hilfebedürftigen* lässt sich auf Basis quantitativer Daten eine im Vergleich zur übrigen Bevölkerung leicht stärkere traditionelle Tendenz ausmachen. Gleichwohl befürwortet die Mehrheit moderne oder zumindest modernisierte Rollenvorstellungen, die in Westdeutschland zumeist eine Teilzeittätigkeit für die Frauen beinhalten. Die *Deutungsmuster und Handlungsorientierungen* der Fachkräfte zeigen, dass sie das Merkmal Geschlecht nur selten als wichtigen Faktor im Aktivierungsprozess wahrnehmen und das eigene Handeln häufig als geschlechtsneutral begreifen. Vorrangig wird das Vorhandensein von (Klein-) Kindern als zentraler Unterschied zwischen Frauen und Männern definiert. Betreuungsrbeit wird mit Bezug auf die so gedeuteten Wünsche der ALG II-Beziehenden überwiegend als Frauenaufgabe begriffen.

Bei *Bedarfgemeinschaften mit Kleinkindern* bedeutet dies, dass Frauen in Bedarfsgemeinschaften mit Kleinkindern seltener und weniger intensiv in den Prozess des Forderns und Förderns einbezogen werden als Männer mit und Frauen ohne Kleinkinder. Bei Frauen mit Kleinkindern wird durch Rückgriff auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II das ‚Recht auf Sorgearbeit‘ faktisch zugestanden, es wird ihnen häufig jedoch auch nahegelegt oder gar ohne Rücksprache mit ihnen darüber entschieden. Mit dem Entzug des Forderns geht jedoch auch häufig der Entzug des Förderns einher. Insofern wird diese Freistellungsmöglichkeit in der Praxis nicht selten zu einer Art unausgesprochener Erwartung und der Ausschluss aus Eingliederungsleistungen zu einem Automatismus. Spiegelbildlich wird den Vätern das Recht auf Teilhabe an der Betreuungsrbeit eher abgesprochen; auf sie wird vielmehr ein erhöhter Aktivierungsdruck ausgeübt, da sie die Familie ernähren sollen. Selbst der Wunsch, regelmäßig am Abend die eigenen Kinder zu sehen, wurde von einigen Fachkräften als inakzeptable Einschränkung der zeitlichen Konzessionsbereitschaft von Vätern bewertet.

Der zumutbare Arbeitsumfang bei *Paar-Bedarfgemeinschaften mit älteren Kindern* wird in der Praxis seitens der Fachkräfte von unterschiedlichen Referenzpunkten abhängig gemacht: Verfügbarkeit externer Kinderbetreuung, Erwerbsorientierung der eHb, eigene Biographie und der Arbeitsmarktnachfrage. Bei den Grundsicherungsstellen gibt es dazu kaum organisationsweite Verständigungen zur Frage der zumutbaren Arbeitszeit bei Eltern mit Kindern ab drei Jahren. Fachkräfte regeln ihren diesbezüglichen Ermessensspielraum vielfach eigenhändig – u. a. unter Rückgriff auf Regeln aus anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems (SGB III und frühere Sozialhilfe), insbesondere in Westdeutschland. Dort scheint die Auslegung auch weit verbreitet, dass die eingeforderte Verfügbarkeit von Müttern auf den Vormittag einzuschränken ist. Vor allem in den westdeutschen Grundsicherungsstellen, aber teilweise auch in Ostdeutschland wählen Fachkräfte zudem anstelle einer parallelen Einbeziehung beider Elternteile (mit ggf. unterschiedlichen Arbeitszeitwünschen) nicht selten eine Integrationsstrategie, die zunächst auf eine einzige Person (meist

den Mann) ohne Sorgeverantwortung fokussiert und nur bei Misslingen dieser Strategie oder nur im zweiten Schritt auch die Sorgeverantwortung tragende Person einbezieht. Eine Intervention in die private Arbeitsteilung wird insgesamt nur in Ausnahmefällen vorgenommen, wenn sich die Fokussierung auf den männlichen Ernährer nicht als tragfähige Integrationsstrategie erweist.

*Alleinerziehende* stellen einen hohen und steigenden Teil der Hilfebedürftigen und liegen in ihrer Hilfequote über dem Bevölkerungsschnitt, insbesondere in Ostdeutschland. Sie bringen insgesamt gute Voraussetzungen zur Integration in Beschäftigung mit, wenngleich junge Alleinerziehende unter 25 Jahren vergleichsweise häufig (noch) nicht qualifiziert sind. Die familienspezifischen Bedarfe Alleinerziehender sind sowohl auf politischer Ebene als auch auf Leitungsebene in den Grundsicherungsstellen immer mehr in den Blick geraten – nicht zuletzt, da ihr Anteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen steigt und deutlich wird, dass gerade diese Personengruppe besondere Schwierigkeiten hat, den Hilfebezug zu überwinden. Auch in den Grundsicherungsstellen ist die Sensibilität für die besonderen Problemlagen Alleinerziehender in weiten Teilen vorhanden. In der Umsetzung hat dies bislang nur teilweise praktische Konsequenzen – einerseits sind sie (z. B. bei der Maßnahmekonzeption) besonders im Fokus, andererseits erhalten sie bislang jedoch wenig Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung. Die Analyse zeigt, dass die Vermittlungshemmnisse Alleinerziehender im Allgemeinen weniger individuell, sondern vor allem strukturell begründet sind. So zeigt diese Gruppe eine geringere zeitliche und räumliche Flexibilität, die die Integration in den Arbeitsmarkt erschwert. Da die

Kinderbetreuung eine wichtige Ursache ist, müssten Unterstützungsangebote für allein Erziehende vor allem hier ansetzen. Für junge allein Erziehende, die oft nicht erwerbstätig sind und zudem häufig kleine Kinder haben, sollten von den Grundsicherungsstellen (weitere) besondere Anstrengungen unternommen werden, diese Hilfebeziehenden zu Berufspraxis und -qualifikation zu führen.

Neben den positiv hervorzuhebenden Ansätzen in Bezug auf die Gruppe der Alleinerziehenden verweisen diese Ergebnisse auch auf einige zentrale problematische Tendenzen der Umsetzung des SGB II, die der eigentlich vorgesehenen Orientierung am Einzelfall widersprechen: Fachkräfte unterstellen zum Teil pauschal und ex ante eine recht eindeutige und starke, eher traditionelle (bzw. Zuverdiener-) Haltung von Bedarfsgemeinschaften zu innerfamiliären Arbeitsteilung und weichen von dieser Einschätzung nur selten ab. Mit dieser Haltung geben sie aber auch denjenigen ALG II-Beziehenden Signale in Richtung einer Stärkung des Ernährermodells, die gar nicht so entschieden für das eine oder andere Modell sind. Im Ergebnis hat dies häufig eine Aussteuerung von Müttern aus dem Aktivierungsprozess zur Folge. Väter werden im Umkehrschluss gerade aufgrund ihrer Vaterschaft stärker in die Pflicht

genommen, und es wird dabei vorausgesetzt, dass diese voll für den Arbeitsmarkt verfügbar und frei von Betreuungspflichten sind.

Warum handeln Fachkräfte auf diese Art und Weise? Hier spielen offenbar mehrere Einflussfaktoren eine Rolle: einerseits externe Rahmenbedingungen wie etwa die Zielsteuerungsprozesse und Standardisierung von Abläufen und andererseits auch die zeitlichen und personellen Ressourcen auf der operativen Ebene: Die Integration von Personen mit Betreuungsaufgaben verlangt mehr Zeit und mehr Aufwand; Integrationserfolge werden sich seltener einstellen, wenngleich möglicherweise mit weniger Drehtüreffekt. Jenseits dieser relevanten externen Rahmenbedingungen wurden jedoch an verschiedenen Stellen in diesem wie auch in anderen Kapiteln ein Einfluss subjektiver Deutungen der Fachkräfte deutlich, die in der Literatur auch als ‚Geschlechterwissen‘ bezeichnet werden.

## 10 Gesamtfazit und Handlungsempfehlungen

Angesichts bestehender Ungleichheitslagen zielt Gleichstellungspolitik in Deutschland sowohl auf den öffentlichen Bereich – wie z. B. den Arbeitsmarkt – als auch auf den Bereich privater, innerfamiliärer Beziehungen. Denn eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe von Frauen und Männern und die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens sind in hohem Maße von den Zugangschancen zur Erwerbsarbeit, aber auch von der Verteilung von Erwerbsarbeit und Sorgearbeit (damit ist z. B. die Verantwortung für Kinder oder die Pflege von Angehörigen gemeint) zwischen Partner/innen abhängig. Dies zeigt sich auch bei der Analyse der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht.

Mit der Einführung des SGB II wurde im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vieles verändert. Ziele, Instrumente und Umsetzung des Aktivierungsprozesses wurden neu ausgerichtet und die Leistungsberechnung und -vergabe wurde in ein neues Regelsystem überführt. Zudem wurden mit den Grundsicherungsstellen neue Organisationen aufgebaut, in denen die Umsetzung des SGB II erfolgt. Die Wirkungsforschung hat zu den Auswirkungen und Veränderungen der SGB II-Umsetzung schon umfangreiche Ergebnisse vorgelegt. In dieser Studie wurde die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht untersucht und bewertet. Diesbezüglich waren vor allem die folgenden Aspekte als Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Gesetzes relevant:

- Im SGB II sind nicht nur explizit arbeitsmarktpolitische Ziele festgelegt, sondern auch Vorgaben zu gleichstellungsrelevanten Aspekten enthalten. In § 1 Satz 3 und 4 SGB II ist die Gleichstellung als durchgängiges Prinzip verankert und als Präzisierung der Abbau geschlechtsspezifischer Nachteile formuliert. § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II verweist zudem auf das in § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III formulierte Ziel der Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen und der zu diesem Zweck eingeführten Frauenförderquote, und legt damit auch für den Rechtskreis SGB II eine Mindestförderung von Frauen bei den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten fest. Aus der Perspektive, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein zentraler Bestandteil von Gleichstellung ist, ist darüber hinaus noch die Bestimmung wichtig, dass auch die familienspezifischen Lebensverhältnisse bei der Ausgestaltung der Leistungen der Arbeitsförderung zu berücksichtigen sind. In § 16a SGB II ist darüber hinaus die Unterstützung bei der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen als kommunale Eingliederungsleistungen im Rahmen der Grundsicherung vorgesehen. Mit diesen gesetzlichen Vorgaben ist nicht nur die Anforderung formuliert, Gleichstellung in die Umsetzung zu integrieren, sondern es sind teilweise auch klare Ansatzpunkte dafür gegeben.



- Das Arbeitslosengeld II ist keine individuelle Leistung, sondern wird im Kontext der Bedarfsgemeinschaft bewilligt und ausgezahlt. Damit errechnet sich der Bedarf daraus, ob die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft insgesamt (nicht) in der Lage sind, den gemeinsamen Bedarf zu decken. Auch beim „Fördern und Fordern“ wird die Bedarfsgemeinschaft wirksam: Aus der Leistungsbewilligung erwächst die Anforderung an *alle* erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, zum Abbau der Hilfebedürftigkeit beizutragen. Ausnahmen sind u. a. aufgrund von Kinderbetreuungs- oder Pflegeaufgaben (zeitlich begrenzt) möglich, ohne dass dadurch der Anspruch auf materielle Leistungen verloren geht.

Aus den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen des SGB II, dem Aktivierungsparadigma und dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft entsteht ein gleichstellungspolitisches Spannungsverhältnis, weil sich mehrere Zielsetzungen, Rahmenbedingungen und Anforderungen überlagern: Dadurch, dass alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in die Aktivierung einbezogen werden, hat sich der Kreis der Adressat/inn/en der arbeitsmarktpolitischen Förderung um die Personen erweitert, die in Bedarfsgemeinschaften leben, aber zuvor selbst nicht arbeitslos gemeldet waren. Hintergrund dafür ist u. a. das Ziel des SGB II, die Hilfebedürftigkeit einer Bedarfsgemeinschaft schnellstmöglich zu beenden. Damit werden nun auch Frauen einbezogen, die entweder noch nie erwerbstätig waren oder sich zumindest zeitweilig etwa wegen Kinderbetreuung vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten. Die Eröffnung einer Perspektive auf dem Arbeitsmarkt und die Einbeziehung in das dem SGB II eigene System des Forderns kann für sie gleichermaßen Chance für Veränderungen und Bedrohung von Lebensmodellen sein.

Gleichzeitig hat das SGB II auch zur *Einschränkung* des Kreises der Leistungsberechtigten beigetragen, da ein Teil der Personen, die nach altem Recht Anspruch auf Arbeitslosenhilfe gehabt hätten, im neuen System keinen Anspruch mehr auf ALG II haben, wenn durch das Einkommen des Partners oder der Partnerin der Bedarf des gesamten Haushalts gedeckt werden kann. Es hat sich gezeigt, dass hiervon überdurchschnittlich viele Frauen betroffen sind. Als Nicht-Leistungsbeziehende können sie zwar Arbeitsförderung im Kontext des SGB III erhalten, ökonomisch sind sie jedoch auf die Unterstützung durch den Partner bzw. die Partnerin verwiesen.

Indem grundsätzlich alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Aktivierungsprozess einbezogen werden, impliziert das Gesetz auf der anderen Seite eine Abwendung vom traditionellen Ernährermodell, weil es die Verantwortung für die Existenzsicherung nicht nach Geschlecht festlegt. Gleichzeitig kann die Einschränkung der Zumutbarkeit – aufgrund von Betreuungsverantwortung – zu einer geschlechtsspezifischen Benachteiligung von Frauen im Aktivierungsprozess führen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt unter den Maßgaben des Gesetzes gefördert werden kann. Dabei ist einschränkend zu beachten, dass einige der gleichstellungspolitisch relevanten Rahmenbedingungen (Strukturen des Arbeitsmarktes, arbeitsmarktpolitische Akteure etc.) zwar auf die Umsetzung des Gesetzes einwirken (können), jedoch nicht (in jedem Fall) durch das Gesetz bzw. seine Umsetzung unmittelbar beeinflussbar sind. Gleichwohl existiert der klar formulierte Auftrag des Nachteilsausgleichs im SGB II. Daraus resultieren die Fragen, denen im Rahmen der Untersuchung nachgegangen wurde:

- Gibt es unterschiedliche Ergebnisse und Wirkungen für Frauen und Männer bei der SGB II-Umsetzung?
- Wie lassen sich diese erklären?
- Wird das Ziel der Gleichstellung verfolgt und umgesetzt und damit ein Prozess der Gleichstellung in Gang gesetzt?
- Und welche Handlungsempfehlungen lassen sich aus den Gesamtergebnissen ableiten?

Die Untersuchungsergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst und aus gleichstellungspolitischer Sicht bewertet. In Abschnitt 10.1 wird zunächst ein kurzer empirischer Überblick gegeben, in welcher Hinsicht bei der SGB II-Umsetzung unterschiedliche Wirkungen für Männer und Frauen festzustellen sind. Dieser Überblick über die Geschlechterdifferenzen stellt dann den Ausgangspunkt für Thesen zu möglichen Hintergründen und Ursachen dar, die in 10.2 näher beleuchtet werden. In Abschnitt 10.3 werden darauf aufbauend einige grundlegende Zielkonflikte und Herausforderungen für die bisherige und künftige Umsetzung des SGB II dargestellt. Schließlich werden in Abschnitt 10.4 die Handlungsempfehlungen für mehr Gleichstellungsorientierung und Gleichstellungspolitik im Rahmen (der Umsetzung) des SGB II entwickelt.

## **10.1 Geschlechterdifferente Ergebnisse und Wirkungen der SGB II-Umsetzung**

Im Rechtskreis SGB II ist der Anteil von Frauen kontinuierlich angestiegen und im Januar 2009 stellten sie mit 51,5 % die Mehrheit aller Leistungsbeziehenden. Dabei unterscheidet sich die Lebenssituation männlicher und weiblicher Hilfebeziehender dadurch, dass Frauen deutlich häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Dies wirkt sich auch auf die materielle Lebenssituation aus, die, wie die Analysen hierzu gezeigt haben, vor allem von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern als schwierig erlebt wird. Gleichwohl empfinden Frauen im ALG II-Bezug ihre Lebens-

situation als etwas positiver als Männer, aber beide schlechter als Menschen ohne ALG II-Bezug.

Durch die Einbeziehung aller (erwerbsfähigen) Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft nicht nur in den Leistungsbezug, sondern auch in den Aktivierungsprozess, erweitern sich auch die Anforderungen an jede einzelne Person, zum Abbau oder zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit beizutragen: In der Aktivierungspraxis muss viel stärker als vorher auch die Beschäftigung mit Personengruppen erfolgen, die Kinderbetreuungsaufgaben wahrnehmen – dies sind de facto überwiegend Frauen. Der Bedarfsgemeinschaftskontext wie auch der Umstand, dass Frauen in geringerem Umfang dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, weil sie Kinder betreuen (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II), wirkt sich dabei sowohl auf ihre Integration auf dem Arbeitsmarkt als auch auf die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus.

Bei der Teilnahme an Maßnahmen wurde deutlich, dass die Frauenförderquote, die sich laut Gesetz auf die Beteiligung von Frauen an Maßnahmen und Instrumenten bezieht, im Untersuchungszeitraum durchgängig unterschritten wurde; die Differenz zwischen Förderquote und tatsächlicher Teilnahme hat dabei im Verlauf zugenommen und lag im Jahresdurchschnitt 2007 auf Bundesebene bei 5,4 Prozentpunkten. Hier ist beachtenswert, dass es deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland gibt. So ist die Unterschreitung der Frauenförderquote insgesamt ausschließlich auf die geringere Maßnahmeteilnahme von Frauen in Westdeutschland zurückzuführen. Allerdings gibt es einzelne Maßnahmen (Eingliederungszuschuss und Einstiegsgeld), bei denen die Frauenförderquote auch in Ostdeutschland unterschritten wird, obwohl sich gerade diese Maßnahmentearten für Frauen als relativ erfolgreich erwiesen haben. Insgesamt differenziert sich die Maßnahmeteilnahme nach Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kinderbetreuung), Schul- und Berufsausbildung und Alter mit dem Ergebnis, dass gerade in Westdeutschland eher arbeitsmarktferne Frauen in Maßnahmen gelangen und in Ostdeutschland eher arbeitsmarktnähere.

Hinsichtlich der Vermittlungsbemühungen der Grundsicherungsstellen ist zunächst festzuhalten, dass bereits bei der Eingrenzung der Personengruppe, die im Mittelpunkt der Vermittlungsbemühungen steht, nämlich die arbeitslos gemeldeten Hilfebeziehenden, Geschlechterdifferenzen zu Tage treten. Obwohl Frauen im SGB II in der Mehrheit sind, stellen sie weniger als die Hälfte der der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II: Insgesamt macht der Anteil von Arbeitslosen an den Hilfebeziehenden weniger als die Hälfte aus (knapp 45 %); bei Frauen liegt er nur bei gut 40 %. Welchen Anteil die Vermittlungstätigkeit der Grundsicherungsstellen, die Arbeitsmarktnachfrage und die Hilfebeziehenden selbst an Umfang und Art der Integrationen aus dem Hilfebezug haben, lässt sich nur schwer beziffern. Nach Angaben der BA gehen

jedoch weniger als 10 % aller Integrationen von arbeitslosen ALG II-Beziehenden auf Vermittlungen ‚durch Auswahl und Vorschlag‘ zurück.

Gleichwohl lässt sich aber eine unterschiedliche Einbeziehung in den Vermittlungsprozess von Frauen und Männern ebenso feststellen wie auch unterschiedliche Ergebnisse bei der Integration. Demnach nehmen arbeitslose Frauen deutlich seltener eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf als Männer und sie verbleiben auch mit einer Erwerbstätigkeit länger im Hilfebezug als Männer. Darüber hinaus gibt es auch Abgänge aus dem Hilfebezug, ohne dass eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde; auch dies trifft häufiger auf Frauen zu. Teilweise macht sich hier deutlich der Bedarfsgemeinschaftskontext bemerkbar: Der Hilfebezug kann auch dadurch beendet werden, dass sich die Einkommenssituation innerhalb der Bedarfsgemeinschaft ändert. So wird der Hilfebezug von Männern in drei von vier Fällen mit der Aufnahme einer eigenen Erwerbstätigkeit beendet, während dies bei Frauen nur zur Hälfte der Fall ist.

Darüber hinaus zeigen sich auch Unterschiede bei der Art bzw. dem Umfang der Erwerbstätigkeit, in die Frauen und Männer abgehen. Während Frauen häufiger einen Minijob aufnehmen (jede zweite Erwerbsaufnahme von Frauen aus dem ALG II-Bezug erfolgt im Rahmen eines Minijobs), dominieren bei Männern Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (wenngleich häufig in Form von Zeitarbeit). Auch bei der Entlohnung, die bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus dem ALG II-Bezug erzielt wird, bestehen deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede, die nicht (allein) für Minijobs oder Teilzeitarbeit gelten: Vielmehr erzielen Frauen im Durchschnitt einen deutlich niedrigeren Stundenlohn als Männer. Solche Befunde sind auch gekoppelt an die geschlechtsspezifischen Strukturen des Arbeitsmarktes, die im Rahmen von Vermittlung und Integration oftmals wirksam werden und den Prozess bestimmen: Die so genannten Frauenberufe sind nicht nur häufig mit niedrigeren Stundenlöhnen verbunden, sondern zugleich oft auch mit kurzen Arbeitszeiten. Zeitarbeit wird demgegenüber meistens in Vollzeit angeboten.

## 10.2 Hintergründe und Ursachen

Die Befunde zur Arbeitsförderung und zur Erwerbsintegration belegen mithin eine weniger intensive Einbeziehung von Frauen in das ‚Fordern und Fördern‘ und ihre seltenere Integration in Arbeitsverhältnisse, die vom Stundenlohn und Arbeitszeitumfang eine individuelle Existenzsicherung ermöglichen. Frauen verbleiben dadurch auch deutlich länger im Leistungsbezug als Männer. Für eine Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht reichen diese Befunde zu Geschlechterdifferenzen jedoch als Grundlage nicht aus. Vielmehr müssen dafür zwei Fragen beantwortet werden: Inwiefern sind diese *Geschlechterdifferenzen* gleichbedeutend

mit einer *Benachteiligung* von Frauen, und welchen Anteil hat hieran die SGB II-Umsetzung bzw. in welchem Maße wirkt die SGB II-Umsetzung dieser Benachteiligung entgegen? Dies ist lediglich auf der Grundlage einer eingehenderen Interpretation der Befunde und der Analyse der Hintergründe und Ursachen möglich.

Ein wichtiger Hintergrund für diese Befunde sind *lebenslagenspezifische Strukturen und Muster der innerfamiliären Arbeitsteilung* und der Umgang mit ihnen in den Grundsicherungsstellen.

Dass Frauen insbesondere in Westdeutschland – und zwar vor allem dann, wenn sie kleine Kinder haben – seltener an Maßnahmen teilnehmen, hängt z. B. in hohem Maße mit der Regelung in § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II zusammen, dass eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist, wenn dadurch das Kindeswohl gefährdet würde. In der Umsetzungspraxis hat sich gezeigt, dass hiervon überwiegend Mütter Gebrauch machen oder aber auch von den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen dazu motiviert werden. Es gibt sogar Hinweise aus einzelnen Fallstudien, dass teilweise auch gegen die Präferenzen der Betroffenen davon ausgegangen wird, dass diese sich dem Arbeitsmarkt wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stellen möchten.

Aus der Perspektive der Grundsicherungsstellen lässt sich zumindest die Freistellung auf Wunsch der Betroffenen selbst auch mit der Vorgabe in § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 SGB II in Verbindung bringen, dass „die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu berücksichtigen“ sind. Allerdings wird hierbei der im selben Satz enthaltene Auftrag weniger berücksichtigt, nämlich „den geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken“ (§ 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 3), weil Erwerbsunterbrechungen nach vorliegenden Untersuchungsergebnissen eine der zentralen Ursachen für Benachteiligungen von Frauen am Arbeitsmarkt sind. Gleichgewichtiger eingelöst werden könnten beide Zielrichtungen, wenn die Fachkräfte nicht pauschal eine Freistellung der Mütter von Arbeitssuche und Maßnahmeteilnahme bis zum dritten Geburtstag des Kindes vorsehen, sondern mit den betroffenen Hilfebedürftigen zumindest besprechen würden, ob sie die gesamten drei Jahre ausschöpfen wollen, ob von ihnen eine Förderung bereits zu einem früheren Zeitpunkt gewünscht ist oder sie z. B. Unterstützung bei der Organisation externer Kinderbetreuung benötigen. Dies scheint nach den Erkenntnissen aus den Fallstudien in der Praxis aber nicht die Regel zu sein – und wenn, dann häufiger in Ost- als in Westdeutschland, wobei dies auch in Ostdeutschland vor allem dadurch zustande kommt, dass Mütter mit Kleinkindern eine Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration selbst stärker einfordern.

Zudem nehmen, wie Statistiken und Befragungsdaten zeigen, Frauen mit Kleinkindern auch dann seltener an Maßnahmen teil, wenn sie sich bei den Grundsicherungsstellen bereits vor Ablauf der drei Jahre arbeitslos melden und bereits über eine Betreuungsmöglichkeit verfügen. Als eine Erklärung hierfür kommt in Frage, dass bei ihnen seltener Maßnahmen zum Test der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden, weil sie ohnehin als motiviert gelten. Dies verdeutlicht, dass gerade im Kontext einer Arbeitsförderung, zu der auch das ‚Fordern‘ gehört, eine niedrigere Teilnahmequote nicht zwangsläufig auf eine Benachteiligung hinweisen muss.

Frauen stehen auch bei Kindern über drei Jahren deutlich häufiger als Männer dem Arbeitsmarkt nicht oder nur beschränkt zur Verfügung, wobei dies wiederum in Westdeutschland deutlich häufiger ist als in Ostdeutschland. In den Fallstudien ist deutlich geworden, dass die Fachkräfte in westdeutschen Grundsicherungsstellen mit solchen Einschränkungen unterschiedlich umgehen, sie aber zumindest recht häufig zum Anlass nehmen, diese bei der Maßnahmezuzuweisung zu berücksichtigen, indem etwa eine Maßnahme in Teilzeit angeboten wird. Bei der Integration wird in diesen Fällen häufig ein Minijob als ‚der persönlichen Situation angemessen‘ angesehen, wobei allerdings offen ist, inwieweit sich dies mit der Einschätzung der Betroffenen deckt. Die alternative Herangehensweise, die zeitliche Verfügbarkeit von Frauen durch die Unterstützung bei der Organisation einer (längeren) Kinderbetreuung gezielt zu fördern bzw. auszuweiten, war demgegenüber in der Praxis eher selten vorzufinden. Befragungsergebnissen zufolge wird konkrete Unterstützung in diesem Bereich insgesamt nur selten angeboten – und damit in deutlich geringerem Umfang, als dies von den Hilfebedürftigen selbst gewünscht wird.

Die Nichtbefassung mit Kinderbetreuungsproblemen hat aber noch weitere Ursachen: Zum einen wird dieses Thema von den Betroffenen selbst teilweise gar nicht angesprochen, weil sie dies für ihre Privatsache halten. Dass Fachkräfte das Thema meiden, hat mehrere Hintergründe: So besteht ein grundsätzliches Hemmnis darin, dass der Einfluss der Grundsicherungsstellen auf diesen kommunalen Zuständigkeitsbereich relativ gering ist. Fachkräfte verweisen aber auch darauf, dass ihnen die Zeit für diese komplexe Aufgabe fehlt oder dass dies entsprechend ihrem Selbstverständnis nicht zu ihren Aufgaben gehört. Teilweise wird auch die Auffassung vertreten, dass dies Aufgabe der ALG II-Beziehenden selbst sei und die selbständige Bewältigung dieses Problems als Indikator für die Erwerbsmotivation angesehen. Dass diese Auffassung selbst von Fachkräften vertreten wurde, die gleichzeitig das vorhandene Kinderbetreuungsangebot als unzureichend bezeichneten, verweist darauf, dass hier ein strukturelles Problem individualisiert, also in die ‚Eigenverantwortung‘ von Hilfebeziehenden verlagert wird, anstatt die im begrenzten Rahmen durchaus mögliche Unterstützung zu gewähren. In Ostdeutschland sind die Erwartungen der Fachkräfte an die Verfügbarkeit von Frauen auch angesichts der besseren Kinderbe-

treuungsinfrastruktur oft deutlich höher und gehen auch nach Einschätzung der Fachkräfte teilweise über das hinaus, was die ALG II-Beziehenden selbst für ihre Lebenssituation als angemessen und möglich erachten.

Letzteres scheint auch oder sogar gerade für Männer zu gelten: Befragungsergebnisse und Fallstudien deuten darauf hin, dass Männern insgesamt offenbar kaum zugestanden wird, nur zeitlich eingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, und ihre gewünschte oder tatsächliche Beteiligung an der Betreuung der eigenen Kinder eher als vorgeschobene Gründe interpretiert werden, um sich der Aktivierung zu entziehen. Wenngleich weder bei Männern noch bei Frauen ausgeschlossen werden kann, dass dies tatsächlich vorkommt, erscheint dieser Befund gleichwohl aus gleichstellungspolitischer Sicht problematisch. Denn damit wird eine stärker partnerschaftliche Arbeitsteilung in der Familie nicht unterstützt bzw. – ggf. sogar entgegen der bislang praktizierten partnerschaftlichen Arbeitsteilung – aktiv verhindert. Dies ist einer stärkeren Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsmarkt nicht förderlich, weil diese auch mit einer stärkeren Beteiligung von Männern an der Sorgearbeit einhergehen müsste. Die Nicht-Akzeptanz von familienbedingten Einschränkungen bei Männern befördert nicht die Chancen ihrer Partnerinnen, ihre berufliche Situation zu verbessern, sondern verringert diese.

Die teilweise begrenzte Verfügbarkeit aufgrund familienspezifischer Lebensverhältnisse dürfte auch dazu beitragen, dass Frauen seltener als Männer aus dem Hilfebezug in Erwerbstätigkeit abgehen – zumal Minijobs bei der Erwerbsintegration von Frauen aus dem ALG II-Bezug eine große Bedeutung haben. Letzteres führt dann häufig dazu, dass das individuelle Erwerbseinkommen (insbesondere bei Alleinerziehenden) nicht bedarfsdeckend ist, was eine der Ursachen dafür sein könnte, dass weibliche Hilfebedürftige insgesamt häufiger als Männer erwerbstätig sind und länger im Leistungsbezug bleiben. Allerdings führt selbst sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung kaum zum Abgang aus dem ALG II-Bezug. In Paar-Bedarfsgemeinschaften kann die Aufnahme eines Minijobs hingegen u. U. dazu führen, dass zusammen mit anderen Einkünften der Hilfebezug überwunden werden kann, was in einigen Grundsicherungsstellen auch als gezielte Strategie beschrieben wurde. Bei dieser Strategie steht allerdings das Ziel der Senkung passiver Leistungen im Vordergrund, weniger die individuelle Erwerbsintegration.

Neben lebenslagen-spezifischen Geschlechterdifferenzen gibt es aber auch andere Hintergründe für die geschilderten Befunde, insbesondere die Nachfragestruktur des Arbeitsmarktes und der Umgang der Grundsicherungsstellen mit ihnen.

So hat sich gezeigt, dass die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen dahin tendieren, Frauen und Männer entsprechend der geschlechtsspezifischen Segregation des Arbeitsmarktes in Erwerbstätigkeit bzw. auch in Maßnahmen zu vermitteln, sei

es entlang so genannter Männer- und Frauenberufe oder auch entlang der Struktur der Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeit/Vollzeit; Minijob/Zeitarbeit). Auch dass arbeitsmarktferne Frauen (und zum Teil auch Männer) weniger gefördert werden, hat beispielsweise etwas mit der stark strukturierenden Wirkung der Arbeitsmarktnachfrage zu tun, die ihre Wirkung allerdings erst in Verbindung mit den geschäftspolitischen Vorgaben zur Senkung passiver Leistungen und zur Anzahl von Integrationen sowie den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und des Vorrangs von Vermittlung vor Qualifizierung voll entfaltet. Bislang werden Qualifizierungen vor allem dann gefördert, wenn die Chance auf eine kurzfristige Integration hoch erscheint, möglicherweise sogar eine Einstellungszusage von einem Arbeitgeber vorliegt, und wenn sie als *notwendig* für eine Integration eingeschätzt werden, seltener hingegen, wenn sie nur als *sinnvoll* für eine *qualitativ bessere* Integration erscheinen. Von solchen Investitionen, die sich möglicherweise erst nach einem längeren Zeitraum finanziell ‚rechnen‘, oder auch nur die Qualität und Nachhaltigkeit von Integrationen verbessern, könnten auch und insbesondere Frauen nach langer familienbedingter Erwerbspause profitieren. Denn für die Aufnahme eines Minijobs in weiblich dominierten Niedriglohntätigkeiten ist eine Förderung in der Tat bei den meisten von ihnen nicht erforderlich. Unterstützung der Grundsicherungsstellen benötigen sie hingegen für eine Integration in (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigungsverhältnisse, die an ihren Neigungen und Fähigkeiten ansetzen.

Auch die hohe Bedeutung von Zeitarbeit im Vermittlungsgeschäft und die z. T. sehr enge Kooperation der Grundsicherungsstellen mit Zeitarbeitsfirmen erscheint aus Gleichstellungssicht durchaus problematisch: Zwar mag dies arbeitsmarktfernen Personen Einstiegschancen eröffnen, stabilisiert aber zugleich eine Beschäftigungsform, die nicht nur für die mehrheitlich männlichen Beschäftigten nur sehr begrenzt nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, sondern angesichts der oftmals nur kurzen Einsätze auch Konsequenzen für die mit ihnen zusammenlebenden Personen hat: Denn wenn betreuungsbedürftige Kinder im Haushalt leben, müssen diese umfassenden Flexibilitätsanforderungen im Zweifelsfall durch eine ähnlich umfassende Freistellung der Sorgeverantwortung tragenden Person von der Arbeitsuche gestützt werden. Bei Haushalten, die im ALG II-Bezug stehen, kommt hinzu, dass die zum Teil nur kurzen Abgänge aus dem Hilfebezug bei Zeitarbeit für die nicht-erwerbstätigen Partner aufgrund der getrennten Rechtskreise auch damit einhergehen, dass dann ihre Betreuung durch die Grundsicherungsstellen und ggf. auch eine Maßnahmeteilnahme unterbrochen werden.

Gleichwohl finden sich auch im Aktivierungsprozess schon jetzt Ansätze gendersensibler Vorgehensweisen, insbesondere bei der Maßnahmeplanung und -gestaltung, allerdings vorwiegend hinsichtlich der Ausrichtung an familiären Lebenslagen. Die Bemühungen gehen dahin, zumindest einen Teil der Maßnahmen so zu gestalten,



dass sie auch auf Frauen und Männer mit Unterstützungsbedarfen, die über die Vermittlung beruflicher Kenntnisse hinausgehen, zugeschnitten sind (z. B. Arbeitsgelegenheiten oder Qualifizierungen in Verbindung mit Sprachkursen für Migrantinnen) oder dass sie den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Personen in besonderen Lebenslagen gerecht werden (Teilzeitausbildung für junge Eltern oder für allein Erziehende). Die Entwicklung geht oftmals auf die Erkenntnis zurück, dass sich im ALG II-Bezug Gruppen mit ähnlichen Problemlagen finden, die von zielgruppenspezifischen Unterstützungsleistungen besonders profitieren können.

Schließlich ist als weiterer Hintergrund für die Befunde auch ein *Defizit an gleichstellungspolitischer Steuerung* zu benennen, das seinerseits seine Wurzeln auch im ‚Geschlechterwissen‘ der umsetzenden Organisationen und Fachkräfte hat.

Da es im SGB II (anders als im SGB III mit den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt – BCA) keine verbindlichen Vorgaben zur personellen Verankerung des Gleichstellungsthemas gibt, ist es den Grundsicherungsstellen überlassen, ob und in welcher Form sie dies umsetzen. Tatsächlich ist die Umsetzung in der Praxis sehr unterschiedlich: Bei einem beachtlichen Anteil der Grundsicherungsstellen gibt es bislang keinerlei personelle Verankerung oder Zuständigkeit. Bei den anderen werden die Aufgaben vielfach an Beauftragte delegiert, die entweder nicht Teil der Organisation sind (BCA oder kommunale Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte) oder denen ausreichende Ressourcen fehlen (oder beides). Doch auch für die Grundsicherungsstellen, die in der einen oder anderen Form eine personelle Zuständigkeit verankert haben, gilt, dass die Gleichstellungspolitik darüber hinaus i. d. R. nicht weiter abgesichert bzw. verankert ist: Gleichstellungskonzepte für die Arbeitsmarktpolitik, Prozesse des Gender Controlling oder eines Gender Budgeting sind nur in sehr wenigen Fällen vorhanden. Für die Umsetzung des SGB II besonders relevant ist aber, dass es keine Gleichstellungsansätze für den Aktivierungsprozess gibt. Somit sind die Fachkräfte darauf angewiesen, hier eigene Handlungsweisen zu entwickeln, die dann aber in der Praxis recht unterschiedlich ausfallen können.

Auf diese Weise kann auch das individuelle „Geschlechterwissen“ von Fachkräften eine relativ starke Wirkung entfalten. Als Geschlechterwissen wird in der Literatur eine Art Praxiswissen bezeichnet, eine Ansammlung von Deutungen und von Handlungsweisen, auf die zurückgegriffen wird, um bestimmte Umgangsweisen mit ‚den‘ Frauen und mit ‚den‘ Männern zu legitimieren (vgl. Dölling/Andresen 2008). Es ist zu einem Teil durch die eigenen privaten und beruflichen Erfahrungen mit Geschlechtszuschreibungen und mit geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Betreuungszuständigkeit geprägt. So hat sich auch in den Fallstudien an mehreren Stellen gezeigt, dass die Fachkräfte einen Rückgriff auf eigene, subjektive Erfahrungen mit privater Arbeitsteilung, mit Erwerbsorientierung und mit außerhäuslicher Kinderbetreuung

vornehmen. Dies kann im Einzelfall eine Sensibilisierung für geschlechtsspezifische Problemlagen befördern, jedoch auch im Gegenteil dazu führen, dass strukturelle Problemlagen wie ein Mangel an Kinderbetreuungsmöglichkeiten als Mangel individueller Eigenbemühungen interpretiert werden.

Hier fehlt es auch an entsprechender Hilfestellung seitens der mit der Umsetzung des SGB II beauftragten Organisationen, also den Grundsicherungsstellen. Denn das Geschlechterwissen besteht noch aus einer weiteren Komponente, und zwar aus dem so genannten feldspezifischen Geschlechterwissen (vgl. Dölling 2005), das durch das gesellschaftliche Umfeld und die berufliche Organisation geprägt ist. Insbesondere beim Umgang der Grundsicherungsstellen mit Geschlecht und mit geschlechtlichen Problemlagen bieten sich Ansatzpunkte für Verbesserungen aus gleichstellungspolitischer Sicht. Dies gilt beispielsweise hinsichtlich des Umgangs mit eingeschränkter zeitlicher Verfügbarkeit von Personen mit Betreuungsaufgaben. Sowohl an west- als auch an ostdeutschen Standorten hat sich hier auch mangels klarer organisationsweiter oder sogar gesetzlicher oder untergesetzlicher Bestimmungen die Wirkungsmächtigkeit und eine gewisse Pfadabhängigkeit von Vorgängersystemen gezeigt. Diesbezüglich könnten die Grundsicherungsstellen auch durch Thematisierung von Geschlechterrollen an den gängigen Annahmen und Vorgehensweisen der Fachkräfte ansetzen, um die Aufmerksamkeit für ggf. auch unbewusste Handlungsrountinen und Rollenzuschreibungen zu schärfen.

Ähnliches gilt für das implizite Leitbild der „Geschlechtsneutralität“, das häufig in Bezug auf das Handeln der operativen Ebene im Aktivierungsprozess angeführt wird. Diese vermeintliche Neutralität kann dazu führen, dass strukturelle geschlechtsspezifische Problemlagen, die nicht ausschließlich mit mangelnden Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu tun haben (z. B. niedrige Entlohnung und Arbeitszeitumfang der angebotenen Stellen in weiblich dominierten Tätigkeiten, Qualifikationsdefizite infolge langer Erwerbsunterbrechungen) häufig als unveränderbare Problemlagen angesehen und in geschlechterdifferente Aktivierungsstrategien übersetzt werden, anstatt ihnen gezielt mit Nachteilsausgleich zu begegnen. Auch diesbezüglich besteht Aufklärungsbedarf und das Aufzeigen von Handlungsalternativen durch die umsetzenden Organisationen.

Insgesamt zeigt sich eine erhebliche Unsicherheit und Widersprüchlichkeit in den Handlungsweisen der Fachkräfte: Viele Fachkräfte scheinen eher ratlos oder unentschieden zu sein, wie sie angesichts der oben beschriebenen Rahmenbedingungen, angesichts der (antizipierten) Erwerbsorientierungen der ALG II-Beziehenden und angesichts subjektiv geprägter Erfahrungen mit Erwerbsmustern dem Einzelfall gerecht werden sollen. Gleichzeitig hat sich jedoch an einigen Beispielen in den Fallstudien gezeigt, was im Hinblick auf diese Unsicherheiten als hilfreich erlebt wird.

Dazu zählen etwa Fallkonferenzen bzw. Fallbesprechungen im Team und der Wunsch nach Supervision. Die Thematisierung von geschlechtsspezifischen Problemlagen auch jenseits von fehlender Kinderbetreuung dient also nicht dazu, Entscheidungsspielräume auf operativer Ebene einzuschränken, sondern zielt darauf ab, die Fachkräfte dabei zu unterstützen, sie angemessen zu nutzen.

Dass das Gleichstellungsziel in den Grundsicherungsstellen bislang eher einen geringen Stellenwert besitzt oder „Kür“ ist, wie es von einem Geschäftsführer einer Grundsicherungsstelle formuliert wurde, hat aber auch mit den gesetzlichen und untergesetzlichen Rahmenbedingungen zu tun. In den Zielformulierungen des SGB II und in den (für ARGE n und gAw geltenden) Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS werden Prioritätensetzungen vorgenommen, die durch die Umsetzung des SGB II erreicht werden sollen. Gleichstellung hat hier – trotz ihrer gesetzlichen Verankerung – nur eine untergeordnete Position und so wird häufig die Haltung vertreten, dass der Ausgleich geschlechtsspezifischer Nachteile erst dann zum Bestandteil der Umsetzung des SGB II in den Grundsicherungsstellen werden muss, wenn die wirklich relevanten Aspekte in Angriff genommen und bis zu einem gewissen Grad bewältigt worden sind. Eine solche Positionierung führt dazu, dass an Gleichstellung Interessierte oft Einzelkämpferinnen sind, die aus eigener Betroffenheit oder aus frauenpolitischem Engagement gleichstellungspolitische Aufgaben übernehmen. Es liegt nahe, dass dies zu eher unsystematischem Gleichstellungshandeln in der Praxis führt.

In diesem Kontext ist es auch wenig überraschend, dass die Einhaltung der Frauenförderquote, wie sie in Anlehnung an das SGB III im SGB II verankert ist, in der Praxis der Grundsicherungsstellen bislang nur einen geringen (oder keinen) Stellenwert hat. Zwar werden Quoten immer wieder kontrovers diskutiert und es ist auch zu berücksichtigen, dass eine Unterschreitung der Frauenförderquote andere Ursachen und Hintergründe haben kann, die in Teilen auch gerechtfertigt erscheinen (z.B. wenn Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft seltener eingesetzt werden). Gleichwohl kann dies nicht die in der Praxis festzustellende marginale Bedeutung der Frauenförderquote erklären oder legitimieren. Selbst dort, wo der tatsächlich realisierte Anteil von Frauen in Maßnahmen in regionalen Zielnachhaltedialogen abgefragt wird, führt dies nicht unbedingt dazu, dass sie auch intern in den Grundsicherungsstellen kommuniziert und als Controlling- und Steuerungsinstrument eingesetzt wird.

### **10.3 Dilemmata, Zielkonflikte und Herausforderungen**

Aus der Darstellung der Ergebnisse und den Interpretationen und Bewertungen wird deutlich, dass Gleichstellung kein simpler Prozess mit klaren Zielvorgaben und

Kennzahlen ist. Vielmehr werden in dem oben beschriebenen Spannungsverhältnis immer wieder grundlegende Dilemmata und Zielkonflikte deutlich, die einen Gleichstellungsprozess vor besondere Herausforderungen stellt. Sie werden im Folgenden kurz skizziert.

### **Gleichstellung vs. Berücksichtigung familienspezifischer Lebenslagen**

In gewisser Weise stellen sich die Anforderungen, gleichermaßen familienspezifische Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, zu berücksichtigen und den geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken, für die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen als tendenziell widersprüchlich dar. Bei der Umsetzung dieser Anforderungen in der Praxis haben sie vergleichsweise große Gestaltungsspielräume. Dies führt offenbar, wie vor allem die Fallstudien gezeigt haben, zu unterschiedlichen Handlungspraktiken zwischen Ost- und Westdeutschland, aber auch von Grundsicherungsstelle zu Grundsicherungsstelle und teilweise sogar innerhalb des Personals einer Grundsicherungsstelle. Die Bundesagentur für Arbeit hat für ihren Zuständigkeitsbereich zwar einige Handlungshilfen hierzu vorgelegt, die aber weiterhin große Entscheidungsspielräume lassen. Um die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen zu können, erscheint dies zwar einerseits sinnvoll, führt jedoch andererseits in der Praxis dazu, dass selbst bei vergleichbaren Fällen unterschiedliche Anforderungen gestellt werden können. Insofern ist für die Hilfebedürftigen nicht transparent, was von ihnen gefordert werden kann oder nicht.

Dahinter steht die grundsätzliche Frage, welche Balance zwischen einer Gleichstellungsorientierung, die bei Frauen eher in Richtung einer Erwerbstätigkeit, die zur eigenständigen Existenzsicherung beiträgt, zielen müsste, und einer ‚Wahlfreiheit‘, die z. B. auch eher traditionelle Orientierungen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen berücksichtigen könnte, angemessen wäre. Denn die Integration in Beschäftigungsverhältnisse mit geringem Stundenumfang kann sich durchaus mit den Vorstellungen der Hilfebeziehenden decken und von ihnen einer Integration in vollzeitnahe Beschäftigungsverhältnisse vorgezogen werden, weil es der aktuellen Lebenssituation oder lange praktizierten Mustern der innerfamiliären Arbeitsteilung am ehesten entspricht. Solche subjektiven Bewertungen der Hilfebeziehenden sind sowohl für die Erklärung der Befunde als auch für ihre Bewertung von Bedeutung. Zwar wird aus gleichstellungspolitischer Sicht auf diese Weise die Rolle von Frauen als ‚Zuverdienerinnen‘ (zu Transferleistungen oder zum Einkommen des Partners) stabilisiert. Diese problematische Wirkung bedeutet gleichwohl nicht, dass die subjektiven Bewertungen in der Umsetzungspraxis von den Grundsicherungsstellen ignoriert werden sollten. Denn dahinter verbergen sich oftmals auch ‚objektive‘ Grenzen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die mit mangelnden Betreuungsmöglichkeiten

und wenig familienfreundlichen Flexibilitätsanforderungen von Betrieben zu tun haben. So lange dies so ist, ist eine Vorgehensweise erforderlich, die diese Grenzen jeweils bezogen auf den Einzelfall auslotet und vorhandene Bedenken von Hilfebeziehenden ernst nimmt, ohne sie durch eine pauschale ‚Minijob‘-Strategie vermeintlich zu entlasten. Im Sinne des Gleichstellungsziels kontraproduktiv werden solche Ansätze allerdings dann, wenn sie sich nur auf Frauen beziehen und nicht auch auf Männer. Beiden Geschlechtern sind jedoch auch die Folgen von Erwerbsunterbrechungen und Teilzeitarbeit zu verdeutlichen, weil sie die beruflichen Chancen auch langfristig beeinträchtigen können.

### **Strukturen des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes – Möglichkeiten und Grenzen der gleichstellungspolitischen Gegensteuerung**

Die Arbeitsmarktstrukturen und die Arbeitskräftenachfrage von Unternehmen stellen wichtige Rahmenbedingungen der SGB II-Umsetzung dar. Gleichzeitig wird den Grundsicherungsstellen im Gesetz die Aufgabe auferlegt, zur Überwindung des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes beizutragen. Diese anspruchsvolle Anforderung ist allerdings bislang nicht oder nicht ausreichend mit entsprechenden Ressourcen, Zuständigkeiten und Konzepten, wie dies in der Praxis umgesetzt werden könnte, unterlegt. Außerdem kann das Gleichstellungsziel in diesem Kontext in einen Konflikt mit den Hauptzielen des SGB II, die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Erwerbstätigkeit zu erreichen, treten. Dies gilt allerdings nur bei einer kurzfristigen Betrachtungsweise, mittel- oder langfristig sind diese Ziele hingegen durch eine stärkere Berücksichtigung des Gleichstellungsziels besser zu erreichen.

In der Umsetzung konnten nur wenige Ansätze der Grundsicherungsstellen identifiziert werden, die zumindest grundsätzlich geeignet erscheinen, auf die Arbeitsmarktnachfrage und -strukturen Einfluss zu nehmen. Dies liegt auch daran, dass qualitative Ziele in der Grundlogik des SGB II eher nachrangig sind. Verbreiteter ist die Haltung, dass es kaum Möglichkeiten gibt, auf die Art und Qualität von Arbeitsangeboten Einfluss zu nehmen, sofern diese nicht als sittenwidrig anzusehen sind. Eine geschlechtsspezifisch unterschiedliche betriebliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird oftmals hingenommen und entsprechend bedient, was auch damit zusammenhängen dürfte, dass dies den geringsten Aufwand verursacht. Darüber hinaus gilt der Ausbau des Niedriglohnsektors derzeit für viele als Voraussetzung für bzw. Folge der Aktivierung und wird eher forciert – was sich aber als gleichstellungspolitisch problematisch erweist, wenn Frauen zunehmend nur noch Chancen in eben diesem Sektor zugebilligt werden. Zudem kann eine allgemeine Absenkung der Qualität von Arbeit nicht Ziel oder Mittel von Geschlechtergerechtigkeit sein.

In einigen Fällen wurden aber auch positive Ansätze erkennbar, etwa wenn versucht wird, auf die Anforderungen der Arbeitgeber bei der Stellenbesetzung einzuwirken. Voraussetzung hierfür ist eine kontinuierliche Vermittlungstätigkeit, die sich z. B. durch enge Kontakte zu Arbeitgebern auszeichnet und die über eine bloße Annahme von Stellenanzeigen hinausgeht. Potenziale für eine stärkere Beeinflussung der Stellenbesetzung bietet auch die bewerberorientierte Vermittlung, die stärker an den vorhandenen Qualifikationen, Erfahrungen und Kompetenzen der Hilfebeziehenden anknüpft und so die individuelle Passgenauigkeit anstrebt. Allerdings ist diese Herangehensweise gleichstellungspolitisch nur dann gewinnbringend, wenn sie auch ‚arbeitsmarktfernere‘ Bewerber/innen mit aufnimmt – und auch hier muss die Entscheidung für ein bewusstes Gegensteuern von den Fachkräften getroffen werden.

Bei manchen Grundsicherungsstellen wurde darüber hinaus versucht, durch eine eigene Operationalisierung der gesetzlichen Vorgaben, welche Arbeit zumutbar ist, Lohnuntergrenzen zu definieren, was angesichts der höheren Betroffenheit von Frauen bei Niedriglöhnen aus gleichstellungspolitischer Sicht förderlich sein kann. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Definition von Sittenwidrigkeit auf branchenbezogen unterschiedliche tarifliche bzw. ortsübliche Löhne Bezug nimmt. Aufgrund der Tatsache, dass in Branchen, in denen viele Frauen arbeiten, das Lohnniveau oft geringer ist als in stärker männerdominierten Bereichen, heißt dies in der Konsequenz allerdings, dass für Frauen faktisch geringere Lohnuntergrenzen gelten als für Männer.

### **Grenzen und Handlungsoptionen gleichstellungspolitischer Steuerung in den Grundsicherungsstellen**

Die Frauenförderquote ist als ein Steuerungsinstrument angelegt, welches die angemessene Beteiligung von Frauen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gewährleisten soll. Damit stellt sie ein wichtiges Instrument von Gleichstellungspolitik dar, weil sie klare Vorgaben für die Beteiligung gibt und deren Umsetzung auch überprüfbar macht. Gleichstellung gewinnt dadurch an Eindeutigkeit.

Wie sich gezeigt hat, stößt dieses Instrument allerdings sowohl konzeptionell als auch in der praktischen Umsetzung an Grenzen. Konzeptionell liegen die Grenzen der Frauenförderquote zum einen darin, dass sie sich lediglich auf einen eingeschränkten Adressatenkreis bezieht, nämlich auf diejenigen Frauen, die als arbeitslos bzw. arbeitsuchend registriert sind. Im Rechtskreis SGB III, in dessen Kontext die Frauenförderquote eingeführt worden ist, wird dadurch nach wie vor die weit überwiegende Mehrheit aller Leistungsbeziehenden erfasst, sowie darüber hinaus auch die Gruppe der arbeitslos gemeldeten Nicht-Leistungsbeziehenden. Unter den erwerbsfähigen Hilfebeziehenden im Rechtskreis SGB II hingegen ist die Grundgesamtheit der Arbeitslosen wesentlich kleiner, da Frauen, die keine SGB II-Leistungen

erhalten, nicht enthalten sind. Vor allem aber sind auch innerhalb der Gruppe der Leistungsbezieherinnen nur etwa 40 % als arbeitslos erfasst, während dies bei Männern knapp die Hälfte sind. Dies ist nach Erkenntnissen der Fallstudien vornehmlich darauf zurückzuführen, dass eine Einschränkung der Zumutbarkeit bei Eltern von Kindern unter drei Jahren nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II nahezu ausschließlich im Falle von Frauen erfolgt. Auswahlmechanismen entlang geschlechterstereotyper Annahmen bereits auf dieser Stufe, wie sie im Rahmen der Fallstudien teilweise sichtbar wurden, werden mit der Frauenförderquote nicht erfasst und beeinflusst.

Als praktisches Umsetzungshindernis wird insbesondere die (vermeintliche) Inflexibilität der Quote angesehen, weil sie ausschließlich auf den quantitativen Aspekt der Maßnahmeteilnahme ausgerichtet ist, die nur einen Teilbereich der gesamten Unterstützungsleistungen im SGB II ausmacht. Eine pauschale Handhabung, so die Bedenken einiger Fachkräfte, kann zu einer Besetzung von Maßnahmen führen, die nicht den Bedarfen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen oder des Arbeitsmarkts entspricht, weil die Maßnahmen gar nicht an tatsächlich vorhandenen Vermittlungshemmnissen oder Qualifikationsdefiziten ansetzen. Aber nicht nur dieser Aspekt führt dazu, dass die Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen die Frauenförderquote oft nicht beachten: Vielmehr stellen die mangelnde Kenntnis der Frauenförderquote auf Seiten der Fachkräfte oder die Ausrichtung der Maßnahmeplanung an den Bedarfen der Arbeitgeber entscheidende Hindernisse für die Erfüllung der Quote dar. Maßgeblich wird das auch dadurch begünstigt, dass die Nicht-Einhaltung der Quote bislang weder für die einzelnen Fachkräfte noch die Teams oder die Grundsicherungsstelle als Ganzes Konsequenzen nach sich zieht. Dies korrespondiert mit Ergebnissen zur Forschung über Frauenförderung allgemein: Aktive Frauenförderung und Gleichstellungspolitik bedarf des Controlling und der Sanktionierung (negativ und/oder positiv), sonst werden solche Ansätze überwiegend marginalisiert (vgl. Rudolph/Schirmer 2004). So könnte z. B. im konkreten Fall die Überwachung der Frauenförderquote zentral in den Zielnachhaltedialog mit der BA integriert werden und als Konsequenz aus einer dauerhaften Unterschreitung die Vorlage eines umfassenden Gleichstellungskonzepts für die jeweilige Grundsicherungsstelle gefordert werden.

Die Ursachen für die Nichtbeachtung der Frauenförderquote sind teilweise bei der Analyse der Rollenverständnisse und Handlungsorientierungen der Fachkräfte deutlich geworden, die oftmals keinen Bedarf für eine aktive Gleichstellungspolitik sehen, da die Gleichberechtigung mittlerweile erreicht sei bzw. die Ursachen für Ungleichheiten außerhalb des SGB II lägen. Gezielte Strategien der Frauenförderung müssen mithin von den Fachkräften durchgesetzt werden und stoßen gleichzeitig auf deren Widerstand – ein Problem, das nur dann aufzuheben wäre, wenn die Entscheidungsfreiheit der Fachkräfte diesbezüglich vollständig eingeschränkt wäre, was wiederum

dem Ansatz individueller Förderung entgegen steht. In diesem Dilemma liegt die Notwendigkeit einer mit Kompetenzen ausgestatteten Gender-Beauftragten begründet, die diesen schwierigen ambivalenten Prozess anstößt, begleitet und fördert, und damit auch den Grundsicherungsstellen und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Handlungsoptionen aufzeigt – um somit insgesamt den Gleichstellungsprozess zu professionalisieren.

Die Frauenförderquote verweist noch auf eine weitere Problematik von Gleichstellungspolitik mithilfe von Quotenregelungen allgemein: als rein quantitativer Indikator für Teilhabechancen abstrahiert sie von der Qualität der Teilhabe, im konkreten Fall der SGB II-Umsetzung von der Qualität der Instrumente und Maßnahmen (einschließlich ihrer Wirkungen). Gleichwohl kann die Frauenförderquote durchaus zur Erreichung beider Ziele – Umfang und Qualität von Teilhabe – nützlich sein: Als Controlling-Instrument für die zahlenmäßige Beteiligung (unterstützt durch erweiterte Controlling-Möglichkeiten der Gender-Beauftragten und durch Sanktionsmöglichkeiten) und als Anstoß zur gleichstellungspolitischen Ausgestaltung von Instrumenten und Maßnahmen. Insbesondere für letzteres bedarf es neben der statistischen Ermittlung der Frauenförderquote auch regelmäßiger Kommunikationsprozesse, in denen auch die Ursachen sowie Auswirkungen einer gestiegenen oder gesunkenen Frauenförderquote in den Blick genommen werden. In diesem Zusammenhang wäre auch hilfreich, wenn der Frauenförderquote weitere quantitative Kennziffern und qualitative Informationen zur Seite gestellt würden, wie z. B. zu Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt und zu Unterstützungsbedarfen und Unterstützungsleistungen bei der Kinderbetreuung. Die Frauenförderquote kann also insbesondere dann Wirkung entfalten, wenn sie nicht das einzige Instrument aktiver Gleichstellungspolitik darstellt, sondern eingebettet ist in einen umfassenden Gleichstellungsprozess.

### **Überwindung von Hilfebedürftigkeit in der Paar-Bedarfsgemeinschaft**

Das SGB II formuliert die Überwindung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit als ein zentrales Ziel, lässt aber offen, auf welche Weise dies in Paar-Bedarfsgemeinschaften konkret umgesetzt werden soll. Grundsätzlich lässt sich Hilfebedürftigkeit nach geltender Rechtslage folglich auf unterschiedlichen Wegen überwinden – durch Aktivierung und Förderung nur einer Person oder von beiden Partnern gleichgewichtig, ggf. auch mit Einschränkung bei beiden oder eher in Form von Hauptnährer und Minijob.

Dem Gleichstellungs-Ziel entsprechen würde am besten die gleichgewichtige Form, aber sie verursacht tendenziell mehr Aufwand und entspricht nicht unbedingt der vorherrschenden Arbeitsmarktnachfrage, die in männlichen Arbeitsfeldern häufig Vollzeitstellen vorsieht, während in frauendominierten Tätigkeitsfeldern vielfach auch oder z. T. sogar überwiegend Teilzeitarbeit oder Minijobs angeboten werden. In der



Praxis hat sich gezeigt, dass häufig eher eine Konzentration auf eine Person erfolgt – und zwar auf diejenige, die als arbeitsmarktnäher angesehen wird und deren Chancen, durch Arbeitsaufnahme den Hilfebezug zu verringern oder zu überwinden, als größer eingeschätzt werden. Angesichts der gegebenen Arbeitsmarktstrukturen und privaten Arbeitsteilung ist dies faktisch häufiger der Mann.

Unberücksichtigt bleibt hierbei allerdings häufig, dass diese Strategie auch Risiken beinhaltet. Zum einen wird hier ‚alles auf eine Karte gesetzt‘, obwohl oft nicht sicher ist, ob die Integration überhaupt letztlich gelingt. Zum anderen kann selbst eine zunächst erfolgreiche Integration ggf. nur zum kurzfristigen Verlassen des Hilfebezugs führen. Bei erneutem Arbeitsplatzverlust muss der Bedarf dann wieder komplett durch ALG II gedeckt werden. Dieses Risiko ist bei der ‚Doppelstrategie‘ – also Aktivierung beider Partner/innen – geringer: Wenn eine/r der beiden erneut arbeitslos wird, reduziert das andere Arbeitseinkommen weiterhin den ALG II-Betrag.

### **Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft**

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft ist mit einer ganzen Reihe von direkten oder indirekten Wirkungen verbunden, die aus der Gleichstellungsperspektive als problematisch zu bewerten sind. Ein im Einführungsprozess wirksamer Effekt war die bereits angesprochene Ausgrenzung von Personen aus dem SGB II, die vorher in der Arbeitslosenhilfe eigene materielle Leistungen bekommen hatten, nunmehr und jetzt allein vom Partner oder der Partnerin finanziell abhängig sind. Dies hat mehrheitlich Frauen betroffen. Gleichstellung zielt aber auf eine eigenständige Existenzsicherung ab. Eine weitere Wirkung ist bereits bereits ausgeführt worden: die Überwindung der Hilfebedürftigkeit einer Paar-Bedarfsgemeinschaft durch nur eine Person. Wenn die Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung in diesem Fall gelingt, enden der Hilfebezug und damit auch die Förderung der anderen erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft – selbst dann wenn diese gerade eine Maßnahme absolvieren.

Darüber hinaus beinhaltet das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft eine Reihe weiterer rechtssystematischer Probleme (vgl. Rust 2009). So haben die sozialrechtlichen Einstandspflichten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht (Stichwort ‚Stiefkinderproblematik‘). Darüber hinaus erweist sich die Anrechnung des Einkommens der Partnerin oder des Partners nicht nur bei einem bestehenden Paar als problematisch, weil dies u. U. dazu führt, dass kein Anspruch besteht, sondern auch bei Paaren, die neu zueinander finden. Hier kann der Beginn eines gemeinsamen Zusammenlebens ökonomisch negative Konsequenzen haben. In den Fallstudien haben sich Beispiele dafür gefunden, dass getrennt lebende Paare aufgrund dessen auf eine gemeinsame Wohnung verzichten oder ein Zusammenleben nur unter Mühen bewerkstelligen können.

## Zielkonflikte

In der Gesamtschau der bisherigen Umsetzung des SGB II hat sich gezeigt, dass gleichstellungsförderliches Handeln in den Grundsicherungsstellen weit überwiegend eher punktuell und unsystematisch erfolgt. Dahinter stehen grundsätzliche Zielkonflikte, die in der Praxis offensichtlich dazu führen, dass Gleichstellungsfragen eher nachrangig behandelt werden, was auch an der unterschiedlichen Verbindlichkeit liegt. Gleichstellung ist im SGB II ein Querschnittsziel mit einigen wenigen Operationalisierungen, die aber wie etwa die Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten teilweise sogar Kann-Leistungen sind. So ist z.B. das Ziel der Reduzierung der Hilfebedürftigkeit (sowie implizit oder explizit auch die Verringerung der Arbeitslosigkeit und Kosteneinsparungen) klarer verankert und in den Zielvereinbarungen zwischen BA und BMAS für einen Großteil der Grundsicherungsstellen (ARGEn und gAw) verbindlich. ZkT sind hiervon zwar nicht direkt erfasst, aber die Ziele dürften in der Tendenz ähnlich sein, wie sich auch den Benchmarking-Prozessen der zkT entnehmen lässt (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2007). Es gibt also eine Zielkonkurrenz mit unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit – und Gleichstellung hat darin eine eher nachrangige Position.

Deutlich wird dies nicht nur in dem bislang noch sehr begrenzten Ausmaß der Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik, sondern auch und vor allem in der Umsetzung im Aktivierungsprozess. Die Grundsicherungsstellen bzw. die dort handelnden Fach- und Führungskräfte verhalten sich aus ihrer Sicht in der Logik des Gesetzes SGB II rational bzw. zielgerecht, wenn sie eher ‚den Weg des geringsten Aufwandes‘ gehen. Angesichts der knappen personellen und zeitlichen Ressourcen und der klaren Zielvorgaben zur Reduzierung des Hilfebedarfes bzw. der Ausgaben insgesamt widmen sich die Fachkräfte eher denjenigen, die am leichtesten vermittelbar erscheinen oder es faktisch sogar sind und deren Integration die größten Einsparungen verspricht.

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

Arbeitsmarktpolitik, die dem Gesetz und der Geschäftspolitik zugrunde liegt, aber eher die Effektivität und Effizienz in den Vordergrund stellt.

Die Auflösung dieses Widerspruchs liegt außerhalb der Reichweite dezentraler gegensteuernder Konzepte und Handlungsstrategien, weil dies Veränderungen des Aktivierungsparadigmas und der Ziele auf der *politischen Ebene*, also auf Ebene der gesetzlichen und untergesetzlichen Bestimmungen erfordern würde. Den hier skizzierten Dilemmata ist nicht allein mit Hilfe gleichstellungspolitischer Instrumentarien im engeren Sinne (wie Frauenförderquote und Gleichstellungsbeauftragte) beizukommen, sondern dies würde ein Überdenken der allgemeinen Rahmenbedingungen der Umsetzung im Sinne eines umfassenden ‚Gender Mainstreaming‘ erfordern. Zur Verbesserung von Teilhabechancen von Frauen und Männern wären nicht nur mehr Ressourcen für die Fachkräfte erforderlich, sondern auch Steuerungsprozesse, die ein stärkeres Gewicht auf die Qualität von Integrationen und Unterstützungsangeboten legen. Dem Ziel der Integration *jeder/s einzelnen Hilfebeziehenden* in zumindest individuell existenzsichernde und nachhaltige Beschäftigung wäre oberste Priorität einräumen anstelle einer gleichrangigen oder sogar vorrangigen Ausrichtung am Ziel der möglichst schnellen Reduzierung von Hilfebedürftigkeit, die auch durch Minijobs oder eine Fokussierung auf einen Alleinverdiener in einer Paar-Bedarfsgemeinschaft zu erreichen ist. Dazu zählt beispielsweise auch, bei Bedarf eine (teurere) Qualifizierung zu fördern, statt auf einer kurzfristigen Arbeitsaufnahme zu insistieren. Darüber hinaus müsste sich die politische Debatte insgesamt (wieder mehr) um Fragen der Geschlechtergerechtigkeit und der Gleichstellung bemühen, damit solche Zielorientierungen im SGB II auch ihre Entsprechung auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene finden.

## 10.4 Handlungsempfehlungen

Angesichts der bestehenden Zielkonflikte, die oftmals zulasten einer stärkeren Verfolgung und Beachtung des Gleichstellungszieles wirken, betreffen die im Folgenden formulierten Handlungsempfehlungen teilweise sowohl die Umsetzungs- als auch die Regelungsebene. Wir gehen zunächst auf die zentralen Handlungsempfehlungen ein. Darüber hinaus werden nach Themen geordnet weitere umsetzungsbezogene Handlungsempfehlungen gegeben, die meist an Positivbeispielen aus den Fallstudien anknüpfen. Insofern zeigen diese auf, was unter den gegebenen Bedingungen bereits machbar ist und demnach auch von anderen Grundsicherungsstellen aufgegriffen werden könnte.

### Systematische Verankerung des Gleichstellungsthemas

Um dem Thema Gleichstellung in der Umsetzung des SGB II zu einem höheren Stellenwert zu verhelfen, muss dieses konzeptionell stärker und systematischer in

die Strategien und Handlungspraxis der Grundsicherungsstellen verankert werden. Die Benennung von Gender-Beauftragten ist hierfür eine notwendige, wenngleich keineswegs hinreichende Voraussetzung: Gleichstellung ist ein komplexer Prozess, der verschiedener Instrumente und Maßnahmen bedarf. So hat sich gezeigt, dass die Frauenförderquote weitgehend ins Leere läuft, weil ihre Umsetzung nicht überwacht wird und keine Konsequenzen nach sich zieht. Dies ist eine der Aufgaben eines/einer Gender-Beauftragten. Allerdings können solche Beauftragte alleine auch nicht alle Gleichstellungsaspekte abdecken. Entscheidend ist, dass es gelingt, Genderaspekte systematisch in alle *Prozesse und Strategien* zu integrieren, deren Umsetzung von allen Beschäftigten wahrgenommen wird, statt das Thema an eine Person (weg) zu delegieren. Da dies ganz offensichtlich nicht „naturwüchsig“ entsteht, bedarf es verbindlicherer Vorgaben auf der gesetzlichen Ebene einerseits und einer prozeduralen Unterstützung andererseits, wie sie z.B. bezogen auf die Zielgruppe der Alleinerziehenden seit 2008 von BA, BMAS und BMFSFJ geboten wird. Hieraus leiten sich folgende Empfehlungen ab:

- In das SGB II sollte (analog zu den BCA im SGB III) eine verbindliche Vorgabe eingefügt werden, dass in jeder Grundsicherungsstelle die Position eine/r/s Gender-Beauftragten zu besetzen ist, die mit ausreichenden Ressourcen und Einflussmöglichkeiten ausgestattet wird. Zentral für ein solches Gleichstellungsressort wären z.B. folgende Zuständigkeiten: Konzeptionierung und Überwachung eines Gender Mainstreaming-Prozesses in der Grundsicherungsstelle, Gender Controlling und Gender Budgetierung, Möglichkeiten zur Sanktionierung oder für Anreize zur Unterstützung der Zielerreichung.
- Da sich das Aufgabenspektrum nicht präzise auf der gesetzlichen Ebene regeln lässt, wird empfohlen, im Vorfeld einer solchen gesetzlichen Änderung eine bundesweite Konferenz mit den Geschäftsführer/inne/n der Grundsicherungsstellen zur Verankerung von Gleichstellung im SGB II durchzuführen. Daraus könnte dann perspektivisch, wie aus anderen Bereichen bekannt, eine institutionalisierte Konferenz der Gender-Beauftragten des SGB II zum regelmäßigen (Erfahrungs-) Austausch entstehen.
- Da Gender-Beauftragte stärker im konzeptionellen und strategischen und weniger im operativen Bereich tätig wären, sollte der notwendige Prozess einer stärkeren Verankerung gleichstellungspolitischer Ziele und Prozesse auch durch entsprechende Handlungshilfen für Geschäftsführungen und Fachkräfte unterstützt werden.
- Es müssen umfassende Gleichstellungsprozesse implementiert werden, die gemeinsam mit den Fachkräften der einzelnen Grundsicherungsstellen zu entwickeln sind. Dafür empfiehlt sich eine Analyse der Ist-Situation in der Grund-

sicherungsstelle zur Identifikation von Problemlagen, die Formulierung von Zielen und die Entwicklung von konkreten Handlungsoptionen im operativen Geschäft. Hierbei ist auch die Einbeziehung von Externen wie z.B. Beschäftigungs- und Weiterbildungsträgern und Arbeitgebern der Region anzustreben.

- Flankiert und befördert werden sollte die stärkere Verankerung gleichstellungspolitischer Aspekte durch eine Reihe ausgewählter Kennziffern (z. B. Über- oder Unterschreitung der Frauenförderquote; Anzahl der Vermittlungen von Frauen und Männern in den Arbeitsmarkt – unterschieden nach Form und Umfang der Beschäftigungsverhältnisse), die geeignet erscheinen, Hinweise auf den Umsetzungsstand gleichstellungspolitischer Aktivitäten in der einzelnen Grundsicherungsstellen zu geben. Diese sollten in übergeordneten Controlling-Prozessen und Zielvereinbarungen mit den Grundsicherungsstellen thematisiert und gleichrangig zu anderen Zielen behandelt werden – d. h. sie bilden den Ausgangspunkt für konkrete Zielvereinbarungen, deren Einhaltung regelmäßig überprüft wird.
- Gender-Aspekte und die Vermittlung von Gender-Kompetenz müssen in die Aus- und Weiterbildung der Fachkräfte integriert werden. In einer Übergangszeit könnten darüber hinaus bundesweit Gender-Fortbildungen für Fachkräfte aus den Grundsicherungsstellen angeboten werden und die Teilnahme an diesen als eine der o. g. Kennziffern gelten.

### **Andere Umgangsweise mit § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II**

In der Analyse und Bewertung der Umsetzung des SGB II ist deutlich geworden, dass die geringeren Anteile von Frauen bei Maßnahmen und Integrationen u. a. daran liegen, dass Mütter von Kindern unter drei Jahren häufig nach § 10 Absatz 1 Nr. 3 SGB II nicht verpflichtet sind, eine Arbeit anzunehmen, aber damit faktisch auch weitgehend aus der Förderung ausgeschlossen werden. Diese Möglichkeit nimmt auf familienspezifische Rahmenbedingungen sowie auf den Wunsch, sich selbst um Kleinkinder zu kümmern, Rücksicht. Außerdem ist die Regelung auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass externe Betreuungsmöglichkeiten für unter 3-Jährige vor allem in Westdeutschland nach wie vor eher knapp sind. Allerdings hat sich in der Umsetzung gezeigt, dass die Möglichkeit der Freistellung oft zu pauschal gehandhabt wird und von den Fachkräften zum Teil auch entgegen der Präferenzen von Müttern davon ausgegangen wird, dass diese sich dem Arbeitsmarkt wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht zur Verfügung stellen möchten. Die diesbezüglichen Empfehlungen erfordern keine gesetzlichen Änderungen, sondern vor allem eine gendersensiblere Umsetzung in den Grundsicherungsstellen:

- Im Fall von Paar-Bedarfsgemeinschaften bedeutet dies, dass das Gespräch über eine evtl. zeitweilige Freistellung einer Person von der Arbeitsuche und Maßnahmeteilnahme zur Betreuung eines Kleinkindes mit beiden Partner/innen zu führen ist und dabei auch betont wird, dass die Mutter oder der Vater dies in Anspruch nehmen können.
- Unabhängig von der Art der Bedarfsgemeinschaft (also auch im Fall von Alleinerziehenden) erscheint es wichtig, deutlicher heraus zu stellen, dass die zeitweilige Freistellung eine *Möglichkeit*, aber keine *Verpflichtung* ist und auch nicht bis zum dritten Geburtstag des Kindes andauern muss. Vielmehr wäre explizit darauf hinzuweisen, dass eine dreijährige Auszeit die beruflichen Chancen häufig verschlechtert (insbesondere bei den unter 25-Jährigen, weil in diesem Alter die Weichen für den weiteren Erwerbsverlauf gestellt werden).
- Auch während der Phase, in der eine Arbeitsaufnahme als nicht zumutbar gilt, sollten regelmäßig Beratungsgespräche stattfinden, um zu klären, ob und wann eine Förderung bzw. Unterstützung einsetzen soll, um eine Integration zu unterstützen bzw. ggf. Hilfestellung bei der Organisation einer Kinderbetreuung anzubieten.

Allen Betroffenen sollte die Möglichkeit angeboten werden, an begleitenden Maßnahmen teilzunehmen, ohne sich damit zugleich zur Arbeitsuche und –aufnahme zu verpflichten. Bei der Konzeption solcher Maßnahmen wären sowohl unterschiedliche inhaltliche Bedarfe als auch eine mehr oder weniger begrenzte zeitliche Verfügbarkeit zu berücksichtigen. Die unterschiedliche Praxis, ob und in welchem Umfang erwerbsfähige Hilfebedürftige mit älteren Kindern (über drei Jahre) noch zeitliche Einschränkungen ihrer Verfügbarkeit geltend machen können, wirft die Frage auf, ob es hier einer gewissen Angleichung bedarf. Eine flexible Handhabung ermöglicht zwar einerseits, auf Besonderheiten des Einzelfalls Rücksicht zu nehmen, führt andererseits aber auch dazu, dass die Betroffenen keine Anhaltspunkte haben, was von ihnen gefordert werden kann oder nicht. Ob und wie hier mehr Transparenz (und Gerechtigkeit) geschaffen werden kann, ist eine Frage, die einen breiteren Diskussionsprozess erfordert. Dies gilt umso mehr, als sich die Frage nicht nur bezogen auf das SGB II stellt, sondern auch bezogen auf einige andere Regelwerke (z. B. das Unterhaltsrecht).

### **Bedarfsgemeinschaft**

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft ist mit einer ganzen Reihe von direkten oder indirekten Wirkungen verbunden, die aus der Gleichstellungsperspektive als problematisch zu bewerten sind. Gleichzeitig ist es aber eng mit der Grundlogik und den Kernzielen des SGB II verknüpft, so dass evtl. Veränderungen vor allem die Geset-

zesebene betreffen. Hierzu liegen von juristischer Seite einige erste Überlegungen vor; ein einschlägiges ausführlicheres Gutachten im Auftrag des BMFSFJ war zum Zeitpunkt der Vorlage dieses Berichtes noch nicht veröffentlicht.

Vor diesem Hintergrund werden hier nur einige Hinweise gegeben, an welchen Stellen gleichstellungspolitisch problematische Wirkungen des Konstruktes der Bedarfsgemeinschaft im Rahmen der Untersuchung der Umsetzung des SGB II erkennbar geworden sind:

- Im SGB II ist vorgesehen, dass einerseits alle erwerbsfähigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in das Prinzip des Förderns und Forderns einzubeziehen sind, andererseits endet aber der Hilfebezug (und damit auch die Förderung), sobald eine Bedarfsdeckung erreicht wird. Dies kann auch dadurch bewirkt werden, dass *ein* Mitglied der Bedarfsgemeinschaft eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Die anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in der Bedarfsgemeinschaft können zwar weiterhin arbeitsuchend sein, haben aber keinen Anspruch auf weitere individuelle Förderung im Rechtskreis des SGB II. Besonders problematisch erscheint dies, wenn sie sich zu diesem Zeitpunkt in einer laufenden Maßnahme befinden, die für ihre individuellen Erwerbschancen wichtig erscheint. Hier bestehen zwar im Einzelfall Möglichkeiten, die Maßnahme (ggf. auf Darlehensbasis) abzuschließen. Es wäre jedoch zu prüfen, wie solche Maßnahmen *grundsätzlich* übergangsweise im SGB II weiter gefördert werden und die vormals Hilfebeziehenden zumindest auf freiwilliger Basis auch eine weitergehende Unterstützung und Beratung durch die Grundsicherungsstellen erhalten können. Dies gilt umso mehr, als bei Ausscheiden aus dem Leistungsbezug häufig nicht absehbar ist, ob die Erwerbstätigkeit nachhaltig ist oder möglicher Weise (wie z. B. in der Zeitarbeit häufig) nur für einen kurzen Zeitraum besteht.
- Ein weiteres Problem, das in der Praxis wiederholt angesprochen wurde, bezieht sich auf die sozialrechtlichen Einstandspflichten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft, die nur teilweise eine Entsprechung im Unterhaltsrecht haben. Dies betrifft insbesondere Alleinerziehende im Fall einer neuen Partnerschaft. Möchten sie mit ihrem neuen Partner zusammen ziehen, wodurch sich ggf. ihre zeitliche Verfügbarkeit ausdehnen könnte, weil die Kinderbetreuung durch zwei Personen leichter geregelt werden kann, wird das Einkommen des neuen Partners bei der Berechnung des Hilfeanspruchs einbezogen und der Unterstützungsbetrag verringert sich entsprechend (oder entfällt sogar). In der Praxis wurde berichtet, dass aufgrund dessen auf das Zusammenziehen häufig verzichtet wird. Die betroffenen Frauen verweisen auch teilweise explizit darauf, dass noch nicht sicher ist, ob eine neue Partnerschaft hält, und sie unter diesen

Bedingungen eine finanzielle Abhängigkeit vom Partner besonders scheuen. Auch aus der Sicht der Partner erscheint es nachvollziehbar, dass sie davor zurück schrecken, für Stiefkinder finanziell einstehen sollen. Hier erscheint eine Harmonisierung der SGB II-Bestimmungen mit dem Unterhaltsrecht empfehlenswert.

- Aufgrund der Art der Ermittlung der Hilfebedürftigkeit (horizontale Methode) beziehen derzeit auch solche Personen ALG II, die ihren Lebensunterhalt selbst decken können. Sie geraten als ‚fiktiv Hilfebedürftige‘ allein deshalb in den Leistungsbezug, weil ihr Einkommen nicht zur Deckung des Bedarfs ihrer Bedarfsgemeinschaft ausreicht. Von ihnen wird aufgrund der gesetzlich geregelten Mitwirkungspflichten erwartet, ggf. eine andere (besser bezahlte) Beschäftigung aufzunehmen, um die Hilfebedürftigkeit der gesamten Bedarfsgemeinschaft zu überwinden. Lehnen sie ein entsprechendes Angebot zum Arbeitsplatzwechsel ab, können sie sanktioniert werden. Diese Logik knüpft an das Ernährermodell an und ist deshalb aus gleichstellungspolitischer Perspektive sehr problematisch. Anstelle dessen sollte zur früher im BSHG und heute in der Sozialhilfe (SGB XII) angewendeten vertikalen Berechnungsmethode zurückgekehrt werden, die eine ‚fiktive Hilfebedürftigkeit‘ nicht kennt. Eine geschlechtergerechte Grundsicherung würde Einzelansprüche von Personen definieren, allerdings bei Anrechnung von Partnereinkommen. Im Prozess der Aktivierung könnte so auf eine individuelle Existenzsicherung orientiert werden, da dies zur Überwindung der individuellen Hilfebedürftigkeit ausreichend ist.

### **Weitere Empfehlungen**

Wie eingangs bereits angesprochen, werden im Folgenden zu einigen weiteren zentralen Themen zusätzliche Empfehlungen formuliert, die sich überwiegend auf konkrete Handlungsmöglichkeiten bzw. Beispiele guter Praxis auf der Umsetzungsebene beziehen. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen vor allem Anregungen geben, welche Aspekte bei einer gendergerechten Gestaltung des Aktivierungsprozesses bzw. der Umsetzung des SGB II, wie sie gemäß der ersten Empfehlung unterstützt und gefördert werden sollten, zu beachten wären.

### **Arbeitsförderung/Maßnahmen**

- Die Frauenförderquote ist eines der wenigen bereits existierenden Instrumente zur gleichstellungsgerechten Steuerung. Dieses wäre stärker zu nutzen, um Defizite zu identifizieren oder – positiv ausgedrückt – Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, an welchen Stellen auf der Ebene der einzelnen Grundsicherungsstelle Potenziale für eine gezieltere Förderung von Frauen (im Sinne des Nachteils-



ausgleichs) bestehen. Dabei ist sie nicht schematisch zu handhaben, sondern eher prozessbezogen – z. B. als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Handlungskonzepten.

- Eine Orientierung von Maßnahmen alleine auf die zu erwartenden Vermittlungschancen im Anschluss kann dazu verleiten, diese eher geschlechtsspezifisch zu konzipieren – also z. B. Frauen und Männer in unterschiedliche Richtungen zu qualifizieren, in denen jeweils günstige Vermittlungschancen erwartet werden. In der Praxis gibt es aber auch zahlreiche Versuche, genau dieser Geschlechtersegregation entgegen zu wirken, und auch Beispiele dafür, dass dies in manchen Fällen zu einer höheren Nachhaltigkeit von Integrationen führen kann oder zu besseren Chancen, mit einer Integration auch die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dies spricht dafür, Qualitätskriterien einen höheren Stellenwert einzuräumen als kurzfristigen Vermittlungen.
- In der Praxis ist ein Trend zu mehr spezifischen Maßnahmeangeboten erkennbar, die auf unterschiedliche Zielgruppen zielen sowie besondere Unterstützung beinhaltet wie etwa eine Stärkung der Kompetenzen zur Bewältigung von Konflikten in der Familie oder im Umgang mit Betreuungsproblemen. Solche Maßnahmen sollten ausgebaut und weiter entwickelt werden.

### ***Integration/Vermittlung***

- Um offene Stellen möglichst rasch zu besetzen, werden bei der Vermittlung spezielle Anforderungen der Arbeitgeber oftmals erfüllt. Dies führt tendenziell jedoch dazu, dass bestehende geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt fortgeschrieben oder bestimmte Gruppen wie Frauen mit kleineren Kindern ausgegrenzt werden. Beispiele aus der Praxis verweisen jedoch darauf, dass durchaus Einflussmöglichkeiten auf die Anforderungen der Arbeitgeber und ihre Besetzungswünsche existieren. In einem Fall ist es z. B. gelungen, einen Arbeitgeber davon zu überzeugen, statt der gesuchten Männer für den Schichtbetrieb weibliche Arbeitskräfte einzustellen.
- Auch die bewerberorientierte Vermittlung, die an den Fähigkeiten der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ansetzt, bietet Chancen für eine solche Einflussnahme – auch zugunsten von Hilfebedürftigen mit zeitlichen Restriktionen wegen Kinderbetreuungsaufgaben. Insofern wäre die Beschränkung dieser Vermittlungsform auf Arbeitsuchende, die prinzipiell in Vollzeit arbeiten können, wie manche Grundsicherungsstellen sie bislang praktizieren, zu überdenken.
- Wenn Frauen in Erwerbstätigkeit übergehen, handelt es sich hierbei häufig um Minijobs. Sofern dies nicht von den Frauen selbst als ihrer Lebenssituation angemessen angesehen wird, sollte die Suche nach einer umfangreicheren Er-

werbstätigkeit weiter unterstützt werden. In einigen Grundsicherungsstellen wird in diesem Kontext versucht, die Arbeitgeber zur Umwandlung des Minijobs in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bewegen – teilweise auch unterstützt durch entsprechende Qualifizierung oder finanzielle Förderung.

- In einigen Grundsicherungsstellen wurde berichtet, dass die gesetzlichen Vorgaben zur Sittenwidrigkeit von Stellenangeboten bezogen auf den lokalen Arbeitsmarkt operationalisiert worden sind. Allerdings führt ein alleiniger Bezug auf branchenbezogene tarifliche oder ortsübliche Entgelte angesichts der im Durchschnitt geringeren Frauenlöhne im Ergebnis dazu, dass geschlechtsspezifisch unterschiedliche Lohnuntergrenzen für zumutbare Arbeit zur Anwendung kommen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht erscheint dies problematisch, weil bestehende Ungleichheiten am Arbeitsmarkt reproduziert und sogar weiter verschärft werden. Aus der Genderperspektive wäre es angemessener, eine einheitliche Untergrenze für zumutbare Arbeit festzulegen (oder eine verbindliche Lohnuntergrenze für den Arbeitsmarkt insgesamt einzuführen).

### ***Kinderbetreuung***

- Die Unterstützung bei der Organisation von externer Kinderbetreuung ist nach § 16a Satz 1 Nr. 1 SGB II eine Kann-Leistung, die zudem aufgrund der Zuständigkeit anderer Stellen in der Praxis eher schwierig umsetzbar ist. Gleichzeitig haben Grundsicherungsstellen, die sich hier besonders engagieren, jedoch höhere Vermittlungserfolge bei Frauen. Dies verweist darauf, dass sich verstärkte Bemühungen in diesem Bereich (z. B. durch eine enge Kooperation mit der zuständigen kommunalen Stelle) durchaus lohnen können.
- Dieser Befund spricht auch dafür, dass die Fachkräfte das Thema in Beratungsgesprächen mit Personen (Frauen und Männern), in deren Bedarfsgemeinschaften Kinder leben, grundsätzlich ansprechen, um zu erfahren, ob es einen (ggf. zusätzlichen) Bedarf an Kinderbetreuung gibt und ob hierbei Unterstützung gewünscht wird. Dies bietet zusätzlich den Vorteil, dass damit der tatsächliche Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen ermittelt und die zuständige kommunale Stelle bei einer systematischen Bedarfsermittlung unterstützt werden kann.
- Wenn im Beratungsgespräch von Seiten der ALG II-Beziehenden umfangreicherer Unterstützungsbedarf bei der Kinderbetreuung geäußert wird, kann diese Aufgabe Dritten (z. B. Maßnahmeträgern oder Beratungsstellen) übertragen werden. Dies bietet auch den Vorteil, dass hier besser als in der hierarchisch ungleichen Situation in der Interaktion zwischen Vermittlungsfachkraft und Kund/inn/en eher ein Vertrauensverhältnis aufgebaut und die Vor- und Nach-

teile verschiedener Möglichkeiten der Kinderbetreuung unbefangener thematisiert und gegeneinander abgewogen werden können.

Wir hoffen, mit unseren Befunden und Handlungsempfehlungen aufgezeigt zu haben, wo in der Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht noch Verbesserungsmöglichkeiten in Richtung einer Stärkung des Gleichstellungsziel bestehen und wie dies gezielt gefördert und unterstützt werden könnte.