



Drei Jahre SGB II:

**Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007**

**Genderspezifische Auswirkungen des SGB II – Vortragsmanuskript zur
Tagung**

**Von Dr. Karen Jaehrling
Universität Duisburg-Essen & Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Essen**

Dr. Karen Jaehrling,
Institut Arbeit und Qualifikation,
Universität Duisburg-Essen

**„Genderspezifische Auswirkungen des SGB II“
Vortragsmanuskript zur Tagung
„Drei Jahre SGB II“
in Loccum, 10./11. Dezember 2007**

Als Gelegenheitsfenster bezeichnet man in der Politik eine Situation, in der sich nach einer Phase der Stagnation die Möglichkeit zu grundlegenden Veränderungen auftut. Ist das SGB II ein solches Gelegenheitsfenster, das zum Abbau geschlechtsspezifischer Ungleichheiten am Arbeitsmarkt beiträgt?

Ein spanisches Fenster ist eine Fensteratrappe. Auf der Grundlage ihrer Untersuchung zur Umsetzung des SGB II in einem Berliner JobCenter im Jahr 2005 kommt Karin Lenhart zum Schluss, dass es sich beim SGB II aus Gleichstellungsperspektive eher um ein spanisches Fenster handelt, zumindest zum damaligen Zeitpunkt (vgl. *Lenhart 2007*). Trifft dies drei Jahre nach Einführung des SGB II immer noch zu? Dieser Frage möchte in meinem Vortrag nachgehen. Ich stütze mich dabei zum einen auf Erkenntnisse, die im Rahmen des vom BMAS finanzierten Forschungsprojektes ‚Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht‘ gewonnen wurden. An diesem Projekt sind außer dem IAQ das FIA (Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt) in Berlin und die Kooperationsstelle Arbeit und Geschlecht (GendA) an der Universität Marburg beteiligt. Der erste Jahresbericht des Projektes (vgl. *FIA/GendA/IAQ 2007*) wurde vor kurzem auch auf den Internetseiten des BMAS veröffentlicht.¹) Darüber hinaus stütze ich mich schwerpunktmäßig auf die Ergebnisse weiterer Befragungen, die im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II durchgeführt wurden – *Kundenbefragung* (vgl. *ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007*), *Querschnittsbefragung* (vgl. u.a. *Achatz 2007*) und *IAW-Befragung der SGB II-Trägereinheiten*, im folgenden kurz *IAW-Befragung* (vgl. *IAW 2007*).

Gliederung

1. Ökonomische Rahmenbedingungen: Krise des Ernährermodells
2. Rechtliche Rahmenbedingungen: Gleichstellung im SGB II
3. Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik bei den Trägereinheiten
4. Gleichstellung ‚bottom up‘: Wie sieht die Praxis der Arbeitsförderung aus?
5. Mögliche Gründe für Geschlechterdifferenzen: Erste Anhaltspunkte
6. Fazit

1. Ökonomische Rahmenbedingungen: Krise des Ernährermodells

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende fällt in eine Zeit, in der das tradierte Modell der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern bereits seit längerem ins Rutschen geraten ist.

Zum einen entzieht die Arbeitsmarktentwicklung der Realisierung tradierter Rollenmuster die Grundlage: Die Gruppe der gering Qualifizierten ist davon in besonderem Maße betroffen. Nur stichpunktartig seien die Entwicklungstrends benannt:

- o Wachstum des Niedriglohnsektors
- o Zunahme prekärer Beschäftigungsformen (u.a. Zeitarbeit, Minijobs)
- o Kontinuierliche Zunahme der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter

¹ http://www.bmas.de/coremedia/generator/22468/f364_forschungsbericht.html

- Wachsende Bildungsarmut männlicher Jugendlicher, insbes. mit Migrationshintergrund (*Solga 2005*: ‚Defeminisierung und Ethnisierung von geringer Bildung‘)

Insbesondere für gering Qualifizierte sinken also die Chancen auf einen Arbeitsplatz, der mit einem ‚Familienlohn‘ vergütet wird.

Zum anderen ist, wie Umfragen zeigen, die Attraktivität und Legitimität des Alleinverdienermodells in den normativen Vorstellungen und Wünschen von Männern und Frauen seit den 1990er Jahren nachweisbar zurückgegangen; und zwar bei Frauen stärker als bei Männern, und bei Personen mit höherem Schulabschluss stärker als bei Personen mit niedrigem Schulabschluss (vgl. *Dressel/Cornelißen/Wolf 2005*: 307ff.) Insbesondere die Gruppe derer, denen die Arbeitsmarktentwicklung am wenigsten Möglichkeiten bietet, das tradierte Rollenmodell zu realisieren, orientiert sich also am stärksten daran. Beides hängt allerdings zusammen, wie später noch zu zeigen sein wird.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen: Gleichstellung im SGB II

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende setzt einen weiteren Impuls in die Richtung einer Auflösung der tradierten Arbeitsteilung. Auch hier nur stichpunktartig die einschlägigen Regelungen:

- § 1 SGB II „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“
- Auftrag, geschlechtsspezifischen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Als ein Mittel für diesen Nachteilsausgleich wird die Beachtung der im SGB III verankerten Frauenförderquote festgeschrieben. Demnach sollen Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden.²
- Berücksichtigung von Lebensverhältnissen, die besonders häufig auf Frauen zutreffen (Kindererziehung, Betreuung pflegebedürftige Angehörige)
- Einbeziehung der Organisation von Kinderbetreuung bzw. Unterstützung bei der Suche nach Kinderbetreuungsmöglichkeit als ‚sozial flankierende Leistung‘ in das Aufgabenspektrum der Grundsicherungsträger.
- Geschlechterneutrales Leitbild: Alle erwerbsfähigen Mitglieder einer BG sind verpflichtet, ihre Arbeitskraft zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit zur Verfügung einzusetzen

Gleichwohl wurde an der Reform auch Kritik aus Gleichstellungsperspektive formuliert. Sie galt insbesondere folgenden drei Punkten:

- *Retraditionalisierung / Refamiliarisierung (Exklusion)*: Stärkung des Ernährermodells
 - durch eine stärkere Anrechnung von Partnereinkommen und Vermögen bei der Bedürftigkeitsprüfung und den Verweis von Nichtleistungsempfänger/innen (NLE) auf arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen nach dem SGB III³. Dem steht allerdings das Problem gegenüber, das der Maßnahmeeinsatz im SGB III inzwischen stark nach betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien gesteuert wird; hieraus können Benachteiligungen für NLE erwachsen.
 - durch Ablösung individueller Anspruchsrechte von Berufsrückkehrerinnen (z.B. auf Unterhaltsgeld, Förderung beruflicher Weiterbildung) durch ‚Kann‘-Leistungen

² Zu beachten ist dabei, dass es diese Frauenförderquote bereits ein deutlich niedrigere Quote darstellt als die bis 2001 geltende Quote und insofern das Ziel einer verbesserten Förderung verfehlt (vgl. *Beckmann 2003*)

³ Von den 546 000 Nichtleistungsempfänger/innen (NLE) im SGB III (Juni 2007) sind 347.000 (63%) Frauen; von ihnen bezogen 193.000 früher ALG, AIHi oder Unterhaltsgeld (*Bundesagentur für Arbeit, 2007a*); diese hätten also nach altem Recht ggf. weiterhin Leistungen nach SGB II oder III bezogen.

- *Rekommodifizierung von Erwerbsarbeit (Zwangsinklusion):* Arbeitsmarktintegration von Frauen erfolgt primär in Arbeitsverhältnisse minderer Qualität
 - durch Ausrichtung der Arbeitsförderung am Prinzip ‚Arbeit vor Qualifizierung‘
 - durch Absenkung der Zumutbarkeitskriterien
 - durch Erhöhung von Pflichten und Sanktionen von Pflichtverletzungen
 - durch bestimmte Instrumente der Arbeitsförderung, die reguläre Erwerbsarbeit insbes. in frauenspezifischen Bereichen verdrängen (1-Euro-Jobs)
 - in Kombination mit der durch andere Entwicklungen beförderten Verallgemeinerung von typisch weiblichen, prekären Beschäftigungsformen (niedrige Entlohnung, geringer Umfang, Instabilität)
- *Mehrfachbelastung* (=Folgen der Zwangsinklusion)
 - durch ggf. ungenügende Unterstützung bei der Vereinbarung von Familie und Beruf und gleichzeitig erhöhtem Druck zur Arbeitsaufnahme in zeitlich ‚entgrenzten‘ Arbeitsverhältnissen (hohe Flexibilität, zeitliche Randlagen)

3. Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung von Gleichstellungspolitik bei den Trägereinheiten

Mit der Verankerung des Gleichstellungsziels in § 1 und der Beachtung der Frauenförderquote verpflichtet der Gesetzgeber die Grundsicherungsträger auf eine „Doppelstrategie“, wie sie auch in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert ist: Neben spezifischen Maßnahmen zur Frauenförderung wird das Ziel der Gleichstellung dem Grundsatz des Gender Mainstreamings folgend als Querschnittsaufgabe für die gesamte Organisation bestimmt.

Allerdings ist eine Gesetzeslücke bezüglich der Umsetzung des Gleichstellungsziels festzustellen: Im Unterschied zum SGB III sind im SGB II keine gleichstellungspolitischen Institutionen (z.B. eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt) verankert; die Entscheidung über die Art und Weise, wie diese Ziele implementiert werden, bleibt also den einzelnen Trägereinheiten überlassen.

Auch in den Steuerungsprozessen zwischen BA und Trägereinheiten werden diesbezüglich keine Impulse gegeben: Im Zentralen Zielvereinbarungsprozess sind allein die Ziele ‚Erhöhung der Integration (U25/Ü25)‘, ‚Senkung passiver Leistungen‘ und ‚Bearbeitungsdauer‘ vorgesehen, während beispielsweise die Einhaltung der Frauenförderquote oder andere Gleichstellungsindikatoren hier kein Bestandteil sind. Auch in den Arbeitshilfen, Durchführungshinweisen oder Geschäftsanweisungen, soweit veröffentlicht, findet sich keine Konkretisierung zur Umsetzung des Gleichstellungszieles, etwa in Gestalt von Vorschriften zum Gender-Controlling oder Gender-Budgeting. Während es für die Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund immerhin eine Arbeitshilfe aus dem Jahr 2005 gibt, die besondere Bedarfslagen thematisiert und Fördermöglichkeiten im Rahmen des SGB II erörtert (vgl. *Bundesagentur für Arbeit 2005b*) vermisst man dies für die Gruppe der Frauen oder für Gruppen mit hohem Frauenanteil wie Berufsrückkehrerinnen oder Alleinerziehende.

Diese geringe institutionelle Verankerung spiegelt sich wieder in der Zielhierarchie der Trägereinheiten: Sie messen Gleichstellung im Vergleich zu anderen übergeordneten Zielen einen relativ geringen Stellenwert zu, wie die *IAW-Befragung* ergab:

Stellenwert übergeordneter arbeitsmarktpolitischer Ziele, Jahr 2006: arithmetische Mittelwerte⁴

| Stellenwert übergeordneter arbeitsmarktpolitischer Ziele | |
|---|--|
| 2006 | |
| gesamt | |
| | Arithmetische Mittelwerte auf eine Skala von 1=sehr niedrig bis 5= sehr hoch |
| Integration in den ersten Arbeitsmarkt U25 | 4,8 |
| Integration in den ersten Arbeitsmarkt U25 | 4,9 |
| Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit | 4,3 |
| Soziale Stabilisierung | 3,8 |
| Reduzierung der Kosten je Integration | 2,9 |
| Reduzierung der Kosten von Leistungen zur Sicherung des Unterhalts | 4,0 |
| Reduzierung der Kosten der Unterkunft | 3,9 |
| Reduzierung der Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen | 4,3 |
| Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Arbeitsmarktintegration | 3,1 |
| Fallzahl | 424 |

(Quelle: IAW-Befragung, IAW 2007)

Absolut gesehen erscheint der Wert 3, 1 für das Gleichstellungsziels auf einer Skala von 1- 5 gar nicht so gering, bei einer relativen Betrachtung fällt jedoch ins Auge, dass es in der Rangliste der übrigen hier aufgeführten übergeordneten arbeitsmarktpolitischen Ziele den vorletzten Platz einnimmt (vor dem Ziel ‚Reduzierung der Kosten je Integration‘).

Wie sehen vor diesem Hintergrund die konkreten Prozesse und organisatorischen Strukturen aus?

Personelle Verankerung

Zunächst ein Blick auf die personelle Verankerung von Gleichstellung: Nach den Ergebnissen der Befragung nahezu aller Trägereinheiten durch das IAW sah die Situation Ende 2006 folgendermaßen aus

- Die Mehrheit der Trägereinheiten hat keine zuständige Person für Gleichstellungsfragen (2/3 der ARGEn und 1/3 der zKT); der Anteil ist im Vergleich zum Vorjahr sogar leicht rückläufig.
- Im Vergleich zu 2005 gibt es einen etwas höheren Anteil von Beauftragte für Chancengleichheit/Gender Mainstreaming, die *ausschließlich* für die SGB II-Einheiten tätig sind (Anstieg von 3% auf 20% aller Trägereinheiten bei den zKT, von 4% auf 7% bei den ARGEn)
 - ggf. Hinweis auf höhere Intensität der Bearbeitung von Gleichstellungsfragen?
- Eine personelle Verankerung scheint allerdings kein Garant für die tatsächliche Einbindung der beauftragten Personen in arbeitsmarktpolitische Strategien zu sein: Nur 21% von ihnen waren in hohem oder sehr hohem Maße an der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen/Strategien beteiligt, 48% nur in geringem Maße oder gar nicht.

⁴ Wortlaut der Frage: „Welchen Stellenwert für die Geschäftspolitik in Ihrer ARGE / SGB II-Einheit hatten im zweiten Halbjahr 2006 die folgenden Ziele?“

Die von unserem Forschungsprojekt durchgeführte eigene Online-Befragung (Mai/Juni 2007) von Personen, die von den Trägereinheiten im Rahmen der IAW-Befragung als zuständig für Gleichstellungsfragen benannt wurden, zeigt die Heterogenität der Formen der personellen Verankerung auf: (n=116= ca. 25% der SGB II-Trägereinheiten):

- Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragte des Landkreises bzw. der Kommune (25,9%),
- Beauftragten für Chancengleichheit der örtlichen Agentur für Arbeit, die ausschließlich für die Belange des SGB III zuständig sind (12,9%).
- BCA/Zuständige für Gleichstellung nur für das SGB II (4,3%),
- TeamleiterInnen/pAp/FM, die offiziell und zusätzlich zu ihrer Tätigkeit für Gleichstellung zuständig sind (12,9%),
- Leiter/innen der SGB II-Trägereinheiten, die explizit oder implizit für Gleichstellung zuständig sind (12,1%),
- Informelle Betreuung durch TeamleiterInnen/pAp/FM ohne Freistellung (17,2%),

Die Mehrheit der Trägereinheiten hat demnach eine Beauftragte ausschließlich für den Bereich des SGB II. Diese können auf allen Ebenen der Organisation angesiedelt sein: von der operativen Ebene (pAp) bis zur Leitungsebene. Allerdings übernehmen diese die Aufgabe als Gleichstellungsbeauftragte oftmals informell und / oder ohne Freistellung. Ein höherer Anteil von Beauftragten, die ausschließlich für SGB II-Einheiten zuständig sind, ist also nicht unbedingt als Hinweis auf eine höhere Intensität der Bearbeitung von Gleichstellungsfragen zu interpretieren.

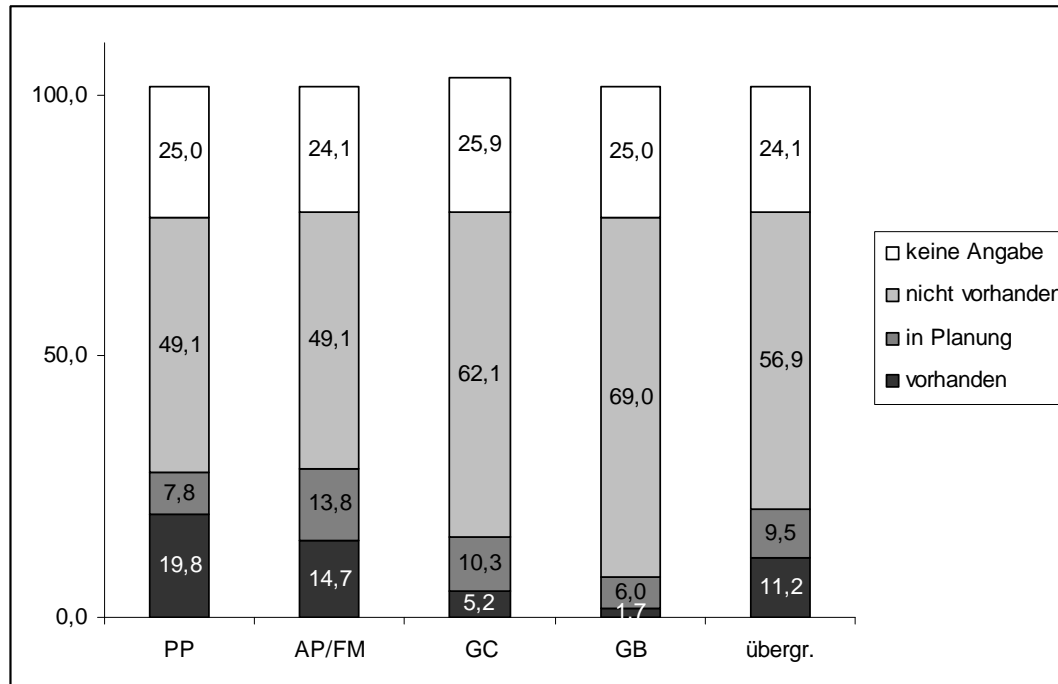
Die kommunalen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten und die Beauftragten für Chancengleichheit (BCA) der örtlichen Agentur sind gewissermaßen als Externe für die Belange des SGB II zuständig, im Falle der BCA informell. Während kommunale Frauenbeauftragte häufiger bei Optionskommunen vorzufinden sind, sind BCA nahezu ausschließlich für ARGEn zuständig. Eine formale Zuständigkeit der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ist allerdings nicht unbedingt gleichbedeutend mit der Integration in den Aufgabenbereich der SGB II-Umsetzung. Der Themenbereich SGB II kommt zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben der Frauenbeauftragten hinzu, der Stellenumfang wird aber meist nicht erweitert.

Konzeptionelle Verankerung

Bei der konzeptionellen Verankerung, also der schriftlichen Fixierung von Strategien zur Umsetzung des Gleichstellungszieles, werden unterschiedliche Schwerpunksetzungen in ARGEn und Optionskommunen (zkT) deutlich:

- Bei knapp 30% der Trägereinheiten mit einer für Gleichstellung zuständigen Person für sind Konzepte für Gleichstellung vorhanden (15%) oder in Planung (14%). Bislang haben ARGEn häufiger solche Konzepte als die zugelassenen kommunalen Träger: 18% versus 13% verfügen über ein solches Konzept,
- während der Schwerpunkt von zkT eher auf Konzepten für die Personalpolitik liegt (s. Diagramm). Dies dürfte auf den höheren Anteil von kommunalen Frauen- oder Gleichstellungsbeauftragten als zuständige Personen in en zkT zurückzuführen sein (s.o.), da diese auch in der kommunalen Verwaltung oftmals einen Schwerpunkt in der Personalpolitik besitzen.
- Nur eine kleine Gruppe hat Konzepte für Gender Budgeting oder Gender Controlling entwickelt oder in Planung.

Vorhandensein von gleichstellungspolitischen Konzepten bei den SGB II-Trägereinheiten⁵



Erläuterung: PP = Konzept für Gleichstellung in der Personalpolitik; AP/FM = Konzept für Gleichstellung in Fallmanagement und Aktivierungsprozess; GC = Konzept für Gender Controlling; GB = Konzept für Gender Budgeting; übergr. = übergreifendes Konzept für Gleichstellung.

(Quelle: Online-Befragung 2007, FIA/GendA/IAQ 2007)

Eine konzeptionelle Verschriftlichung ist aber nicht in jedem Fall die Voraussetzung für Aktivierungsstrategien mit geschlechtsspezifischen Implikationen:

- Die Ziele ‚Ausbau des Angebots an Kinderbetreuung‘ und ‚geschlechtsspezifische Angebote und Maßnahmen‘ werden bei circa der Hälfte der Träger nach Einschätzung der Zuständigen für Gleichstellung stark verfolgt bzw. eher stark verfolgt.
- Gleichwohl gibt es hier aus Sicht der Befragten weiterhin den größten Handlungsbedarf: einen hohen bis relativ hohen Handlungsbedarf sehen die Befragten am häufigsten (34%) bei den Zielen ‚Ausbau des Angebots an Kinderbetreuung‘.
 - Umgekehrt entsprechen Kinderbetreuungsmöglichkeiten nach Einschätzung der im Rahmen der IAW-Befragung befindlichen über der Hälfte der SGB II-Einheiten dem Bedarf (IAW-Befragung). Dies ist allerdings etwas überraschend angesichts einer Betreuungsquote für unter 3-Jährige Kinder von unter 20% bei rund 75% aller Kreise (alle Westdeutschland, vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007). Hinzu kommt, dass es sich bei einer großen Zahl der Plätze für über 3-Jährige lediglich um Halbtagsplätze handelt.

Zwischenfazit:

Das gesetzlich festgeschriebene Ziel der Gleichstellung und des Gender Mainstreaming ist bislang nur in einer Minderheit von SGB II-Trägereinheiten durch entsprechende Konzepte und / oder organisatorische Strukturen und Prozesse verankert. Auch innerhalb der Steuerungsprozesse zwischen BA und Trägereinheiten nimmt das Gleichstellungsziel eine geringe Bedeutung ein. Der Verzicht des Gesetzgebers auf eine Prozesssteuerung zugunsten

⁵ Wortlaut der Frage: „Abgesehen von möglichen Regelungen in einem Gründungsvertrag o. ä., existieren bei Ihrer ARGE / SGB II-Einheit sonstige schriftliche Konzepte für Gender Mainstreaming/ Gleichstellung/ Chancengleichheit? Darunter verstehen wir zum Beispiel Positionspapiere, Zielvereinbarungen etc.“

einer reinen Zielsteuerung durch die BA erweist sich somit möglicherweise insbesondere in diesem Aufgabenbereich nicht als Mittel, das einer breiten Vielfalt von organisatorischen Lösungen zur Umsetzung des Gleichstellungszieles Raum gibt und gewissermaßen einen ‚Wettbewerb der Konzepte‘ in Gang setzt, sondern als *Verzicht* auf die Implementation des Zieles. Mehr Klarheit wird eine Wiederholungsbefragung geben, die wir für das erste Halbjahr 2009 planen.

Eine nähere Untersuchung der Umsetzungspraxis muss klären, ob und in welchemr Weise Gleichstellung auch ohne organisatorische und konzeptionelle Verankerung ‚bottom-up‘ gefördert wird.

4. Gleichstellung ‚bottom up‘: Wie sieht die Praxis der Arbeitsförderung aus?

Auch ohne gleichstellungspolitische Konzepte kann in der praktischen Umsetzung des SGB II ‚geschlechtersensibel‘ aktiviert werden. Eine grundlegende und folgenreiche Entscheidung, die von den Fachkräften (persönliche Ansprechpartner/innen, Fallmanager/innen) getroffen wird, ist dabei zunächst, wer von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (eHb) überhaupt aktiviert wird. Zwar gelten, anders als in der Sozialhilfe, alle eHb per Definitionem als grundsätzlich erwerbsfähig. Auch im SGB II führen aber eine Reihe von Ausnahmen dazu, dass nicht alle auch tatsächlich aktiviert werden. Im Anschluss an die Frage ‚wer wird (nicht) aktiviert, gehe ich auf die Fragen ein ‚wie wird aktiviert‘ und ‚mit welchem Ergebnis wird aktiviert‘.

Wer wird (nicht) aktiviert?

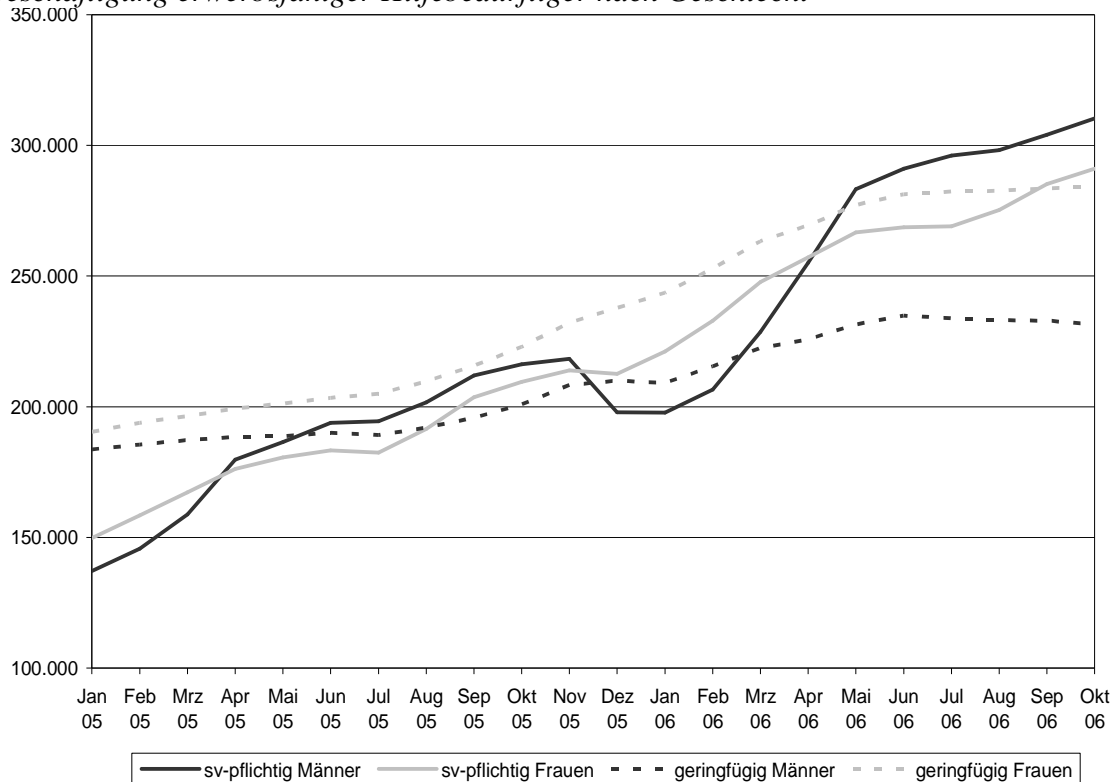
- Im neuen Hilfesystem SGB II sind - anders als in den beiden vorherigen Hilfesystemen (AlHI, Sozialhilfe) - beide Geschlechter zu ungefähr gleichen Anteilen vertreten. Die Relation verändert sich, wenn man sich auf die Gruppe der als arbeitslos geltenden eHb beschränkt: 45% der weibl. Alg II-Bezieherinnen gelten als arbeitslos, 52% der Männer (*Bundesagentur für Arbeit 2007b*).
 - Zum Vergleich: In der Sozialhilfe waren ca. 50% der Empfänger und ca. 70% der *erwerbsfähigen* Empfänger als arbeitslos registriert (*Bundesagentur für Arbeit, 2004, 2005*)

Wie kommt die hohe Anzahl von Personen zustande, die nicht als arbeitslos gelten? Und wie erklärt sich dabei die Geschlechterdifferenz? Hier kommen verschiedene Ausnahmen in Frage, die in der Statistik der BA zur Einstufung als nicht-arbeitslos führen.

- vorübergehend erwerbsunfähig erkrankt
- Schulbesuch
- Vorruhestand / 58er-Regelung (§ 428 SGB III)
- Maßnahmeteilnahme:
 - sprunghafter Anstieg im 2. Halbjahr 2005, seitdem aber konstant um 700.000; Frauenanteil: 40%
- Erwerbstätigkeit:
 - Verdoppelung der sozialversicherungspflichtig beschäftigter eHb seit Jan. 2005 auf rund 600.000 (Okt. 2006) (s. Grafik); dabei sind Frauen seltener sozialversicherungspflichtig beschäftigt, dafür häufiger in Minijobs⁶

⁶ Auch Minijobberinnen können als nicht arbeitslos eingestuft werden (und von Aktivierung ausgenommen werden), wenn sie z.B. aufgrund von Kinderbetreuungspflichten keine Tätigkeit mit höherem Umfang suchen (*Bundesagentur für Arbeit 2004*)

Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Geschlecht



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung

Personen in Maßnahmen und zum Teil auch erwerbstätige eHb sind also in den Vermittlungs- und Beratungsprozess einbezogen, auch wenn sie in der Statistik nicht als arbeitslos gelten. Aber: Maßnahmeteilnahme und Erwerbstätigkeit können die Geschlechterdifferenz bezüglich des Arbeitslosigkeitsstatus nicht erklären, sondern akzentuieren die Differenz vielmehr: mehr Frauen sind zugleich nicht arbeitslos UND nicht in Maßnahmen UND nicht sozialversicherungspflichtig tätig. Als Hauptgrund für die Geschlechterdifferenz ist daher die unterschiedlich häufige Einschränkung der Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme wegen Pflege Angehöriger und vor allem wegen Kinderbetreuung zu vermuten.

Eingeschränkte Zumutbarkeit bzw. Verfügbarkeit wegen Kinderbetreuung

Zum einen Frauen leben häufiger in BGs mit Kindern:

- Die Hälfte der Frauen (49%) und ein Viertel der Männer (26%) leben in BGs mit mindestens einem Kind; 13 % aller eHb haben Kinder unter 3, davon sind 62% Frauen und 38% Männer

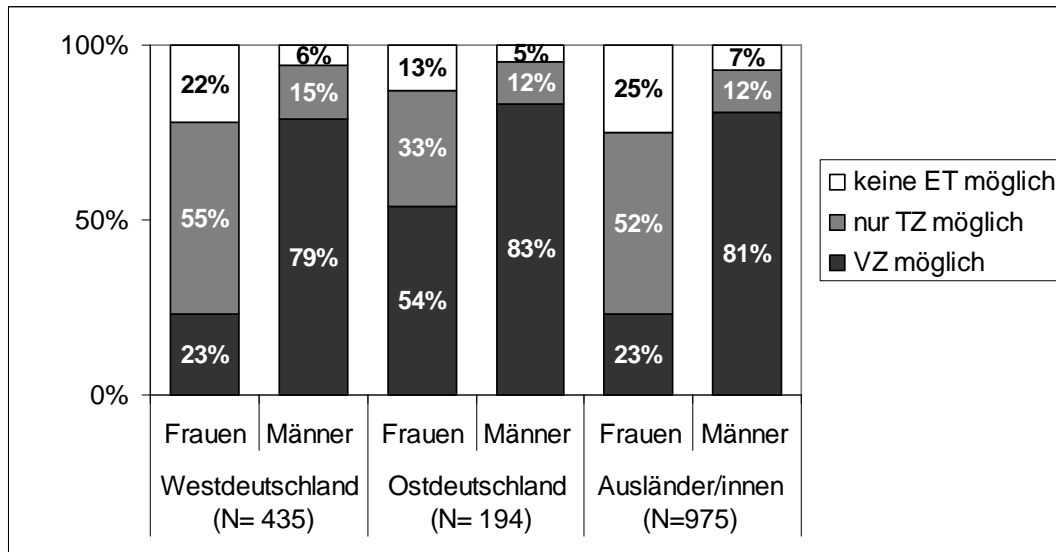
Zum zweiten schränkt das Vorhandensein von Kindern die Fähigkeit und/oder Bereitschaft zur Erwerbsaufnahme bei Frauen stärker ein:

- Rund $\frac{3}{4}$ aller Frauen mit Kindern unter 14 Jahren können nach eigenen Angaben eine Erwerbstätigkeit aufnehmen; nur rund ein Viertel aber in Vollzeit, die Hälfte (47%) sehen für sich nur die Möglichkeit einer Teilzeittätigkeit.
- Von den Männern sehen hingegen 84 % für sich selbst die Möglichkeit zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit;
 - auch in der Gruppe der Männer mit Kindern unter 3 Jahren stehen 90% dem AM uneingeschränkt zur Verfügung (Frauen: 17%)

(Quelle: Kundenbefragung, ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007)

Diese Geschlechterdifferenzen sind besonders ausgeprägt in Westdeutschland und unter Migrant/innen:

Beschäftigungsmöglichkeiten von Personen mit Kindern im Alter bis zu 14 Jahren



(Quelle: Querschnittsbefragung, Achatz 2007)

- Unabhängig von Region und Nationalität können 80% der Männer nach eigener Einschätzung eine Vollzeit-Tätigkeit aufnehmen. Dies kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass Unterschiede weniger durch eine höhere Bereitschaft von ostdeutschen Männern zustande kommen, die eigene Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung einzuschränken.
- Unterschiede sind vor allem feststellbar in der Selbsteinschätzung der Frauen: Über 50% der ostdeutschen Frauen mit Kindern unter 14 sehen sich in der Lage, eine Vollzeittätigkeit aufzunehmen, während dies bei nur 23% der westdeutschen und bei 23% der Ausländerinnen der Fall ist.
- Unterschiede sind zudem feststellbar bezüglich der Bereitschaft, Kinder extern betreuen zu lassen. Diese ist besonders schwach ausgeprägt bei Personen mit Migrationshintergrund, und hier insbesondere bei Männern: 46,4% der Männer mit Migrationshintergrund können sich dies „auf keinen Fall“ vorstellen, während dies nur bei 35,2 % der Frauen zutrif. (ohne Migrationshintergrund: 21,7% und 16,9%) (Quelle: Kundenbefragung). Insgesamt spiegeln sich in den stärkeren Vorbehalten auf der Seite der Männer die eingangs erwähnten Unterschiede bei der Orientierung am Ernährermodell wieder, die bei Frauen geringer ist als bei Männern.
- Neben der Erwerbsorientierung bzw. allgemeiner: normativen Vorstellungen über die Erwerbstätigkeit von Frauen und die Akzeptanz von externer Kinderbetreuung, können jedoch auch andere Faktoren zu den oben sichtbar werdenden Unterschieden in der Selbsteinschätzung beitragen:
 - institutionelle Faktoren (Kinderbetreuungskapazitäten)
 - Arbeitsmarktsituation (Erosion des Ernährermodells regional stärker ausgeprägt in Ostdeutschland)
 - Aktivierungsstrategien der Trägereinheiten

Festzuhalten bleibt, dass die hier gezeigten Unterschiede zunächst noch nichts über das *Wollen*, sondern nur über die eigene Einschätzung des Könnens aussagen. Auf die Frage der Erwerbswünsche wird später noch zurückzukommen sein. Hier ist zunächst von Belang, dass mit dieser Selbsteinschätzung vermutlich auch eine stärkere Freistellung von Frauen von der

Arbeitssuche und Maßnahmeteilnahme korrespondiert, die die Geschlechterdifferenzen bezüglich des Arbeitslosigkeitsstatus erklären können. Diese grundlegende Geschlechterdifferenz spiegelt sich auch wieder in den vorliegenden Befunden zur Art und Weise, wie aktiviert wird

Wie wird aktiviert?

Zunächst ein Blick auf die Maßnahmeteilnahme: In der Tabelle sind diejenigen Maßnahmetypen aufgeführt, die am zahlenstärksten sind, und bei denen zugleich die Frauenförderquote am stärksten unterschritten wird.

Frauenanteile in ausgewählten Maßnahmen und Verhältnis zur neuen Frauenförderquote (2006)

| | Frauenanteil in % | | U25 | Differenz zur Förderquote (43,4%) |
|------------------------------|--------------------|------|-------|-----------------------------------|
| | Deutschland, U+Ü25 | | | |
| | West | Ost | | |
| Eingliederungszuschüsse | 30,9 | | 37,1 | - 12,5 |
| | 26,0 | 38,5 | | |
| Einstiegs geld | 34,1 | | 34,9 | - 9,3 |
| | 30,3 | 38,4 | | |
| Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen | 40,2 | | 35,2 | -3,2 |
| | 33,6 | 41,6 | | |
| Arbeitsgelegenheiten | 40,5 | | 39,9- | -2,9 |
| | 35,5 | 46,0 | | |
| Maßnahmen insgesamt | 40,2 | | 40,1 | -3,2 |
| | 37,6 | 43,6 | | |

(Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Eingliederungsbilanz 2006)

- Insgesamt liegt der Frauenanteil mit 40% noch unter der neunten Zielförderquote, die ohnehin bereits eine niedrigere Quote als die alte Frauenförderquote vor Verabschiedung des JobAqktiv-Gesetzes ist (*Beckmann 2003*).
- In Ostdeutschland ist der Frauenanteil durchgehend höher, hier wird die Frauenförderquote insgesamt erfüllt, bedingt allerdings vor allem durch den vergleichsweise hohen Frauenanteil bei den Arbeitsgelegenheiten.
- Bei den unter 25-Jährigen bleiben die Frauenförderanteile ebenfalls unter der Quote. Dies gilt auch für die hier nicht aufgeführten Maßnahmetypen ‚Berufliche Weiterbildung‘ und ‚Förderung der Berufsbausbildung‘, bei dem junge Frauen einen Anteil von knapp. 40% haben.
- Der Frauenanteil ist insbesondere bei Eingliederungszuschüssen, also einer Maßnahmen mit hohen Eingliederungsquoten und relativ hoher Mittelbindung (643€ pro gefördertem Arbeitnehmer) sehr niedrig. Sie liegt aber auch bei Maßnahmen wie Arbeitsgelegenheiten mit niedriger Eingliederungsquote noch etwas unter der Quote

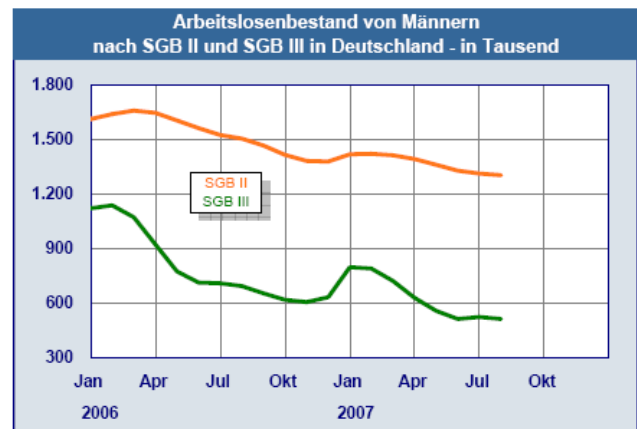
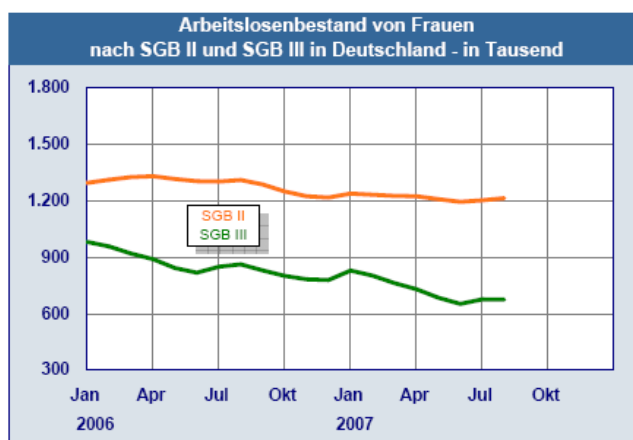
Neben der Zuweisung in Maßnahmen wird in den JobCentern auch mit Hilfe mehr oder weniger regelmäßiger Gespräche gefördert und gefordert. Bezüglich der Intensität der Betreuung werden dabei Geschlechterdifferenzen sichtbar (*Quelle: Kundenbefragung, ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007*):

- Beratungsgespräche

- Männer haben häufiger Beratungsgespräche und schließen häufiger Eingliederungsvereinbarung ab
- Männer mit Kindern unter 3 Jahren werden deutlich häufiger aktiviert als Frauen mit kleinen Kindern
- Sanktionen: bei Männern häufiger als bei Frauen.
- Sozial flankierende Leistungen, v.a. Unterstützung bei Kinderbetreuung /
 - Bei Frauen ist Kinderbetreuung häufiger Thema im Beratungsprozess, aber nur 5% derer, die angaben, Probleme bei der Betreuung minderjähriger Kinder gehabt zu haben, erhielten nach eigenen Angaben konkrete Unterstützung.
 - Eltern kleiner Kinder und jugendliche allein Erziehende erhielten nicht häufiger Betreuungsangebote als andere Eltern, obwohl ihr Bedarf weitaus dringender ist.
 - Ein Indiz, dass diesen Befund unterstützt, ist das Ergebnis der *IAW-Befragung*: Nur in 7% der Fälle (ARGen) bzw. 28% (zKT) kümmern sich Fachkräfte selbst um Kinderbetreuung; in der Mehrheit der Fälle werden Kund/innen an die zuständigen kommunalen Stellen verwiesen, wobei der Kontakt der Fachkräfte zu kommunalen Stellen enger geworden zu sein scheint: Im Jahr 2006 geben 44% anstelle von 34% der ARGen an, über enge Kontakt zu kommunalen Stellen zu verfügen, die sich um Kinderbetreuung kümmern, bei zKT: 78% im Vergleich zu 56% im Vorjahr)

Mit welchem Ergebnis wird aktiviert?

Schließlich kommen Geschlechterdifferenzen auch bei den Resultaten (bzw. ausbleibenden Resultaten) des Aktivierungsprozesses zum Ausdruck, wie ein Blick auf die Abgangsdynamik der jüngeren Zeit zeigt:



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2007b

Deutlich wird, dass in beiden Rechtskreisen Männer stärker vom aktuellen konjunkturellen Aufschwung profitieren als Frauen.

- Die Geschlechterdifferenzen sind dabei stärker ausgeprägt im SGB II (13% versus 7% zwischen August 2006 und August 2007) als im SGB III (26% versus 22%).
- Zudem erfolgen die Abgänge aus Arbeitslosigkeit bei Frauen häufiger als bei Männern in Nicht-Erwerbstätigkeit. Diese Kategorie der Nicht-Erwerbstätigkeit wird in den Statistiken nicht weiter ausdifferenziert; prinzipiell kann sich dahinter z.B. die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums, die Erwerbsunfähigkeit oder auch der Abgang aus dem Hilfebezug und die Abmeldung von der Arbeitssuche infolge der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit durch den Partner verbergen. Für den Rechtskreis SGB II zeigt die Kundenbefragung, dass bei Abgängen von Frauen mehr als doppelt so häufig wie bei Männern Veränderungen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft, also zum

Beispiel die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Tätigkeit durch den Partner, eine Rolle spielen.

Insgesamt werden im Aktivierungsprozess zahlreiche Geschlechterdifferenzen sichtbar: Der Druck, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, konzentriert sich offenbar stärker auf Männer, die zugleich eine intensivere Förderung erhalten. Besonders bedenklich ist, dass Geschlechterdifferenzen in der Intensität der Aktivierung nicht nur in höheren Altersgruppen, sondern auch bei U25-Jährigen und Eltern kleiner Kinder ausgeprägt sind – also in den Gruppen bzw. Lebensphasen, in denen wichtige Weichenstellungen für den späteren Erwerbsverlauf vorgenommen werden.

5. Mögliche Gründe für Geschlechterdifferenzen: Erste Anhaltspunkte

Erste Hinweise auf die zugrunde liegenden Ursachen für die beobachteten Geschlechterdifferenzen sollen im letzten Schritt betrachtet werden.

Geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation

Eine Erklärung für die unterschiedlichen Resultate beim Abgang aus Arbeitslosigkeit bzw. bei der Erwerbstätigkeit von eHb ist vermutlich in der geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation zu suchen.

- Der konjunktureller Aufschwung betrifft insbesondere das produzierende Gewerbe: Der Beschäftigungszuwachs konzentriert sich auf Verarbeitendes Gewerbe, Logistik, Telekommunikation (> 70% Männer) (vgl. *Bundesagentur für Arbeit 2007b*)
 - Auch der höhere Anteil von Männern bei Eingliederungszuschüssen könnte zum Teil hierauf zurückgehen, da Eingliederungszuschüsse oftmals infolge einer Anfrage seitens der Arbeitgeber gewährt werden, ihre Vergabe mithin auch nachfragegesteuert ist.
- Minijobs konzentrieren sich auf Dienstleistungsbranche mit hohem Frauenanteil.
- Eine offene Frage ist, inwieweit im Aktivierungsprozess versucht wird, dieser Arbeitsmarktsegregation entgegenzusteuern, oder inwieweit die Impulse des Arbeitsmarktes gewissermaßen unverfälscht weitergeleitet werden. Offen ist zudem, inwieweit die Impulse des Arbeitsmarktes sich mit den Erwerbsinteressen der Alg-2-Beziehenden decken, inwieweit also z.B. die Aufnahme eines Minijobs in höherem Maße dem Interesse der weiblichen Alg 2-Bezieherinnen entspricht.

Institutionelle Hürden beim Ausbau der Kinderbetreuung

Einerseits hat das SGB II die gesetzliche Grundlage im Hinblick auf das Erwerbshemmnis ‚mangelnde Kinderbetreuung‘ verbessert, insofern die Unterstützung bei der (Suche nach) Kinderbetreuung als Dienstleistung im Rahmen des Aktivierungsprozesses gilt. Allerdings war zu sehen, dass bei mindestens einem Drittel der Trägereinheiten kein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot vorhanden ist.

Ein Grund für den weiterhin ungedeckten Bedarf ist auch in den finanziellen Anreizstrukturen für die Kommunen zu suchen: Diese tragen – wenngleich seit kurzem mit starker finanzieller Unterstützung des Bundes im Bereich der Betreuung unter 3-Jähriger – die Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuung. Bei der Besetzung des noch knappen Platzangebotes bzw. bei eventuellen Verhandlungen zwischen Kommunen und Trägereinheiten über die vorrangige Berücksichtigung von Kindern aus ‚Hartz IV‘-Haushalten könnte jedoch eine Regelung zum Tragen kommen, die in der öffentlichen Diskussion bislang nur wenig Beachtung fand: Nämlich die Regelung, dass Erwerbseinkommen von Hilfebedürftigen vorrangig mit den Regelsätzen, und erst im zweiten Schritte mit den kommunal getragenen Kosten der Unterkunft verrechnet werden (§19,2 SGB II). Der Deutsche Städtetag spricht daher mit Blick

auf die ansteigende Gruppe der erwerbstätigen eHb nicht von einem Kombilohn, sondern von einer „Kombi-Wohnkostenförderung für Niedrigverdiener“ (*Deutscher Städtetag 2006*). Für Frauen, die eine nicht-bedarfsdeckende (Teilzeit-)Tätigkeit aufnehmen, fallen somit Kosten für einen Kinderbetreuungsplatz an, die im Zweifelsfall weder durch eine Verringerung der Kosten der Unterkunft, noch durch einen Eigenbeitrag der Eltern gegenfinanziert werden – letzteres im Gegensatz zu erwerbstätigen Eltern, die kein Alg II beziehen und aufgrund eines höheren Einkommens höhere Eigenbeiträge zahlen. Die Kommunen haben somit wenig finanzielle Anreize, Kinderbetreuungsplätze für die SGB II-Klientel auszubauen bzw vorrangig zur Verfügung zu stellen. Finanziell rechnet es sich auch aus Sicht der Kommunen stattdessen eher, Männer vorrangig zu aktivieren; denn sie verursachen den Kommunen zumindest keine zusätzlichen Kosten, solange für ihrer Erwerbsintegration kein Betreuungsplatz finanziert werden muss, weil die Partnerin sich um die Kinder kümmert. Eine Antwort auf die Frage, inwieweit diese finanziellen Logiken in der Praxis tatsächlich verfolgt werden und eine Hürde darstellen, muss einer weiteren Untersuchung der Umsetzungspraxis vorbehalten bleiben.

Personelle Ressourcen:

Zeitliche Ressourcen:

Die Aktivierung von Personen mit geringer Arbeitsmarkterfahrung, ungelösten Betreuungsproblemen und ggf. geringer Erwerbsneigung kostet Zeit, die jedoch knapp ist:

- Die Betreuungsschlüssel haben sich zwar verbessert: sie sanken von 202 auf 192 eHb je Mitarbeiter/in (Vollzeitäquivalente) im Bereich Eingliederungsleistungen und/oder Fallmanagement – vgl. IAW/ZEW/TNS Emnid 2007),
- sind aber immer noch hoch –sie beziehen sich nämlich auf alle eHb, wobei im Bereich der unter 25-jährigen die Betreuungsrelationen deutlich niedriger ist (155), so dass die Relation für die Gruppe der über 25-jährigen entsprechend schlechter ausfällt. Von dem bei Einführung vorgesehenen Betreuungsschlüssel von 1:150 für den Bereich Ü25 und 1:75 im Bereich U25 ist dies noch weit entfernt. Erstaunlich ist aber, dass der Unterschied zwischen über und unter 25-Jährigen eher gering ausgeprägt ist, angesichts der Tatsache, dass es sich hierbei um eine besonders betreuungsintensive Gruppe handelt.

Gerade in Verbindung mit den bereits angesprochenen Zielkonkurrenzen (geringerer Stellenwert von Gleichstellung im Vergleich zu anderen Zielen) kann der Zeitmangel starke geschlechterselektive Wirkungen entfalten, indem Fachkräfte ihre zeitlichen Ressourcen auf die Personen konzentrieren, die größere Arbeitsmarkterfahrung mitbringen, die erwerbstätig sein wollen (Erwerbsorientierung), und vor allem uneingeschränkt arbeiten können (keine Kinderbetreuungspflichten).

Kompetenzen und Handlungsorientierungen:

Voraussetzungen für eine gendersensible Fallbearbeitung sind Handlungswissen und -orientierungen, die dazu führen, dass geschlechtsspezifische Bedarfslagen von pAp / FM identifiziert und entsprechender Hilfeplanung eingeleitet werden können (,Genderkompetenz’).

- o Das ‚Geschlechterwissen‘ von Verwaltungsangestellten geht jedoch oftmals von einem universalistischen Gleichheitsverständnis aus, bei dem Männer und Frauen werden unter „Mensch“ zusammenfasst werden (vgl. *Bothfeld/Kuhl 2008*). Auf diese Weise kann an die Stelle der Förderung von Gleichstellung die formale Gleichbehandlung von Männern und Frauen treten, die von geschlechtsspezifischen Problemlagen abstrahiert bzw. diese als individuelles Merkmal und nicht als Resultat struktureller Ungleichheiten begreift.
- o ‚Genderkompetenz‘ ist jedoch kaum Bestandteil von Ausbildungscurricula; Gender-Schulungen von Fachkräften besitzen in der Praxis bislang eine marginale Bedeutung In

der *Online-Befragung* wurde nur in 10% der Trägereinheiten, - wohlgermerkt, es handelt sich um die Minderheit der Träger, die über eine zuständige Person für Gleichstellungsfragen verfügen – kurze, mehrstündige Gender-Schulungen für die Fachkräfte durchgeführt; insgesamt 25% gaben an, dass Gleichstellung Bestandteil der Fortbildungen der Fallmanager/innen sei. Während interkulturelle Kompetenzen mittlerweile bei mehreren Weiterbildungseinrichtungen Bestandteil der Schulungen von pAps und Fallmanagerinnen geworden sind, gilt dies für Gender-Aspekte nicht, wie eine Sichtung diverser Curricula verdeutlicht (vgl. *FIA/GendA/IAQ 2007*). .

Unterschiedliche Arbeitsmarktnähe von Männern und Frauen im Hilfebezug

Auch die unterschiedliche Arbeitsmarktnähe von Männern und Frauen ist als Erklärungsmöglichkeit zu berücksichtigen.

Erwerbsbiographie

- Dass Frauen geringe Berufserfahrungen mitbringen als Männer, bestätigen für den Personenkreis der SGB II-Beziehenden die Ergebnisse der Querschnittsbefragung (vgl. *Achatz 2007*), aber auch der Kundenbefragung (*ZEW/IAQ/TNS Emnid 2007*)
- Dabei sind vermutlich auch Nachwirkungen des ‚Hartz IV-Effektes‘ am Werk: Der Hartz IV-Effekt bezeichnet den Anstieg der Arbeitslosigkeit allein durch den Systemwechsel, der insbesondere die Frauen-Arbeitslosigkeit sprunghaft ansteigen ließ, da nun eine Vielzahl von nach altem Recht nicht als arbeitslos registrierten Partnerinnen von Hilfeempfängern von der Arbeitslosenstatistik erfasst wurden und um Teil auch erst zu Hilfebeziehenden wurden (Partnerinnen von Arbeitslosenhilfebeziehern). Durch das gleichzeitige Herausfallen überproportional vieler Frauen aus dem Hilfebezug aufgrund der Anrechnung von Partnereinkommen hat sich die Zusammensetzung in der Gruppe der weiblichen Hilfebeziehenden im Vergleich zu ALHi und Sozialhilfe verändert: Der Anteil der Frauen, die durch eigene Erwerbstätigkeit Anspruchsrechte an die Hilfesysteme erworben haben, der Anteil der Frauen, die dies nicht haben oder durch lange Erwerbsunterbrechung verloren haben, ist gestiegen.

Erwerbsorientierung

- Auch die Orientierung an der traditionellen Arbeitsteilung, die Frauen für mehr oder weniger lange Phasen ihres Lebens auf die Alternativrolle als Mutter und Hausfrau verweist, genießt in Teilen der Bevölkerung weiterhin Unterstützung – und dies, wie eingangs erwähnt, umso stärker umso niedriger der Schulabschluss ist.
- Der Schluss liegt nahe, dass diese Orientierung im Kreis der SGB II-Beziehenden stärker vorhanden ist als im Durchschnitt der Bevölkerung. Wie die Erwerbsorientierungen im Kreis der SGB II-Empfängerinnen allerdings genau aussehen, darüber geben die Befragungen wenig Aufschluss; hier existiert eine Datenlücke Aus der weiter oben zitierten Selbsteinschätzung, inwieweit SGB II-Beziehende sich in der Lage sehen, eine Vollzeit-/Teilzeittätigkeit oder auch gar keine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, kann nicht auf die Erwerbswünsche geschlossen werden.⁷
- Selbst wenn man über empirisch gesicherte Erkenntnisse verfügen würde, die die Vermutung einer stärkeren Verhaftung von SGB II-Bezieherinnen am Ernährermodell bestätigen würde, wäre es jedoch verkürzt, diese Erwerbsorientierung als bloße Ursache für die Geschlechterdifferenzen (im Sinne eines Hemmnisses für die Erwerbsaufnahme von Frauen) zu betrachten. Anstelle eines einfachen kausalen Ursache-Wirkungs-Zusammenhangs legen Forschungsergebnisse es nahe, hier von einer Wechselwirkung

⁷ Einige Hinweise enthält allerdings die *Kundenbefragung* mit ihrer Frage zu den Einstellungen bezüglich externer Kinderbetreuung (s.o.) und bezüglich der Erwerbstätigkeit des Partners.

von Exklusion oder Marginalisierung am Arbeitsmarkt einerseits und Erwerbsorientierung andererseits auszugehen:

- So zeigt Dörre in seiner Analyse von Interviews mit prekär Beschäftigten auf, dass diese Beschäftigungsformen die traditionellen Rollenmuster nicht untergraben, sondern diese zum Teil auch ‚(wieder-)beleben‘, „etwa wenn berufstätige Frauen in prekären Jobs sich selbst als Zuverdienerinnen definieren, obwohl ihre Männer längst nicht mehr die Rolle des gesicherten Ernährers auszufüllen vermögen“ (Dörre 2007: 292). Gleichwohl ist dies nur eine mögliche subjektive Verarbeitungsform von prekärer Beschäftigung.
- Auch das Gegenteil ist möglich: Auch bei Männern können Arbeitslosigkeit und Bildungsarmut zu Selbststigmatisierung und Senkung der Erwerbsneigung führen (Solga 2005); ähnlich identifiziert Dörre den Typus des ‚Abgehängten‘, der in Antizipation der eigenen Chancenlosigkeit die Orientierung auf eine reguläre Erwerbsarbeit faktisch aufgegeben hat. Eine mögliche Konsequenz von Dauerarbeitslosigkeit ist demnach auch eine Anpassung der Erwerbsneigung von Frauen und Männern nach unten. Dies würde zwar die Geschlechterdifferenzen minimieren, aber in einer gesellschaftlich unerwünschten und dem Ziel einer verbesserten Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern zuwiderlaufenden Weise.

6. Fazit

Bezüglich der organisatorischen Umsetzung des Gleichstellungszieles hat die Gesetzeslücke bislang nicht in erster Linie zu organisatorischer Vielfalt geführt, sondern zu einer organisatorischen Lücke. Gleichzeitig ist den vorliegenden Statistiken und Umfragen zu entnehmen, dass Frauen sowohl weniger gefördert als auch weniger gefordert werden. Während sich die Kritik von gleichstellungspolitischen Akteuren zum Zeitpunkt der Einführung der Grundsicherung schwerpunktmäßig auf die Gefahr der (Zwangs-)inklusion von Frauen in Arbeitsverhältnisse minderer Qualität und die daraus resultierenden Mehrfachbelastungen bezogen, hat die Auswertung der vorliegenden Befragungen eher die Aufmerksamkeit auf das Problem der weiterhin bestehenden verdeckten Exklusion (stille Reserve) von Frauen im Rechtskreis SGB II gelenkt.

Schließt sich also das Gelegenheitsfenster drei Jahre nach Einführung des SGB II? Folgt dem Chaos der Anfangszeit die Ruhe der Vorzeit? Ist das SGB II demnach nur eine Fensterattrappe, ein ‚spanisches Fenster‘, das eine ‚patriarchale Wand‘ verbirgt (Lenhart 2007)? Auf der Basis der hier ausgewerteten Erhebungen ist es nicht möglich, dies abschließend zu beurteilen. Denn als weitgehend ungeklärt muss gelten, inwieweit die sichtbar gewordenen Geschlechterdifferenzen auf das Beharrungsvermögen der Kund/innen, der Träger der Grundsicherung oder des Arbeitsmarktes zurückgehen.

Gleichwohl können einige Schlussfolgerungen gezogen werden, mit Hilfe welcher Ansatzpunkte einer Schließung des Gelegenheitsfensters entgegengesteuert werden kann:

- *Steuerungsprozesse*: Zum einen wäre zu überdenken, ob der politisch gewollte Verzicht auf eine stärkere Prozesssteuerung zumindest in Hinblick auf das Gleichstellungsziel nicht aufgegeben werden sollte; etwa indem Gleichstellungsindikatoren in den Steuerungsprozess zwischen BA und Trägereinheiten aufgenommen werden.
- *Finanzielle Anreizprobleme* beim Ausbau der Kinderbetreuung: Eine gleichmäßige Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Regelsätze und Kosten der Unterkunft könnte diese verringern-
- *Zeitliche Ressourcen* der Fachkräfte: Um zu vermeiden, dass Fachkräfte sich gezwungen sehen, ihre Ressourcen auf die (Männer) zu konzentrieren, die (Vollzeit) arbeiten wollen

und können (keine Betreuungspflichten), ist eine weitere Reduzierung der Betreuungsschlüssel notwendig.

- Neben einer Einstellung zusätzlichen Personals könnte dies auch auf anderem Wege erfolgen: Nämlich über eine Entlastung der Grundsicherung über eine zeitliche Ausdehnung des Alg 1-Bezugs, wie sie von verschiedenen Seiten vorgeschlagen wurde und nun für einen allerdings eingeschränkten Personenkreis beschlossen wurde. Dies würde auch das Problem der partiellen Exklusion von Frauen mindern, die dadurch länger unabhängig vom Partnereinkommen als Leistungsbezieherinnen Ansprüche auf Eingliederungsleistungen nach dem SGB II hätten. Als weitere Möglichkeit zur Entlastung der Grundsicherung ist eine steuerfinanzierte Erwerbsminderungsrente für Personen vorgeschlagen worden, die aus gesundheitlichen Gründen keine Chance auf dem Arbeitsmarkt haben (*Knuth 2007*)
- *Geringer Erwerbsneigung vorbeugen* bzw. entgegensteuern: Um eine wechselweise Verstärkung von traditionaler Erwerbsorientierung und Erwerbslosigkeitserfahrung zu vermeiden, ist es erforderlich, auch Frauen mit Kindern unter drei Jahren zu aktivieren, also ihnen Vermittlungsangebote (ohne Rechtsfolgenbelehrung) zuzusenden und Fördermöglichkeiten zur Vorbereitung auf eine spätere Erwerbstätigkeit aufzuzeigen.

Literatur

- Achatz, Juliane (2007):** Lebensumstände und Arbeitsmarktperspektiven von Frauen im Rechtskreis SGB II. In: Hessisches Sozialministerium (Hrsg.): *Bleibt Armut weiblich? – Chancen für Frauen im Arbeitsmarktreform-Prozess*. Alsfeld.
- Beckmann, Petra (2003):** Neue Frauenförderquote: Gute Absichten führen nicht immer zum gewünschten Ziel. IAB-Kurzbericht Nr. 22, Nürnberg
- Bothfeld, Silke / Kuhl, Mara (2008):** Gleichstellungspolitik und feministische Politikwissenschaft – eine „unsichtbare Avantgarde“ der Governance-Forschung? In: Schuppert, G.F./ Zürn, M. (Hg.): *Governance-Forschung*. Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift Nr. 1/ 2008, im Erscheinen
- Bundesagentur für Arbeit (2004):** Begriff der Arbeitslosigkeit in der Statistik unter SGB II und SGB III, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (2005a):** Der Übergang von der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sonderbericht. August 2005. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2005b):** Arbeitshilfe ‚SGB II - Förderung von Migranten im Kontext der Einführung des SGB II und des Zuwanderungsgesetzes, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (2006):** Umsetzung der Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt nach SGB III. Bericht der Zentrale - VO2 vom 30.6.2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2007a):** Arbeitslose im Rechtskreis SGB III: Leistungs- und Nichtleistungsempfänger, Deutschland - Juni 2007, Sonderauswertung der BA, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (2007b):** Analyse des Arbeitsmarktes für Frauen und Männern, August 2007, Analytikreport der Statistik, , Nürnberg.
- Deutscher Städtetag (2006):** Fehlanreize bei Hartz IV abbauen – Kosten reduzieren – Leistungsrecht überprüfen und an der früheren Sozialhilfe orientieren. Pressemitteilung der Kommunalen Spitzenverbände zum SGB II-Fortentwicklungsgesetz der Bundesregierung, 3.5.2006
- Dörre, Klaus (2007):** Prekarisierung und Geschlecht. Ein Versuch über unsichere Beschäftigung und männliche Herrschaft in nachfordistischen Arbeitsgesellschaften, in: In: Aulenbacher, Brigitte / Funder, Maria / Jacobsen, Heike / Völker, Susanne (Hrsg.):

Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft- Forschung im Dialog, Wiesbaden. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 285- 301

- Dressel, Christian / Cornelißen, Waltraud / Wolf, Karin (2005):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): Gender-Datenreport. 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, 278-356
- FIA / GendA / IAQ (2007):** Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Kurzfassung des Jahresbericht 2007
- IAW (2007):** Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Untersuchungsfeld I: Deskriptive Analyse und Matching, Jahresbericht 2007, Tübingen
- Knuth, Matthias (2007):** Zwischen Arbeitsmarktpolitik und Armenfürsorge. Spannungsverhältnisse und mögliche Entwicklungen der ‚Grundsicherung für Arbeitssuchende‘, in: Rudolph, Clarissa / Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 66-91
- Lenhart, Karin 2007:** Ein ‚spanisches Fenster‘. Erkundungen zur Frauenförderung und Hartz IV in einem großstädtischen JobCenter, in: Rudolph, Clarissa / Niekant, Renate (Hg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 156-175
- Solga, Heike (2005):** Ohne Abschluss in die Bildungsgesellschaft. Die Erwerbschancen gering qualifizierter Personen aus soziologischer und ökonomischer Perspektive, Opladen: Verlag Barbara Budrich
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007):** Kindertagesbetreuung regional 2006. Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland.
- ZEW/IAQ/TNS Emnid (2007):** Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse, Jahresbericht 2007, Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld