

Vermittlungsangebote in der Grundsicherung

Remis für Mütter

Erwerbsfähigen Beziehern von Arbeitslosengeld II den Weg in den Arbeitsmarkt zu bahnen, ist das vorrangige Ziel für Vermittlungsfachkräfte in den Grundsicherungsstellen. Auf welche Hilfsangebote sie dabei setzen und welche Richtung sie bei der Beratung einschlagen, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Rollenbilder von Frauen und Männern können das beeinflussen. Doch ein zentrales Problem der Vermittlung vermögen Arbeitsvermittler nicht zu lösen: die fehlende Kinderbetreuung für arbeitswillige Mütter. So entsteht oft eine Pattsituation.



Der institutionelle Auftrag für Vermittlungsfachkräfte im Bereich der Grundsicherung lautet, Arbeitsuchende zu aktivieren. Das heißt zum einen, sie mit Beratung und Eingliederungsleistungen zu unterstützen, zum anderen aber

auch, ihre Mitwirkung und Eigeninitiative einzufordern und diese gegebenenfalls mit Sanktionen durchzusetzen. Ob Frauen und Männer in der Förderpraxis unterschiedlich behandelt werden, hinterfragen Frauen- und Wohlfahrts-

staatsforschung und gleichstellungspolitische Akteure immer wieder. Sie nehmen an, im Prozess der Hilfestellung werde zu wenig darauf geachtet, bestehende Arbeitsmarktnachteile von Frauen abzubauen, wodurch sich soziale Ungleichheiten vertiefen. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn die Förderpraxis vorrangig Erwerbsmuster unterstützte, die Frauen eher die unbezahlte Betreuung in der Familie zuschreiben und sie deshalb für längere Zeit gar nicht oder nur in geringem Umfang erwerbstätig sein können. Mit Blick auf Erwerbs- und Einkommenschancen sind gerade lange Erwerbspausen ein Problem: Je länger Hilfebedürftige dem Arbeitsmarkt fernbleiben, desto schwieriger gestaltet sich der Wiedereinstieg. Zudem erwerben Frauen keine, oder im Fall von Erwerbstätigkeiten mit geringem Stundenumfang, nur geringe Anwartschaften auf Leistungen für erneute Arbeitslosigkeit oder für den Ruhestand.

Um Aufschluss über geschlechtsspezifische Unterschiede in der Hilfestellung zu gewinnen, sind sowohl Aufgaben und Ziele der Hilfeleistungen als auch mögliche Geschlechterunterschiede bei der Zuweisung zu berücksichtigen.

Widersprüchliche Ziele

Im Hinblick auf seine geschlechtsspezifischen Wirkungen werden die im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) verankerten Anreize und Anforderungen an erwerbsfähige Hilfebedürftige oft sehr kritisch bewertet. Im Kern zielt die Kritik darauf, dass der gleichzeitige Auftrag zur Gleichstellung und zur Familiensubsidarität in der Praxis zu inkonsistenten Vorgaben führt.

Die Debatte bezieht sich zum einen auf die im Grundsicherungsrecht verankerte „Gleichstellungsklausel“. Sie legt fest, die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen und geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegenzuwirken. Zum anderen sind Eingliederungsleistungen so zu gestalten, dass „die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden“, so der Wortlaut zum Prin-

zip der „Familiensubsidarität“ im ersten Paragraphen des Grundsicherungsrechts.

Für Leistungsbezieher, die Abhängige betreuen, gibt es Ausnahmen von einer ansonsten umfassenden Erwerbspflicht, die prinzipiell für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gilt: Leben in einer Bedarfsgemeinschaft Kinder bis zum dritten Lebensjahr, so wird generell die Notwendigkeit einer familiären Betreuung angenommen. Für die Betreuungsperson besteht keine Verpflichtung, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Bei älteren Kindern bis zum 15. Lebensjahr ist eine Arbeitsaufnahme nur zumutbar, wenn eine dem Alter gemäße Betreuung durch Dritte gewährleistet ist. Diese Regelung gilt auch für Personen, die ältere oder kranke Angehörige pflegen.

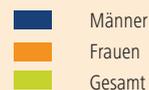
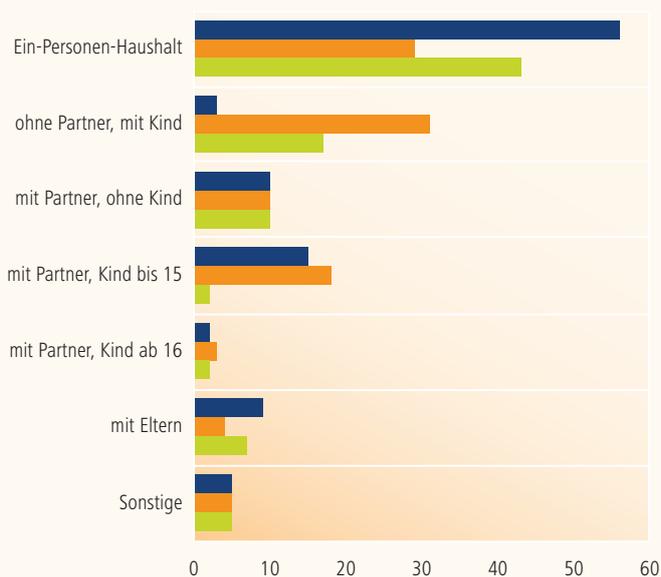
Die Einführung einer universellen Erwerbspflicht im Grundsicherungsrecht forciert also in Paarhaushalten zum einen ein Zwei-Verdiener-Modell, das für beide Partner eine individuelle Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit vorsieht. Zum anderen stärken die genannten Ausnahmeregelungen die Fürsorgefunktion von Familien. Insbesondere von Hilfebezieherinnen mit jüngeren Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen ist somit schon deshalb ein „Aktivierungsdefizit“ zu erwarten, weil die familienspezifischen Lebensverhältnisse nicht ohne weiteres mit einer Erwerbstätigkeit in Einklang zu bringen sind. Studien zur familieninternen Arbeitsteilung zeigen hier immer wieder, dass Frauen oft mehr Familienarbeit übernehmen als ihre Partner.

Mit Blick auf die Ausgestaltung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit stellt sich die Frage, auf welche Weise Vermittlungsfachkräfte die Lebenssituation von Frauen und Männern berücksichtigen. Welche Erwerbsarbeitsformen schlagen sie beispielsweise ihren weiblichen und männlichen Kunden vor? Zu bedenken ist dabei, dass Angebote nicht einfach als einseitige Aktivierungsleistung der Vermittlungsfachkräfte zu verstehen sind, sondern in der Interaktion mit den Hilfebedürftigen ausgehandelt werden. Alle Beteiligten bringen normative Vorstellungen und persönliche Neigungen etwa über Erwerbs- und Familienorientierungen wie auch Einschätzungen und Bewertungen etwa der Arbeitsmarktverfügbarkeit ein. Allerdings

Abbildung 1

Haushaltskontext von Leistungsbeziehern nach Geschlecht

in Prozent



Anmerkung: Die Datengrundlage ist das IAB-Panel „Arbeitsmarkt- und soziale Sicherung“, 1. Befragungswelle (Dezember 2006 bis Juli 2007), gewichtete Anteilswerte, Leistungsempfänger-Teilstichprobe aus den Prozessdaten der BA.

Quelle: IAB, eigene Berechnungen

©IAB

können die Hilfebezieher nicht frei darüber entscheiden, ob und auf welche Weise sie Dienstleistungsangebote nutzen. Wer welche Beratungs- oder Eingliederungsleistungen erhält, liegt weitgehend im Ermessen der Vermittlungsfachkräfte.

Die Forschung über Geschlechterdifferenzen in der Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen steht noch ganz am Anfang. Erste Ergebnisse aus qualitativen Studien zeigen, dass in der Beratung tatsächlich traditionelle geschlechtsspezifische Muster bei Vermittlerinnen und Vermittlern wie auch bei Kundinnen und Kunden eine Rolle spielen. Aus Arbeitsmarktstatistiken geht hervor, dass Frauen unterproportional mit arbeitsmarktnahen Eingliederungsmaßnahmen gefördert werden, insbesondere in Westdeutschland. Inwieweit dies mit Betreuungspflichten

in Zusammenhang steht, ist allerdings noch nicht geklärt. Auch zeigen erste Befragungsergebnisse, dass vor allem Mütter mit jüngeren Kindern und alleinerziehende Frauen weniger intensiv beraten und betreut werden.

Festzuhalten ist an dieser Stelle: Will man Geschlechterunterschieden in der Aktivierung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf die Spur kommen, sind die in den jeweiligen Haushalten vorliegenden Voraussetzungen für die Arbeitsmarktverfügbarkeit der Leistungsbezieher zu berücksichtigen.

Vielfältige Lebensumstände

Auf welche Haushaltskonstellationen treffen nun Vermittlungsfachkräfte im Beratungs- und Betreuungsprozess? Eine Momentaufnahme der Lebensumstände von 15- bis 65jährigen Personen, die Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen und mindestens einmal Kontakt zu einem Grundsicherungsträger hatten, gibt Anhaltspunkte. Demzufolge unterscheiden sich die Lebensumstände von hilfebedürftigen Frauen und Männern markant bei den zwei häufigsten Konstellationen – den Alleinstehenden (insgesamt 43 Prozent) und Alleinerziehenden (insgesamt 17 Prozent). Während in der Gruppe der männlichen Leistungsbezieher mehr als die Hälfte alleine lebt, sind dies in der Gruppe der weiblichen Bezieher weniger als ein Drittel. Die zweitgrößte Gruppe sind Ein-Eltern-Familien. Fast ein Drittel der Frauen lebt so. Unter den Männern hingegen trägt nur eine sehr kleine Gruppe, nämlich drei Prozent, die alleinige Verantwortung für Kinder.

Wie Forschungsergebnisse aus dem IAB zeigen, bestimmen die familiären Lebensumstände wesentlich darüber, wie schnell der Leistungsbezug endet. Die besten Chancen haben Alleinstehende und Paare ohne Kinder, während Alleinerziehende jeweils am längsten auf Grundsicherungsleistungen angewiesen bleiben.

Aktivierende Stellenangebote

Ein Ausstieg aus dem Leistungsbezug oder zumindest eine Reduzierung der erforderlichen Leistungshöhe gelingt in erster Linie durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

Fachkräfte in den Grundsicherungsstellen können die Arbeitsmarktintegration direkt unterstützen, indem sie ihren Kunden Vermittlungsvorschläge für Arbeitsstellen unterbreiten, wenngleich sie auf die Stellenbesetzungsvorgänge kaum Einfluss nehmen können.

Anhand der Erwerbsarbeitsformen, die den hilfesuchenden Frauen und Männern von den Vermittlungsfachkräften vorgeschlagen wurden, soll die Frage beantwortet werden, ob diese Aktivierungsangebote geschlechtsspezifisch variieren. Man kann davon ausgehen, dass eine geschlechtsrollenstereotype Beratungs- und Vermittlungspraxis vorherrscht, wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass Männern überproportional Vollzeitstellen und Frauen eher Teilzeitstellen angeboten werden.

Untersucht wurde, in welchem Umfang hilfebedürftigen Eltern in Haushalten mit mindestens einem Kind im Alter bis zu 15 Jahren folgende Angebote unterbreitet wurden: eine Vollzeitstelle, ein Vermittlungsgutschein, der bei privatwirtschaftlichen Personal-Service-Agenturen eingelöst werden kann, eine „normale“ Teilzeitstelle oder ein sogenannter Mini- oder Midi-Job (vgl. Abbildung 2 auf Seite 68). Es wird differenziert zwischen West- und Ostdeutschland, da sich die Erwerbsneigungen von Frauen in den Landesteilen unterscheiden. So ist die Vollzeiterwerbstätigkeit von Müttern in Ostdeutschland stärker verbreitet als in Westdeutschland. Dies entspricht nicht nur den dort vorherrschenden Erwerbswünschen, sondern wird durch eine bessere Kinderbetreuungsinfrastruktur erst ermöglicht.

Abweichende Vermittlungsmuster

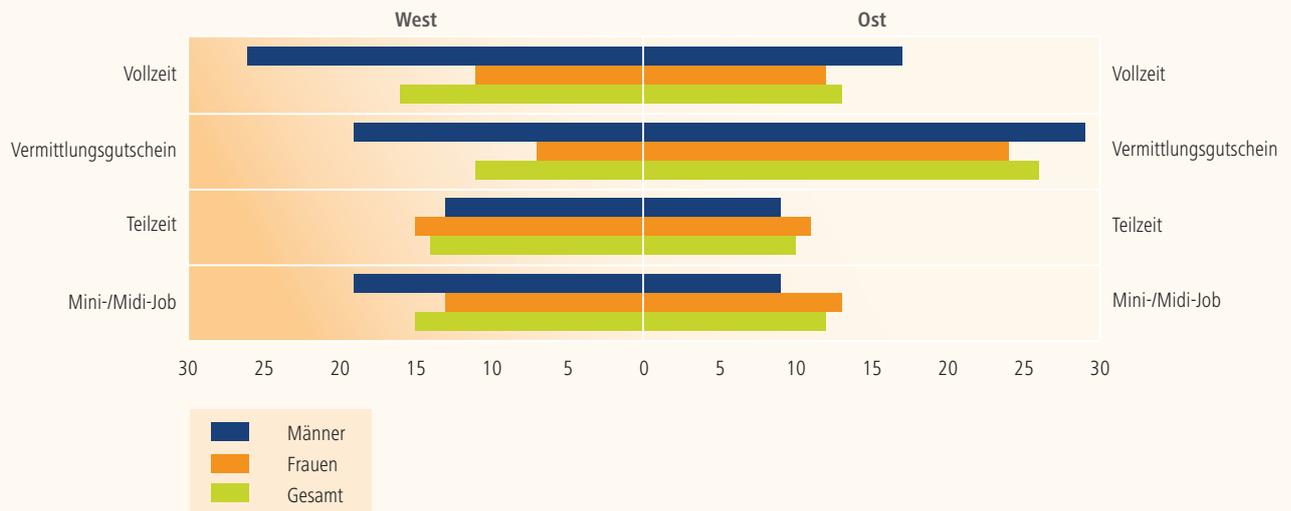
Betrachtet man zunächst die Vermittlervorschläge für Vollzeitstellen in den alten Bundesländern, sind deutliche geschlechtsspezifische Zuweisungsmuster zu erkennen. Während nur elf Prozent der hilfesuchenden Frauen eine Vollzeitstelle angeboten wurde, erhielten 26 Prozent der Männer einen gleichlautenden Vermittlungsvorschlag. Auch werden männlichen Hilfesuchenden deutlich häufiger Vermittlungsgutscheine angeboten. Mit Blick auf die Zuweisung von Teilzeitstellen deuten die Ergebnisse allerdings nicht auf eine Aktivierungsstrategie hin, die sich an traditionellen Erwerbsarbeitsarrangements orientiert.



Abbildung 2

Quote der Vermittlungsangebote nach Geschlecht und Region

in Prozent



Anmerkung: Die Datengrundlage ist das IAB-Panel „Arbeitsmarkt- und soziale Sicherung“, 1. Befragungswelle (Dezember 2006 bis Juli 2007), gewichtete Anteilswerte, Leistungsempfänger-Teilstichprobe aus den Prozessdaten der BA.

Quelle: IAB, eigene Berechnungen

©IAB

tiert. Mütter und Väter erhalten gleich häufig Angebote für Teilzeitstellen. Vätern werden sogar etwas häufiger als Müttern sogenannte Mini- oder Midi-Jobs angeboten. Es ist denkbar, dass hier neben häuslichen Verpflichtungen weitere Lebensumstände berücksichtigt werden, die nur eine Erwerbstätigkeit mit begrenztem zeitlichen Umfang erlauben, etwa wegen gesundheitlicher Einschränkungen.

In den neuen Bundesländern unterscheiden sich die Vermittlerangebote für Vollzeitstellen und Vermittlungsgutscheine zwar auch, allerdings weniger stark als in den alten Bundesländern. Die stärkere Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen scheint sich in einer Vermittlungspraxis niederzuschlagen, die Mütter und Väter unterschiedsloser behandelt.

In der betrachteten Teilgruppe der Leistungsbezieher mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren und mit Kontakt zur zuständigen Grundsicherungsstelle stehen zum Befragungszeitpunkt im Osten annähernd zehn Prozent und im Westen annähernd 13 Prozent für eine Vermittlung nicht zur Verfügung. Im Westen sind die Geschlechterunterschiede mit 16 Prozent bei Frauen und sieben Prozent

bei Männern nur geringfügig größer als im Osten mit elf Prozent bei Frauen und fünf Prozent bei Männern.

Entscheidende Faktoren

Daneben können weitere Faktoren wie Alter, Familienstand, Kinderzahl und Ausbildungsniveau einen Einfluss darauf haben, welche Stellenangebote die Hilfesuchenden von den Vermittlungsfachkräften erhalten und ob sie überhaupt für eine Vermittlung zur Verfügung stehen. Welche Erwerbsarbeitsformen Vätern und Müttern angeboten werden, ist unabhängig davon, ob sie mit einem Ehepartner beziehungsweise einem nichtehelichen Partner im Haushalt leben, und auch unabhängig davon, ob sie nur ein Kind oder zwei und mehr Kinder haben. Die Angebote sind eher von weiteren, arbeitsmarktrelevanten Größen abhängig. So steigt die Chance auf ein Voll- oder Teilzeitangebot mit zunehmendem Alter der Person. Im Osten zu wohnen, reduziert hingegen die Chance auf ein Voll- oder Teilzeitangebot, erhöht aber die Chance auf einen Vermittlungsgutschein.

Zudem spielt das Ausbildungsniveau eine Rolle: Im Vergleich zu Personen ohne Berufsabschluss erhöht ein berufliches Zertifikat aus der Lehre oder von der Fachschule die Chance auf einen Vermittlungsversuch in eine Vollzeitstelle. Ein noch höherer Abschluss reduziert die Chance auf ein Teilzeitangebot und tendenziell auch auf einen Vermittlungsversuch in einen Mini- oder Midi-Job.

Während der Familienstand ohne Bedeutung ist für die Chance, ein Vermittlungsangebot zu erhalten, ist er in den alten Bundesländern für die Tendenz, als „nicht verfügbar“ zu gelten, der entscheidende Faktor. Mit einem Ehepartner – nicht aber mit einem nicht-ehelichen Partner – im Haushalt zu leben, reduziert bei westdeutschen Frauen die Chance, überhaupt für ein Vermittlungsangebot in Betracht zu kommen. Bei ostdeutschen Frauen hat ein Ehepartner hingegen keine Auswirkung auf die Arbeitsmarktverfügbarkeit. Bei Männern hat eine Einstufung als „nicht verfügbar“ andere Gründe. Bei ihnen erhöhen schwere gesundheitliche Einschränkungen die Tendenz, nicht für eine Stellenvermittlung in Frage zu kommen.

Fazit

Werden Mütter und Väter im Hilfeprozess unterschiedlich behandelt? Mit Blick auf Stellenangebote, die auf einen unmittelbaren Arbeitsmarkteinstieg zielen, zeichnet sich eine solche Tendenz ab. Vermittlungsfachkräfte unterstützen bei Ehepaaren im Westen stärker solche Erwerbsarrangements, die Ehefrauen von Erwerbspflichten vollständig entlasten. Dies kann unterschiedliche Gründe haben. Erstens kann es im Interesse der Frauen selbst liegen, dass sich Ehemänner verstärkt auf Arbeitsuche begeben. Zweitens können Vermittlungsfachkräfte ihren Aktivierungsauftrag so auslegen, dass sie familiäre Betreuungsaufgaben den Ehefrauen zuschreiben. Solche traditionellen Erwerbsmuster können gerade dann eine Rolle spielen, wenn es keine alternative Kinderbetreuung gibt. Die bisher vorliegenden Befunde aus anderen Studien haben gezeigt, dass Mütter mit kleinen Kindern in hohem Umfang zumindest in Teilzeit erwerbstätig sein wollen. Allerdings fehlt oft die notwendige Kinderbetreuungsinfrastruktur – im Westen mehr als im Osten – so dass Vermittlungsfachkräfte oft das zentrale Pro-

blem der Arbeitsmarktintegration von Frauen nicht lösen können. Hinter einer unterschiedlichen Behandlung von weiblichen und männlichen Hilfebedürftigen können also zahlreiche Gründe stehen. Um aber beurteilen zu können, ob und wann eine Ungleichbehandlung als Benachteiligung zu werten ist, bedarf es noch vertiefter Analysen, die Aufschluss geben können über den Entscheidungsprozess, der den jeweiligen Hilfeangeboten zugrunde liegt.

Literatur

Auth, Diana; Langfeldt, Bettina (2007): Re-Familialisierung durch Arbeitslosengeld II? In: Rudolph, Clarissa; Niekant, Renate (Hrsg.): Hartz IV – Zwischenbilanz und Perspektiven, Münster, S. 135-155.

Baethge-Kinsky, Volker; Barthelheimer, Peter; Henke, Jutta; Wolf, Andreas; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007.

Betzelt, Sigrid (2007): Hartz IV aus Gender-Sicht: Einige Befunde und viele offene Fragen. In: WSI-Mitteilungen, 60. Jg., Heft 6, S. 298-304.

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

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

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

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2008): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315.

Die Autorin



Juliane Achatz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ und Leiterin der Arbeitsgruppe „Geschlechterforschung“ am IAB.
juliane.achatz@iab.de