

Karen Jaehrling
Institut Arbeit und Qualifikation
Universität Duisburg-Essen
karen.jaehrling@uni-due.de

Kommentar zur
Arbeitsgruppe ‚Alleinerziehende/Mütter im SGB II‘
Tagung ‚‚Hartz IV‘ – was hat’s gebracht?‘‘ Wirkungsforschung nach § 55 SGB II
Evangelische Akademie Loccum, 14/15.3.2013

- (a) *Emanzipationsfortschritte bei geschlechtersensibler Datenaufbereitung und –analyse:*
Die Vorträge und Publikationen von Torsten Lietzmann und Cordula Zabel verdeutlichen, dass große Fortschritte bei der quantitativen Messung und Analyse von geschlechtsspezifischen Erwerbsverläufen erzielt wurden. Dies ist keine Selbstverständlichkeit; zum Zeitpunkt der Beauftragung des IAQ-geleiteten Konsortiums mit der Evaluation des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht sah dies noch anders aus (vgl. IAQ/FIA/GendA 2009: 26f.): In den veröffentlichten Statistiken fehlte es vielfach an geschlechterdifferenzierten Angaben, eine Verknüpfung mit Informationen zum Haushaltstyp war nur sehr beschränkt möglich; zudem konzentrierten sich die Statistiken und Analysen zu den Wirkungen der Reform oftmals auf einen Ausschnitt von ALG II-Beziehenden, indem sie z.B. lediglich Abgänge *aus Arbeitslosigkeit* untersuchten (unter Vernachlässigung von SGB II-Beziehenden mit anderem Erwerbsstatus) oder als Zielkategorie den ‚Abgang aus dem Leistungsbezug‘ anstelle der ‚Integration in Erwerbstätigkeit‘ in den Vordergrund stellten. Hier hat es offenbar große Fortschritte bei der Datenaufbereitung gegeben, es wurde aber auch ein Perspektivwechsel vollzogen und vermutlich ist es kein Zufall, dass gerade bei den geschlechterdifferenzierten Analysen die Fokussierung auf den ‚Abgang aus Leistungsbezug‘ in den Hintergrund getreten ist, weil hier in besonderem Maße gilt: Abgang aus dem Leistungsbezug ist nicht gleich Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – sondern kann auch andere Gründe haben, etwa den Zuzug eines neuen Partners. Ziel des SGB II ist aber nicht die Partnervermittlung, sondern die Arbeitsvermittlung, mit gutem Grund. Denn auch unterhalb eines Abgangs aus Leistungsbezug kann die Integration in Erwerbsarbeit gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Daher stellt die Fokussierung auf Erwerbstätigkeit sowie der Einbezug *aller* ALG-II-Beziehenden eine notwendige Emanzipation von statistischen Kategorien dar, die schon für Selbstbeobachtung der BA von begrenztem Wert sind, erst recht aber für die Forschung, deren primäres Ziel die präzise Beschreibung der Lebenslagen von Hilfebeziehenden sein muss.

Wenn die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Zentrum steht, so lautet die Frage, was wissen wir, was wissen wir nicht, welche Schlussfolgerungen können wir ziehen? Zur Beantwortung der Frage soll im Folgenden auch auf Ergebnisse des BMAS-geförderten Projekts ‚Arbeitsmarktintegration und sozio-ökonomische Situation von Alleinerziehenden‘ im internationalen Vergleich (vgl. Jaehrling et al. 2011) zurückgegriffen werden – und damit der Blick von Alleinerziehende und Müttern mit Partner im SGB II gelöst bzw. zeitlich und sozial ausgedehnt werden: zum einen durch die Einbezug des Zeitraum vor den Hartz-Reformen,

sowie durch Betrachtung der Gruppe der Alleinerziehenden und Mütter in Paarhaushalten insgesamt. Dies kann, wie im folgenden zu zeigen sein wird, dabei helfen, die Befunde der Wirkungsforschung einzuordnen, sowie die Möglichkeiten und Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzuschätzen. Drei Befunde möchte ich hervorheben:

- (b) *Entwicklung der Erwerbsbeteiligung*: Alleinerziehende sind in Hinblick auf die Erwerbsbeteiligung nicht mehr die ‚Avantgarde‘, die sie einmal waren: Noch Anfang der 1990er Jahren war ihre Erwerbsbeteiligung höher als die der Mütter in Paarhaushalten. In den 1990er Jahren jedoch gab es eine Entwicklung mit umgekehrten Vorzeichen: Auf der Seite der Alleinerziehenden sank die deutlich, hingegen stieg die der Müttern in Paarhaushalten – ein Trend, der nicht nur in Deutschland, sondern auch in Frankreich und Schweden zu beobachten war (vgl. OECD 2001: 134) . Dadurch kam es zu einer Angleichung der Beschäftigungsquoten zwischen beiden Gruppen. Heute liegen die Beschäftigtenquoten von Alleinerziehenden im Bundesdurchschnitt in etwa auf gleicher Höhe wie die der Mütter in Paarhaushalten (in Ostdeutschland hingegen liegen sie rund 10 Prozentpunkte niedriger). In der multivariaten Analyse zeigt sich jedoch, dass Alleinerziehende bei gleichen Voraussetzungen seltener erwerbstätig sind als Mütter in Paar-Haushalten (Jaehrling u.a. 2011: 78). Die gleich hohe Erwerbsbeteiligung auf deskriptiver Ebene hat also auch damit zu tun, dass Alleinerziehende bessere Voraussetzungen für die Erwerbsintegration mitbringen, insofern sie ältere und weniger Kinder haben. Welche Erkenntnisse ergeben sich daraus? Zum einen eine offene und in der Forschung bislang unbeantwortete bzw. nicht gestellte Frage: Was führte in den 1990er Jahren zu diesen ungleichen Entwicklungen? Zweitens verweisen die Entwicklungen vor den Hartz-Reformen auf den Handlungsbedarf, den es in Bezug auf die Erwerbsintegration von Alleinerziehenden zu Beginn der 2000er Jahre gab; insofern ist es im Grundsatz als richtige Entscheidung zu werten, dass Alleinerziehende mit dem SGB II stärker in die aktive Arbeitsmarktpolitik einbezogen wurden. Drittens stehen Alleinerziehende offenbar spezifischen Hürden bei der Integration in den Arbeitsmarkt gegenüber. Das wird durch den Vergleich von Alleinerziehenden und Müttern mit Partnern im Rechtskreis SGB II eher verdeckt, daher ist hier die Betrachtung der Gesamtgruppe aufschlussreicher. Zwar nehmen Mütter mit Partner im ALG II-Bezug seltener eine Erwerbsarbeit auf, wie die Analysen von Torsten Lietzmann zeigen, aber Mütter im SGB II sind auch eine deutlich selektivere Gruppe als die Gruppe der Alleinerziehenden – von denen rund 40% das ALG II beziehen, wohingegen dies unter Paar-Haushalten ein deutlich kleinerer Teil ist.
- (c) *Welche Hürden für Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden?* Die Auswertungen von Torsten Lietzmann zeigen, dass das Alter des jüngsten Kindes die Erwerbsintegration verzögert, und zwar vor allem im Falle der Alleinerziehenden. Das ist für sich genommen nicht unbedingt überraschend. Bemerkenswert ist aber, dass sich dieser Zusammenhang im Zeitverlauf offenbar verstärkt hat: Nach Daten des Statistischen Bundesamtes (2010) ist die Erwerbsquote von Alleinerziehenden mit Kindern unter 3 Jahren in West- und Ostdeutschland im Jahr 2009 niedriger als im Jahr 1996. In dieser Zeit erfolgte jedoch wenn überhaupt ein Ausbau von Betreuungsinfrastruktur statt, jedenfalls kein Rückgang. Die Betreuungsinfrastruktur kann daher nicht der einzige Ansatzpunkt für die Erklärung des Rückgangs und für Unterstützungsmaßnahmen sein. Oder nur vermittelt: Eine Erklärung könnte sein, dass in diesem Zeitraum auch eine starke Flexibilisierung von Arbeitszeiten, verbunden mit Ausweitung von Betriebszeiten fällt – die auch die

Ausweitung der Betreuungsinfrastruktur nicht aufgefangen hat und möglicherweise auch nicht auffangen kann. Hier stößt eine angebotsorientierte Politik auch an Grenzen (zumindest perspektivisch, dies muss nicht heißen, dass in Bezug auf die Betreuungsinfrastruktur jetzt bereits die Grenzen des Möglichen und Vertretbaren erreicht sind). Eine weitere Erklärungsmöglichkeit ist, dass Alleinerziehenden ihren kompetitiven Vorteil gegenüber Müttern in Paar-Haushalten verloren haben: Waren sie früher - ggf. auch durch einen privilegierten Zugang zu äußerst knapp bemessenen Betreuungsplätzen - im Vorteil, insofern sie längere Arbeitszeiten über das enge Vormittagsfenster hinaus anbieten konnten bzw. überhaupt ihre Arbeitskraft angeboten haben, so bieten nun auch vermehrt Mütter in Paar-Haushalten ihre Arbeitskraft an. Angesichts eines strukturellen Arbeitskräfte-Überangebots ermöglicht dies Arbeitgebern, unter einer größerer Anzahl von Bewerberinnen auszuwählen; und ggf. sogar Alleinerziehende wegen eines größeren (angenommenen) Ausfallrisikos bei der Krankheit der Kinder und geringerer (angenommener) Flexibilität statistisch zu diskriminieren.

- (d) *Welche Art von Erwerbsbeteiligung?* Die Auswertungen von Torsten Lietzmann verweist bereits auf die hohe Bedeutung von kurzer, nicht existenzsichernder Teilzeitarbeit. Dies kann mit unseren Befunden ergänzt werden: Laut Auswertungen auf Basis EU-LFS /Mikrozensus sagen 30% der AE, dass sie gerne mehr Stunden arbeiten möchten, das sind doppelt so viele wie Mütter in Paar-Haushalten (Jaehrling et al. 2011: 90). In beträchtlichem Maße sind Alleinerziehende also von unfreiwilliger bzw. unfreiwillig kurzer Teilzeit betroffen. Zudem ist nach unseren Auswertungen zwischen 2003 und 2008 der Anteil befristet beschäftigter AE überproportional stark gestiegen. Möglicherweise liegt dies an ihrer höheren Konzessionsbereitschaft (für kurze Wege eher geringe Stabilität in Kauf nehmen). Jedenfalls korrespondiert dieser Befund mit insgesamt instabileren Erwerbsverläufen: Alleinerziehende nehmen nicht nur häufiger Arbeit auf (vgl. Lietzmann), sie gehen auch häufiger wieder in Arbeitslosigkeit ab, verglichen mit Müttern in Paar-Haushalten (Jaehrling et al. 2011: 97)

Insgesamt lassen sich diese Befunde als Hinweis darauf interpretieren, dass Alleinerziehende von der Deregulierung des Arbeitsmarktes offenbar in besonderer Weise betroffen sind (unfreiwillige Teilzeitarbeit, Flexibilisierung von Arbeitszeit, Befristung). Dieser gruppenspezifische Effekt der Arbeitsmarkt-Deregulierung kann prinzipiell auf zweierlei Art entgegengewirkt werden: a) indem man um Alleinerziehende versucht einen Zaun zu ziehen = gruppenspezifische Gegenmaßnahmen b) indem man an den allgemeinen, nicht-gruppenspezifischen Ursachen ansetzt. Auch erstgenannte Maßnahmen sind sicherlich sinnvoll und lassen Raum für Unterstützungsmaßnahme von Jobcentern (etwa durch Qualifikations-Maßnahmen/FbW, die die beruflichen Wahlmöglichkeiten verbessern und die Beschränkung auf das sekundäre Arbeitsmarktsegment mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen mindert → s. Auswertungen Cordula Zabel). In der Breite hilft vermutlich jedoch vermutlich nur, wenn auch an der Arbeitsmarktderegulierung und damit den allgemeinen Ursachen prekärer Beschäftigungsverläufe angesetzt wird. Dies bedeutet auch eine stärkere Hinwendung zu nachfrageorientierter Arbeitsmarktpolitik.

Der letztgenannte Punkt leitet zu einer abschließenden Anmerkung mit Bezug zur Wirkungsforschung über:

- (e) *Von Angebots- zu nachfrageorientierter Wirkungsforschung.* Die Wirkungsforschung weist – analog zur Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf angebotsseitige

Lösungsansätze – bislang ebenfalls eine starke angebotsseitige Orientierung auf: Im Vordergrund steht die Analyse von Erwerbsintegration in Abhängigkeit von bestimmten individuellen bzw. gruppenspezifische ‚Vermittlungshemmnissen‘. Es bedarf aber auch der Untersuchung der Handlungsrationitäten auf Seiten der Betriebe bei ihrer Personalrekrutierung: Welche Faktoren spielen hier eine Rolle, die sich auf bestimmte Personengruppen nachteilig/förderlich auswirken? Inwieweit sind diese Rationalitäten und Einflussfaktoren von Seiten der Arbeitsverwaltung oder aber der Arbeitsmarktpolitik insgesamt (einschließlich Maßnahmen zur Re-Regulierung des Arbeitsmarktes) beeinflussbar. Hier erscheint – neben zusätzlicher Forschung – auch eine stärkere Verknüpfung der Ergebnisse der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II mit dem erweiterten Spektrum von Untersuchungen des IAB (etwa Studien auf Basis des Betriebspanels) und anderer Forschungseinrichtungen vielversprechend.

Zitierte Literatur

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) / Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) / GendA – Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht, 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht: Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II. Abschlussbericht. Claudia Weinkopf (Koordination), Projektteam IAQ, FIA, GendA. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht ; 396 (Download unter http://www.bmas.de/portal/40200/property=pdf/f396_forschungsbericht.pdf).

Jaehrling, Karen / Erlinghagen, Marcel / Kalina, Thorsten / Mümken, Sarah / Mesaros, Leila / Schwarzkopf, Manuela (2011): Arbeitsmarktintegration und sozioökonomische Situation von Alleinerziehenden. Ein empirischer Vergleich: Deutschland, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, BMAS: Forschungsbericht 420 (Download unter <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb420-alleinerziehende.html>)

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

OECD (2001): Employment Outlook. Paris