



Handlungsempfehlungen des Deutschen Vereins zur Förderung allein Erziehender im Rahmen des SGB II

–pe– Die Situation von allein Erziehenden und ihre Bedarfe führen zu besonderen Anforderungen an die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Kooperation mit beteiligten Trägern. Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen sollen der Praxis hierfür eine Hilfestellung geben. Die Handlungsempfehlungen wurden in der Arbeitsgruppe "Umsetzung des SGB II" unter Vorsitz von Stadtrat Friedrich Graffe, München, erarbeitet und nach Diskussion im Arbeitskreis "Familienpolitik", im Fachausschuss „Jugend und Familie“ und im Fachausschuss „Sozialpolitik, Soziale Sicherung, Sozialhilfe“ am 8. März 2006 vom Vorstand des Deutschen Vereins verabschiedet.

1. Einführung

Die Situation von allein Erziehenden führt vor dem Hintergrund des Wandels der Lebensformen und der Erwerbsbeteiligung dieser Personengruppe auch zu besonderen Anforderungen an die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Kooperation mit beteiligten Trägern.

Der Anteil der allein Erziehenden in der Gesellschaft nimmt stetig zu. Der Deutsche Verein hält es deshalb für erforderlich, sich mit der Angebotsstruktur im SGB II für diesen Personenkreis besonders auseinander zu setzen.

Das System der sozialen Sicherung, insbesondere die Fürsorge, gewährleistet überproportional häufig die finanzielle Absicherung von allein Erziehenden und ihren Kindern. Die Haushalte allein Erziehender waren im BSHG der Haushaltstyp mit der höchsten Sozialhilfequote (2003: 25 % im Vergleich zu 2,5 % bei Ehepaaren mit Kindern). Nach dem 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sind die Haushalte allein Erziehender auch der Haushaltstyp mit der höchsten Armutsquote (2003: 36 % gegenüber 13 % gemessen an allen Haushalten).

Allein erziehend sind ganz überwiegend Frauen, im BSHG waren ca. 98 % der Haushaltsvorstände in allein Erziehenden-Haushalten weiblich.

Das besondere Risiko allein Erziehender, von Fürsorgeleistungen abhängig zu werden, ergibt sich insbesondere aus dem Sachverhalt, dass individuelle finanzielle Risiken, die z.B. aus der Geburt eines Kindes, Teilzeitbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit resultieren können, nicht durch das Einkommen eines weiteren Erwachsenen im Haushalt kompensiert werden können. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs, wie das Kindergeld, decken nicht die erforderlichen Ausgaben für Kinder. Selbst bei einer Teilzeitbeschäftigung oder gering entlohnten Tätigkeit der/des allein Erziehenden ist häufig eine Aufstockung durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlich. Auch die finanzielle Absicherung von Alleinerziehenden in der Elternzeit (mit oder ohne bestehendem Arbeitsverhältnis) ist unzureichend, so dass sie oft zusätzlich auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind. Wegen des insbesondere bei kleineren Kindern gegebenen Betreuungsbedarfs, der bei allein Erziehenden nicht mit einem Partner/einer Partnerin gemeinsam erbracht werden kann, ist die Möglichkeit allein Erziehender zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eingeschränkt.

In Deutschland besteht noch immer ein gravierendes Unterangebot an existenzsichernden Arbeitsplätzen. Für viele Eltern führt darüber hinaus das noch nicht überall bedarfsgerecht vorhandene Angebot an Kindertagesbetreuung zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies gilt generell für alle Haushalte mit Kindern – insbesondere bei geringem Haushaltseinkommen – und nicht nur für allein Erziehende. Sie sind jedoch wegen ihrer spezifischen Haushaltssituation verstärkt betroffen.

2. Besondere Bedarfslagen allein Erziehender

Als allein erziehend gelten Personen, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammen leben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen (§ 21 Abs. 3 SGB II). Die allein erziehenden Hilfebedürftigen bilden eine sehr heterogene Gruppe. Welche Probleme für diesen Personenkreis im Vordergrund stehen, kann nicht allgemein gültig festgestellt werden. Die Angebotsstruktur des SGB II wird ihm jedoch häufig nicht gerecht.

Die hier genannten Probleme gelten teilweise in gleicher Weise für alle Haushalte mit Kindern. Auf der materiellen Seite entsteht die spezifische Bedürftigkeit der allein Erziehenden jedoch (vor allem in den alten Bundesländern) häufig nicht in erster Linie unmittelbar durch den Verlust des Arbeitsplatzes bzw. das Auslaufen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld I sondern durch:

- die Trennung vom Partner/der Partnerin, insbesondere bei einer „traditionellen“ Rollenverteilung während der Partnerschaft,
- die Geburt des Kindes,
- ausbleibende Unterhaltszahlungen.

Auf der persönlichen Seite können, insbesondere wenn die/der allein Erziehende vorher nicht im Leistungsbezug des SGB III stand, neben der Aufnahme einer Arbeit¹ zunächst die folgenden Bedarfe im Vordergrund stehen:

- die Klärung der Betreuungssituation,
- die Klärung der Unterkunftsfragen nach einer Trennung,
- die Beratung und Unterstützung beim Durchsetzen von Unterhaltsansprüchen,
- das Verarbeiten einer Gewalterfahrung in der Partnerschaft,
- Entschuldung,
- Unterstützung und Beratung zur Bewältigung der Trennungsfolgen.

Die Bereitschaft, den Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit zu sichern, ist bei allein Erziehenden ausgeprägt vorhanden. Allein Erziehende sind zu zwei Dritteln erwerbstätig und nur zu einem Drittel nichterwerbstätig. Von den nichterwerbstätigen allein Erziehenden ist

¹ Für die auch die Eingliederungsleistungen des SGB III über § 16 Abs. 1 SGB II genutzt werden sollten

der größte Teil arbeitslos gemeldet.² Gleichzeitig stehen den Integrationsbemühungen aber häufig Hindernisse entgegen. Diese sind begründet durch die während der Erziehungszeiten teilweise entstehenden langen Pausen in der Berufstätigkeit bzw. der fehlenden Ausbildung und/oder Berufserfahrung sowie die häufig eingeschränkte zeitliche und örtliche Flexibilität der/des allein Erziehenden und das oftmals unzureichende Angebot an Tagesbetreuung .

3. Handlungsempfehlungen

Den besonderen Bedarfen allein Erziehender ist bei der Angebotsstruktur der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende Rechnung zu tragen. Dies betrifft vor allem die folgenden Bereiche:

a) Rahmenbedingungen im „Jobcenter“/in der Anlaufstelle

Die Öffnungszeiten und die Erreichbarkeit der Dienststellen sowie die dort vorzufindenden Rahmenbedingungen sollten familienfreundlich ausgestaltet werden und auch auf die Personengruppe der allein Erziehenden abgestellt werden. Dies umfasst u.a.:

- längere und flexiblere Öffnungszeiten;
- Terminvergabe, die lange Wartezeiten verhindert, dabei sollte eine realistische

die Beendigung der Hilfebedürftigkeit der/des allein Erziehenden notwendig sind und welche Bedarfe vorrangig zu befriedigen sind.

Bei allein Erziehenden muss der/die persönliche Ansprechpartner/in zudem bei Bedarf den Kontakt zum örtlichen Jugendhilfeträger herstellen, beispielsweise zur Sicherstellung der Kinderbetreuung. Weiterhin ist eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Erbringern anderer familienspezifischer Leitungen, insbesondere den freien Trägern, sicherzustellen.

c) Durchsetzen von vorrangigen Ansprüchen

Ziel des SGB II ist es, dazu beizutragen, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus eigenen Mitteln bestreiten können (§ 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Dies kann sowohl durch Aufnahme einer Arbeit, aber auch durch das Durchsetzen vorrangiger Ansprüche erreicht werden. Da die Abhängigkeit von der Grundsicherung bei vielen allein Erziehenden dadurch entsteht, dass Unterhaltszahlungen nicht geleistet werden, ist es auch eine Aufgabe des SGB II-Trägers, die allein Erziehenden dabei zu unterstützen, ihre und die Unterhaltsansprüche des Kindes/der Kinder durchzusetzen. Dies kann sowohl durch den Hinweis auf andere Unterstützungsleistungen (z.B. den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz oder der Beantragung einer Beistandschaft) und auf die zuständigen Stellen geschehen als auch durch die Überleitung des Unterhaltsanspruchs auf den Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 33 Abs. 1 SGB II. Um hier zu einer Erleichterung zu kommen, hat der Deutsche Verein gefordert, in § 33 SGB II einen gesetzlichen Anspruchsübergang einzufügen („Aktualisierte Änderungsbedarfe zum SGB II“ vom 7. Dezember 2005).

d) Förderung von familienfreundlichen Arbeitsplätzen

In der Konkurrenzsituation um die ohnehin nach wie vor viel zu wenigen freien Arbeitsplätze haben allein Erziehende häufig eine noch schwierigere Ausgangsposition, da sie wegen der Kindererziehung als weniger örtlich und zeitlich flexibel gelten und häufig längere Zeit aus dem Berufsleben ausgeschieden sind. Dabei wird oftmals übersehen, dass allein Erziehende auf Grund ihrer Lebenssituation (Doppelbelastung durch Beruf und Kindererziehung) nicht selten über ein ausgeprägtes Organisations- und Improvisationsgeschick ver-

fügen und gelernt haben, mehrere komplexe Aufgaben gleichzeitig zu meistern; Kompetenzen, die auch für den Arbeitsalltag entscheidend sein können.

Mit Hilfe von geeigneten Maßnahmen (u.a. in Kooperation mit Netzwerkpartnern wie z.B. den Lokalen Bündnissen für Familien und Arbeitgebern) können die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende deutlich machen, dass sich familienfreundliche Arbeitsbedingungen einerseits für Unternehmen und Betriebe rechnen und andererseits für die Kommunen einen wichtigen Standortfaktor darstellen.³ Über best-practice-Modelle können Arbeitgeber, die innerbetriebliche Betreuung anbieten oder flexible Arbeitszeiten ermöglichen, besonders gefördert werden.

e) Förderung von Teilzeitqualifizierung und Teilzeitbeschäftigung

Gerade für allein Erziehende ist eine (Weiter-)Qualifizierung und eine Beschäftigung häufig nur in Teilzeit mit den Erziehungsaufgaben zu vereinbaren. Dies gilt verstärkt in den ersten drei Lebensjahren des Kindes, jedenfalls aber dann, wenn mehrere (ältere) Kinder im Haushalt leben, häufig auch nach Ende der Erziehungszeit.

Zwar ist nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine Arbeit nicht zumutbar, wenn die Ausübung der Arbeit die Erziehung eines Kindes gefährden würde. Hieraus darf jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass während der ersten drei Lebensjahre des Kindes dem Elternteil keine Angebote für eine Beschäftigung oder eine (Weiter-)Qualifizierung zu machen sind. Gerade um lange Ausfallzeiten zu vermeiden, kann es sinnvoll sein, die Zeit der ersten drei Lebensjahre des Kindes für eine Teilzeitqualifizierung (z.B. mit E-Learning-Anteilen) oder -beschäftigung zu nutzen. Viele allein Erziehende nehmen diese Angebote gerne in Anspruch, um den Anschluss an das Berufsleben nicht zu verlieren. Allein Erziehenden, die Kinder unter drei Jahren erziehen, können daher auf freiwilliger Basis eine Eingliederungsvereinbarung und Integrationsbemühungen der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende angeboten werden⁴.

³ Deutscher Verein: „Familienfreundlichkeit in Jobcentern“, NDV 2004, 365.

⁴ Die Bundesagentur für Arbeit geht in ihren fachlichen Hinweisen zu § 15 (15.7.) ebenfalls davon aus, dass „vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (...) abgesehen werden kann bei allein Erziehenden, denen nach § 10 Abs. Nr. 3 SGB II eine Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist und die nicht auf eigenen Wunsch eine Eingliederungsvereinbarung abschließen möchten.“ Gleiches gilt für Mütter und Väter, die während der Elternzeit auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind.

Darüber hinaus sind Teilzeitqualifizierungen, -ausbildungen und -umschulungen besonders zu fördern.⁵ Allein Erziehende unter 25 Jahren verfügen häufig noch nicht über eine abgeschlossene Ausbildung. Auch nach einer längeren Pause durch die Kindererziehung ist häufig eine (Nach-)Qualifizierung der Mutter/des Vaters erforderlich. Um den Qualifikationserhalt bzw. -ausbau auch während der Kindererziehungszeit zu ermöglichen, sollten auch die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung und -ausbildung genutzt werden.

So ist es beispielsweise nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BBiG möglich, die tägliche bzw. wöchentliche Ausbildungszeit auf gemeinsamen Antrag der Auszubildenden und Auszubildenden zu verkürzen. „Neben der Teilzeitberufsausbildung ermöglicht das Berufsbildungsgesetz weitere Möglichkeiten der Flexibilisierung und Durchlässigkeit des Berufsbildungssystems, die jungen Müttern mit Kindern entgegenkommen. Hierzu gehören neue inhaltliche und zeitliche Kombinationen betrieblich-schulischer Ausbildungskooperationen, Implementierung von Ausbildungsverbänden, Anerkennung von Vor- und Zusatzqualifikationen sowie Qualifizierungsbausteinen, Einrichtung von Stufenausbildungen sowie Integration der Berufsausbildungsvorbereitung in das Berufsbildungsgesetz.“⁶

Auf die bestehenden Angebote und Projekte zur Teilzeitausbildung von Bildungsträgern, die häufig über den Europäischen Sozialfonds gefördert werden, sollte hingewiesen und diese gefördert werden.

Auch nach Ende der Kindererziehungszeit besteht ein verstärkter Bedarf nach Angeboten an Teilzeitausbildung und -beschäftigung, um Arbeit und Familie miteinander vereinbaren zu können.

Trotz des vorübergehend häufig nicht existenzsichernden Einkommens bringt die Integration allein Erziehender in den Arbeitsmarkt auch für die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende mittelfristig finanzielle Entlastungen. Durch das Angebot zur Qualifizierung und (Weiter-)Beschäftigung der allein Erziehenden wird ihr Arbeitsmarktrisiko nach Ende der Erziehungszeit deutlich minimiert.

⁵ Siehe hierzu ausführlich „Eckpunkte für zeitmodifizierte Berufsausbildung und Berufsvorbereitung“ des Netzwerks Teilzeitberufsausbildung, www.projekt-beat.de: „Seit Mitte der 1990er Jahre existieren eine Reihe von Initiativen und Modellprojekten, die schulische und berufliche Ausbildungsmöglichkeiten für junge Mütter (und Väter) in zeitmodifizierter Form erproben und evaluieren (...) Seit 2001 werden in unterschiedlichen Bundesländern und Städten auf Initiative von Bildungsträgern, kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und den Beauftragten für Chancengleichheit sowie Berufsberatungen der Agenturen für Arbeit Teilzeitberufsausbildungsangebote für junge Mütter entwickelt und durchgeführt.“

⁶ Netzwerk Teilzeitberufsausbildung, S. 2.

f) Zusammenarbeit mit kommunalen Dienststellen und freien Trägern

Die Kommunen verfügen wegen ihres breiten sozialen Aufgabenspektrums (als Träger der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der angrenzenden sozialen Leistungen) über ein großes Erfahrungswissen im Zusammenhang mit den Bedürfnissen allein Erziehender. Auch die Träger der Freien Wohlfahrtspflege verfügen über umfangreiche Erfahrungen und ein großes Angebotsspektrum für diesen Personenkreis.

Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollten diese Kenntnisse und Erfahrungen für ihre Klientel nutzen und im Interesse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine enge Zusammenarbeit mit allen beteiligten Stellen anstreben.

Je nach Zusammensetzung der Klientel kann es sich vor Ort anbieten, eigene Anlaufstellen für allein Erziehende einzurichten, in denen die Angebote anderer Sozialleistungsträger, die verstärkt von allein Erziehenden neben dem SGB II in Anspruch genommen werden, mit der Dienststelle des Grundsicherungsträgers räumlich gebündelt unter einem Dach angeboten werden. Dies betrifft neben den finanziellen Leistungen und den Integrationsbemühungen nach dem SGB II insbesondere die folgenden Angebote:

- Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz,
- Vermittlung von Angeboten der Kindertagesbetreuung,
- Vermittlung von Beistandschaften,
- Soziale Dienste und Beratung,
- Angebote für Ermäßigungen für Familien u.ä. (z.B. Familienpass).

Insbesondere mit dem örtlichen Jugendhilfeträger⁷ ist von Seiten des Trägers der Grundsicherung für Arbeitsuchende eine enge Zusammenarbeit erforderlich, damit bei Bedarf einer/eines allein Erziehenden nach einem Betreuungsplatz zur Aufnahme einer Beschäftigung eine schnelle und unbürokratische Vermittlung erfolgen kann.

Kooperation und Vernetzung können strukturell verankert werden, indem hierfür die in § 78 SGB VIII vorgesehenen Arbeitsgemeinschaften nutzbar gemacht werden.⁸ Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende müssen Bedarfe an Kinderbetreuungsangeboten, die

⁷ Dies kann auch – z.B. in Nordrhein-Westfalen – das kreisangehörige Jugendamt sein

⁸ Deutscher Verein: „Familienfreundlichkeit in Jobcentern“ (Fußn. 3).

ihnen aus der Integrationsarbeit bekannt werden, gegenüber den Jugendämtern kommunizieren und Arbeitsuchende über die Möglichkeiten zur Kinderbetreuung von Ort beraten.⁹

Darüber hinaus ist zu empfehlen, den Träger der öffentlichen Jugendhilfe in den Beirat der ARGE zu entsenden oder einen Vertreter der Jugendhilfe auf der kommunalen Seite der Trägerversammlung institutionell einzubinden.¹⁰

Bei der Arbeitsplatzsuche können die Lokalen Bündnisse für Familien eine hilfreiche Unterstützung bieten.

Nach wie vor verbesserungsfähig ist außerdem die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Fällen, in denen eine Bezieherin von Leistungen nach dem SGB II Schutz in einem auswärtigen Frauenhaus sucht. Hier ist sicherzustellen, dass der mittlerweile gesetzlich verankerte Kostenerstattungsanspruch unbürokratisch umgesetzt wird und auswärtige Frauen nicht wegen der ungeklärten Kostentragung abgewiesen werden.

g) Ausbau und Flexibilisierung der Betreuungsmöglichkeiten

Von besonderer Bedeutung für eine erfolgreiche Integration von allein Erziehenden in den Arbeitsmarkt sind der Ausbau und die Flexibilisierung der Kindertagesbetreuung.

Die Möglichkeiten zur Betreuung der Kinder müssen zeitnah, verlässlich und flexibel zur Verfügung stehen. Das Angebot einer Betreuungsmöglichkeit ist für die/den Arbeitsuchende/n nur dann von Wert, wenn es sofort zur Verfügung steht, wenn ein Arbeits- bzw. Qualifizierungsangebot vorliegt.

Der bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung betrifft nicht nur das quantitative Angebot, sondern insbesondere auch die Flexibilität und Ausweitung der täglichen/wöchentlichen Angebote. Allein Erziehende sind zum einen auf eine hohe Verlässlichkeit der Betreuung angewiesen (Vertretung bei Ausfall der Betreuungsperson) sowie

⁹ „Überarbeitete Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung der Kindertagespflege nach den §§ 22, 23, 24 SGB VIII“, NDV 2005, 479.

¹⁰ Deutscher Verein: „Jugendsozialarbeit und SGB II“, NDV 2005, 397.

auf Betreuungszeiten über die üblichen Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen hinaus, die auch eine Berufstätigkeit zu unüblichen Zeiten (Schichtbetrieb, Wochenend- und Nachtarbeit) zulässt. Hierbei kann auch die Kindertagespflege eine entscheidende Rolle spielen. Die Kindertagespflege hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Sie soll auf Grundlage der Weiterentwicklung des SGB VIII zu einer verlässlichen, qualifizierten und flexibel auf die Bedürfnisse von Familien reagierenden Angebotsform neben den Kindertageseinrichtungen werden.¹¹

Für den Ausbau der Tagesbetreuung ist eine ausreichende Finanzausstattung der kommunalen Haushalte und der freien Träger dringend erforderlich. Solange nicht ausreichend Finanzmittel zur Verfügung stehen, müssen dort, wo das Gesetz den Kommunen Handlungsspielräume einräumt, Schwerpunkte gesetzt werden. Hierfür sieht das TAG vor, dass Eltern bzw. allein erziehende Elternteile, die eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit aufnehmen, besonders zu berücksichtigen sind (§ 24 Abs. 3 Nr. 1, § 24 a Abs. 4 Nr. 2 SGB VIII).

¹¹ Siehe auch „Überarbeitete Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung der Kindertagespflege nach den §§ 22, 23, 24 SGB VIII“, NDV 2005, 479.