

Die Umsetzung des SGB II aus gleichstellungspolitischer Sicht

**Informationsnetzwerk Bildung
und Beschäftigung Wuppertal**
am 02. März 2010 in Wuppertal

Dr. Georg Worthmann
Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“

Inhalt

- **Vorbemerkung**
- **Zum Forschungsprojekt**
- **Genderrelevante Bestimmungen im SGB II**
- **Bewertungskriterien, Untersuchungsfragen, Methodik**
- **Ausgewählte Ergebnisse**
- **Hintergründe, Ursachen, Zielkonflikte**
- **Fazit und Diskussion**

Vorbemerkung

Ambivalente Erwartungen zu Wirkungen des SGB II aus der Gleichstellungsperspektive im Vorfeld

- Einerseits **Chancen**
 - durch neues „geschlechtsneutrales“ Leitbild: Einbeziehung aller Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft in das „Fördern und Fordern“
- Andererseits **Risiken**
 - Stärkung der wechselseitigen Einstandspflichten in Partnerschaften kann zu (neuen) ökonomischen Abhängigkeiten führen
 - geschlechtsneutrales Leitbild trifft auf eine Realität und Handlungsmuster, die von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten geprägt sind

Zum Forschungsprojekt

- **Auftraggeber: Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (nach § 55 SGB II)
- **Beteiligte:**
 - Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen (*Gesamt-Koordination*)
 - Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt (FIA) GmbH, Berlin
 - GendA, Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg
- **Laufzeit: November 2006 – Juni 2009**
- **Bericht: BMAS 2009, Forschungsbericht 396**
<http://www.iaq.uni-due.de>

Genderrelevante Bestimmungen im SGB II

- „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“ (§ 1 Abs. 1 SGB II)
- „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass (...)
 - 3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,
 - 4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden (...).“ (§ 1 Abs. 1 SGB II)
- „Die Arbeitsförderung soll insbesondere (...) die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III, der nach § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II auch für das SGB II gilt)

Bewertungskriterien

- Ausgangspunkt: SGB II-Bestimmungen zu
 - Gleichstellung, Nachteilsausgleich, Frauenförderung
- Operationalisierung
 - Ergebnis- und Wirkungsebene: Gleichstellungspolitischer Fortschritt, wenn
 - Frauen in stärkerem Maße als bisher an bezahlter Erwerbsarbeit partizipieren (und Männer sich mehr an der Sorgearbeit beteiligen)
 - Lohn- und Karriereunterschiede zwischen den Geschlechtern reduziert werden
 - sich eine „Normalität“ von Frauenerwerbsarbeit herausbildet, die nicht überwiegend den (kurzen) Teilzeitbereich betrifft
 - Umsetzungsebene: Konzepte und Handlungsrouinen in den GSS werden als der Gleichstellung förderlich bewertet, wenn sie
 - bei der Umsetzung des SGB II die oben genannten Ziele verfolgen
 - bei der Betreuung der Hilfebedürftigen gendersensibel vorgehen
 - und geschlechtsbezogen spezifische Lebenslagen berücksichtigen

Untersuchungsfragen

- **Umsetzungsprozess**
 - Integrieren die Grundsicherungsstellen das Ziel der Gleichstellung am Arbeitsmarkt in den Leistungsprozess?
- **Ergebnisse und Wirkungen**
 - Welche Ergebnisse und Wirkungen für Männer und Frauen werden erzielt?
- **Hintergründe und Ursachen**
 - Wirkungszusammenhänge, Wechselwirkungen
 - Ansatzpunkte für eine Stärkung der Gleichstellungsorientierung

Methodik

- **Sichtung der Ergebnisse anderer Forschungsprojekte**
- **Vertiefung mittels eigener Datenanalysen, u.a.**
 - BA-Statistik und –Sonderauswertungen
 - Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS)
 - Kundenbefragung (Untersuchungsfeld 3)
- **Eigene Erhebungen**
 - Online-Befragung von Grundsicherungsstellen (2007)
 - Workshops mit Gender-Beauftragten (Ende 2008)
 - Intensivfallstudien in 10 Grundsicherungsstellen
 - 191 Interviews auf unterschiedlichen Ebenen
 - 14 Gruppendiskussionen mit Fachkräften
 - 22 Beobachtungen von Beratungsgesprächen

Ausgewählte Ergebnisse:

- Implementation von Gleichstellung
- Integration in Erwerbstätigkeit

Implementation von Gleichstellung – personelle Verankerung

- 39% der Grundsicherungsstellen ohne personelle Zuständigkeit für Gleichstellungsthema (Ende 2007)
- Die Mehrheit hingegen schon
 - Allerdings meist in Form einer Delegation als zusätzliche Aufgabe an Personen (Mehrfachnennungen möglich)
 - innerhalb der Grundsicherungsstelle (Leitung oder MA): 46%
 - oder außerhalb (BCA oder kommunale Gleichstellungsbeauftragte): 41%
 - teilweise „informelle“ Beauftragung: 50%
 - nur sehr selten (4% aller Grundsicherungsstellen) durch eine/n eigene/n Beauftragten mit entsprechenden zeitlichen Ressourcen
- Aber: Selbst personelle Zuständigkeit ist nicht automatisch auch mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten verbunden!

Implementation von Gleichstellung – Konzepte und Prozesse

- **Konzeptionell**

- Kaum GM-/Gleichstellungskonzepte vorhanden

- **Prozedural**

- Insgesamt geringer Stellenwert der Frauenförderquote
- Gender-Schulungen, Gender Budgeting, Gender Controlling sehr selten
- Konzeptionelle/individuelle Ansätze für Teilproblematiken (allein Erziehende, gewaltbetroffene Frauen) häufiger vorhanden
- Insgesamt aber kein systematischer geschlechtergerechter Aktivierungsprozess

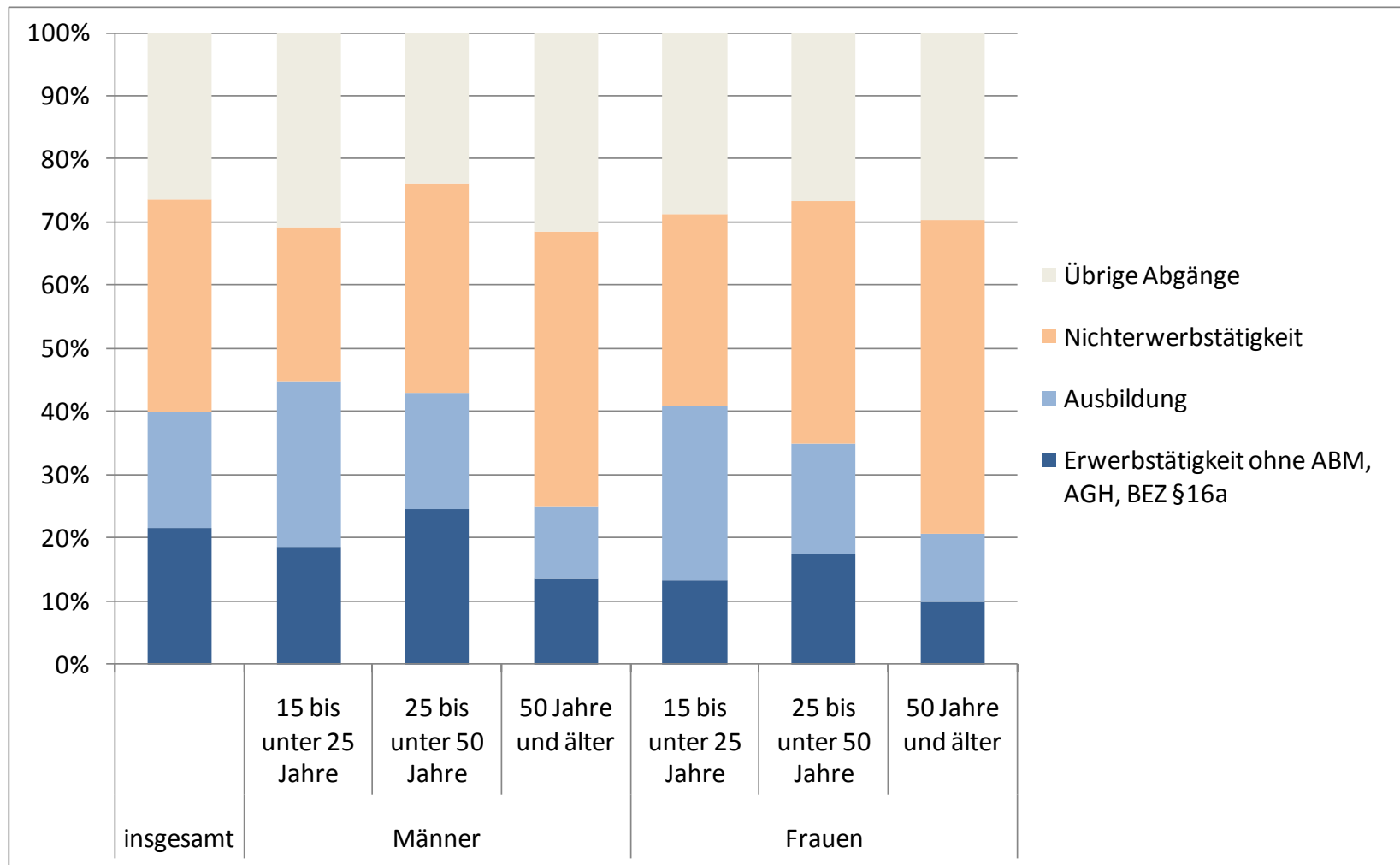
Geschlechterunterschiede in der Struktur der eHb

- Weibliche eHb
 - sind im SGB II leicht in der Mehrheit: 50,3 % weiblich
 - gelten seltener als arbeitslos: 65,5 % der Frauen (im Vergleich zu 88,3 % der Männer)
- Frauen leben häufiger mit Kindern (unter 15 Jahren) zusammen
- Frauen mit Kindern sind seltener (voll) „verfügbar“
- Kaum geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Qualifikationsstruktur (mit Ausnahme der über 50-Jährigen)

Geschlechterdifferenzen im Aktivierungsprozess

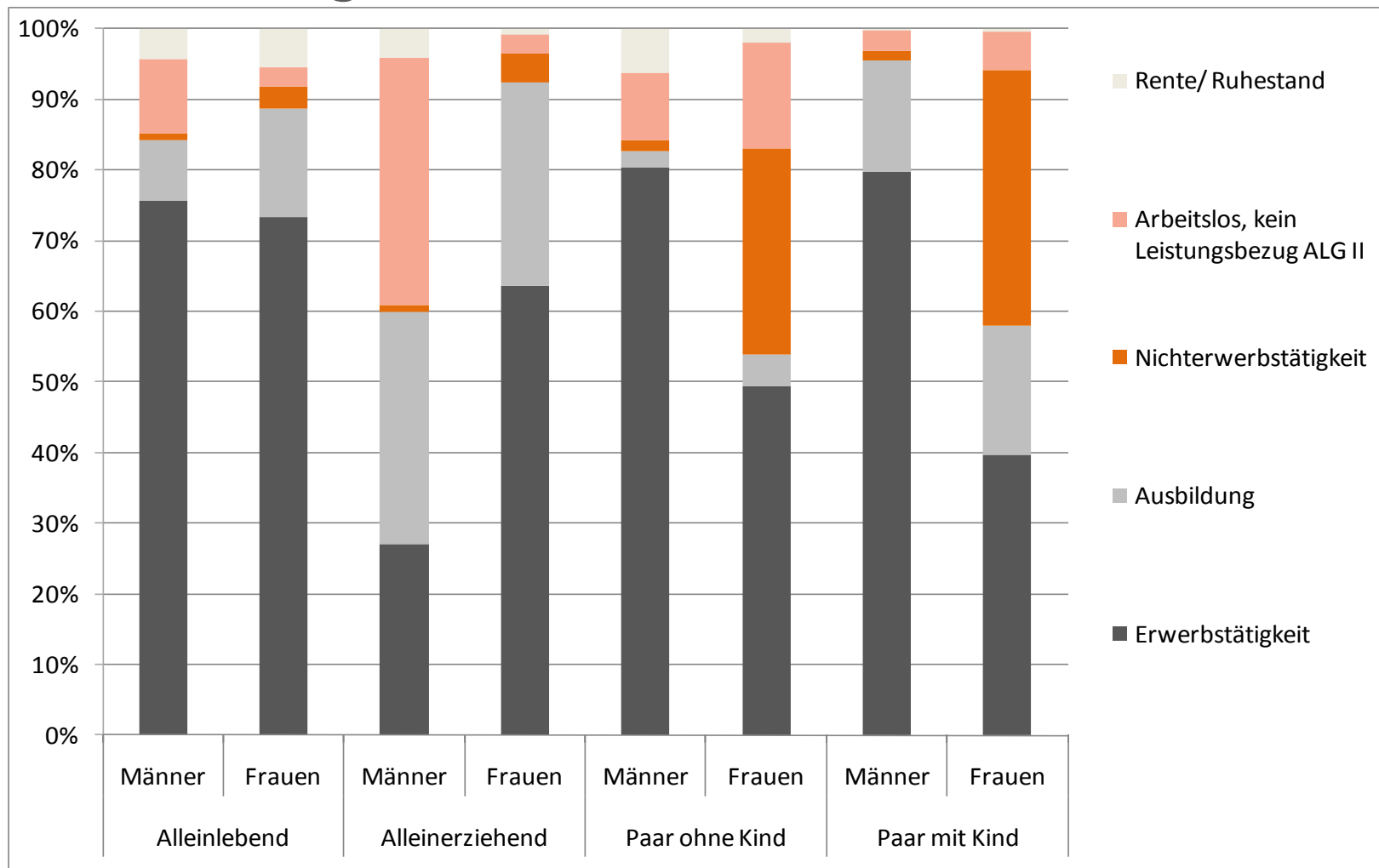
- Maßnahmen
 - Frauen werden seltener gefördert
 - Frauenzielförderquote in allen Jahren unterschritten
 - vor allem in Westdeutschland und besonders ausgeprägt z.B. bei EGZ
 - Nach eigener Auswertung der Kundenbefragung geringere Teilnahmequote vor allem bei Frauen mit Kindern, die „halbtags“ oder „gar nicht“ zur Verfügung stehen
- Integrationen
 - Frauen gehen insgesamt seltener in Erwerbstätigkeit ab
 - Und wenn, dann (aus Arbeitslosigkeit oder Maßnahmen) etwa zur Hälfte in Minijobs
- Abgänge aus Hilfebezug
 - Insgesamt seltener bei Frauen – längerer Verbleib im Hilfebezug
 - Frauen gehen häufiger in Nicht-Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit ab, seltener in Erwerbstätigkeit

Abgänge aus Arbeitslosigkeit im SGB II, 2008 (in %)



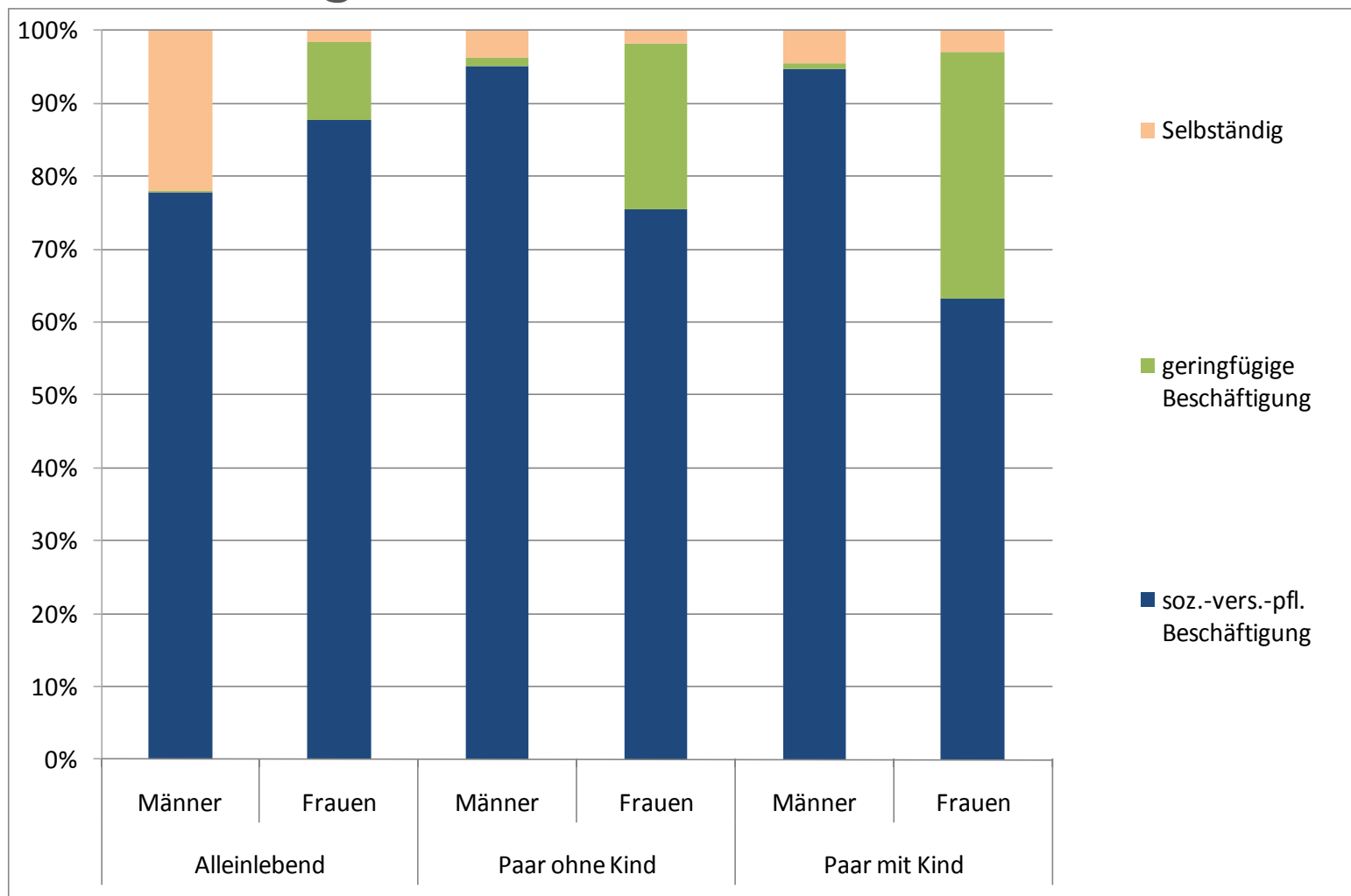
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung, eigene Berechnung.

Status von Personen nach Beendigung des ALG II-Bezugs, 2007/08 (in %)



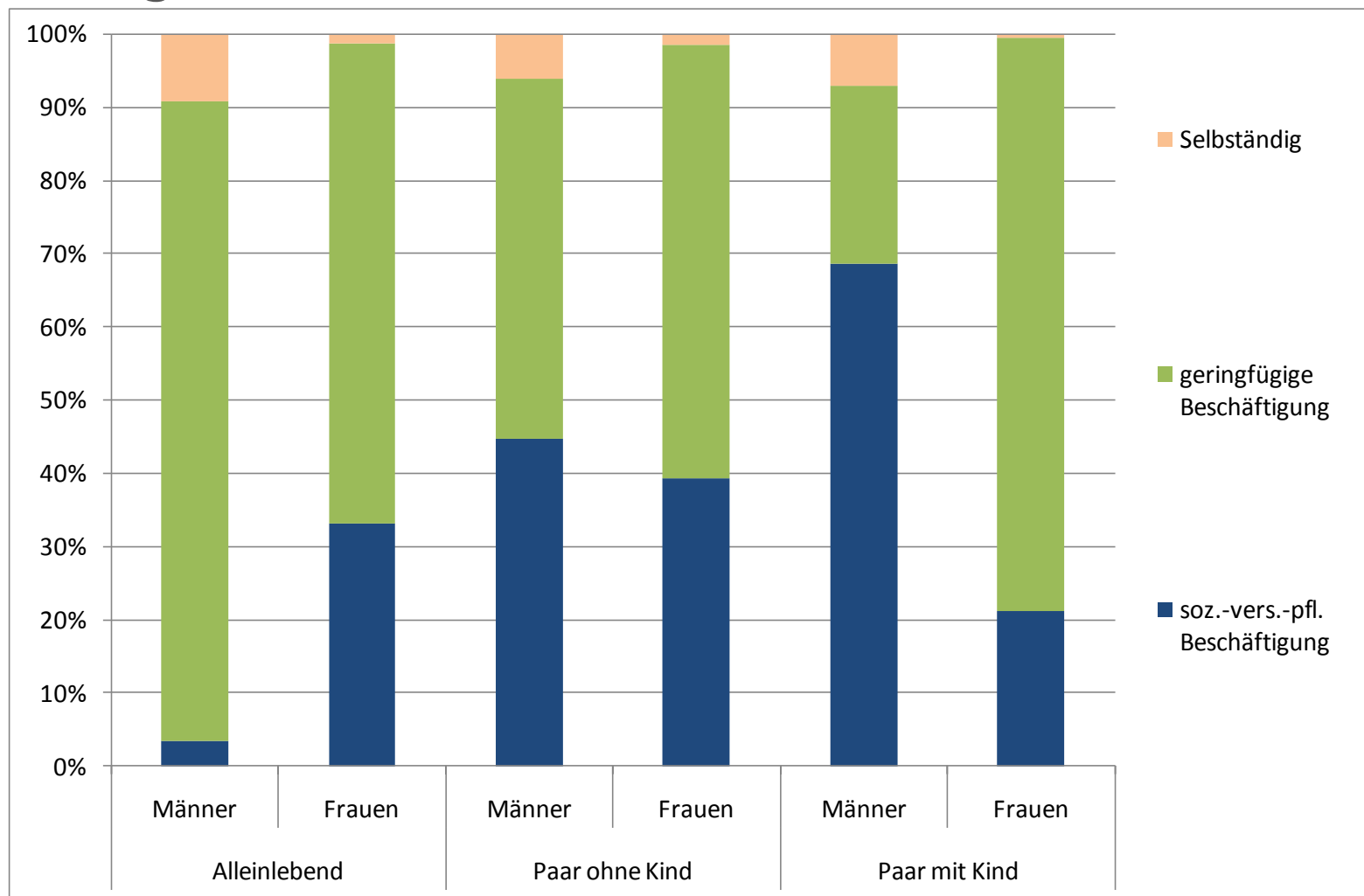
Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung, Berechnung FIA/IAQ.

Status von Personen nach Abgang in Erwerbstätigkeit, 2007/08 (in %)



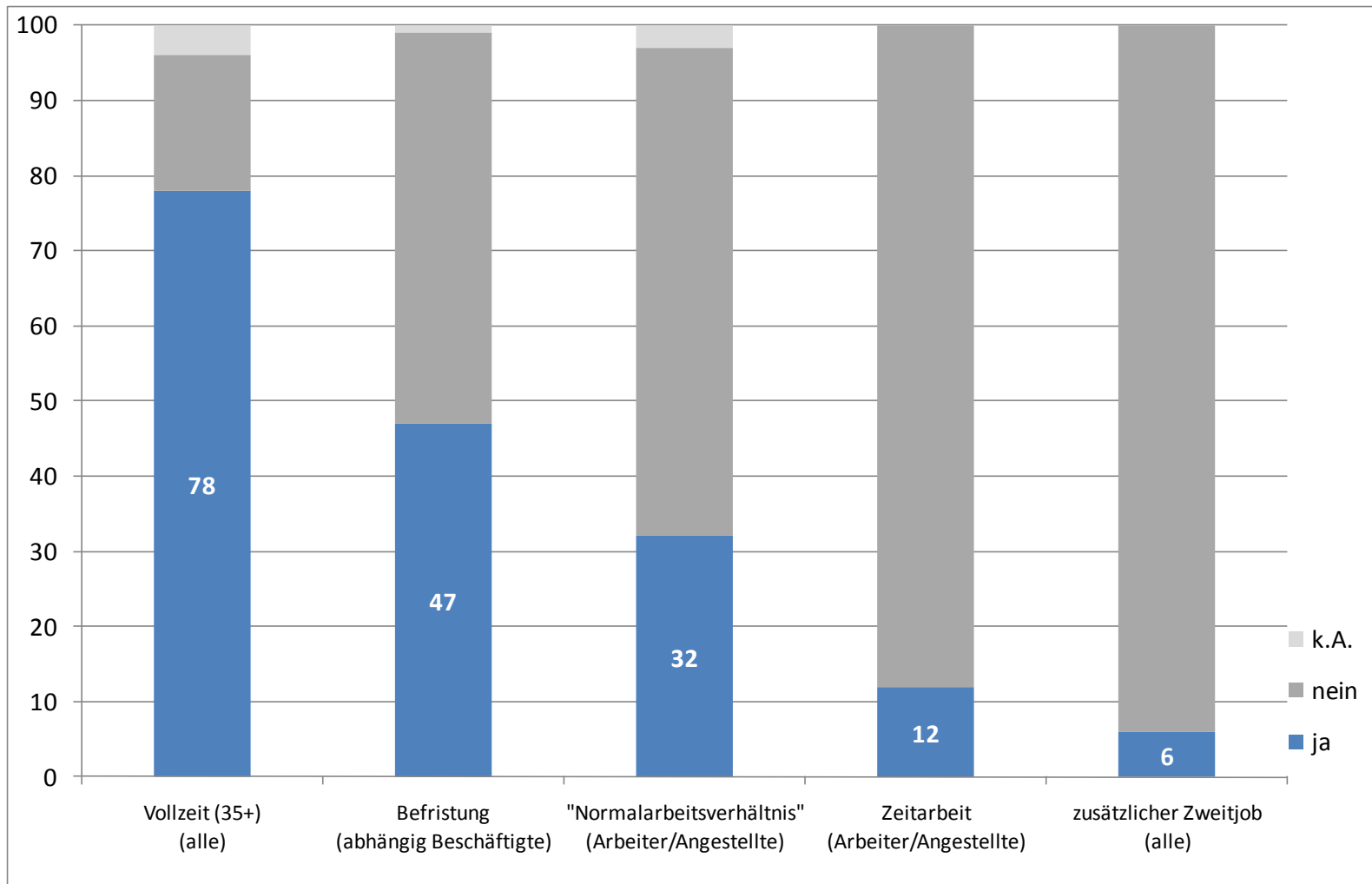
Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung, Berechnung FIA/IAQ.

Status von erwerbstätigen Personen im ALG II- Bezug, 2007/08 (in %)



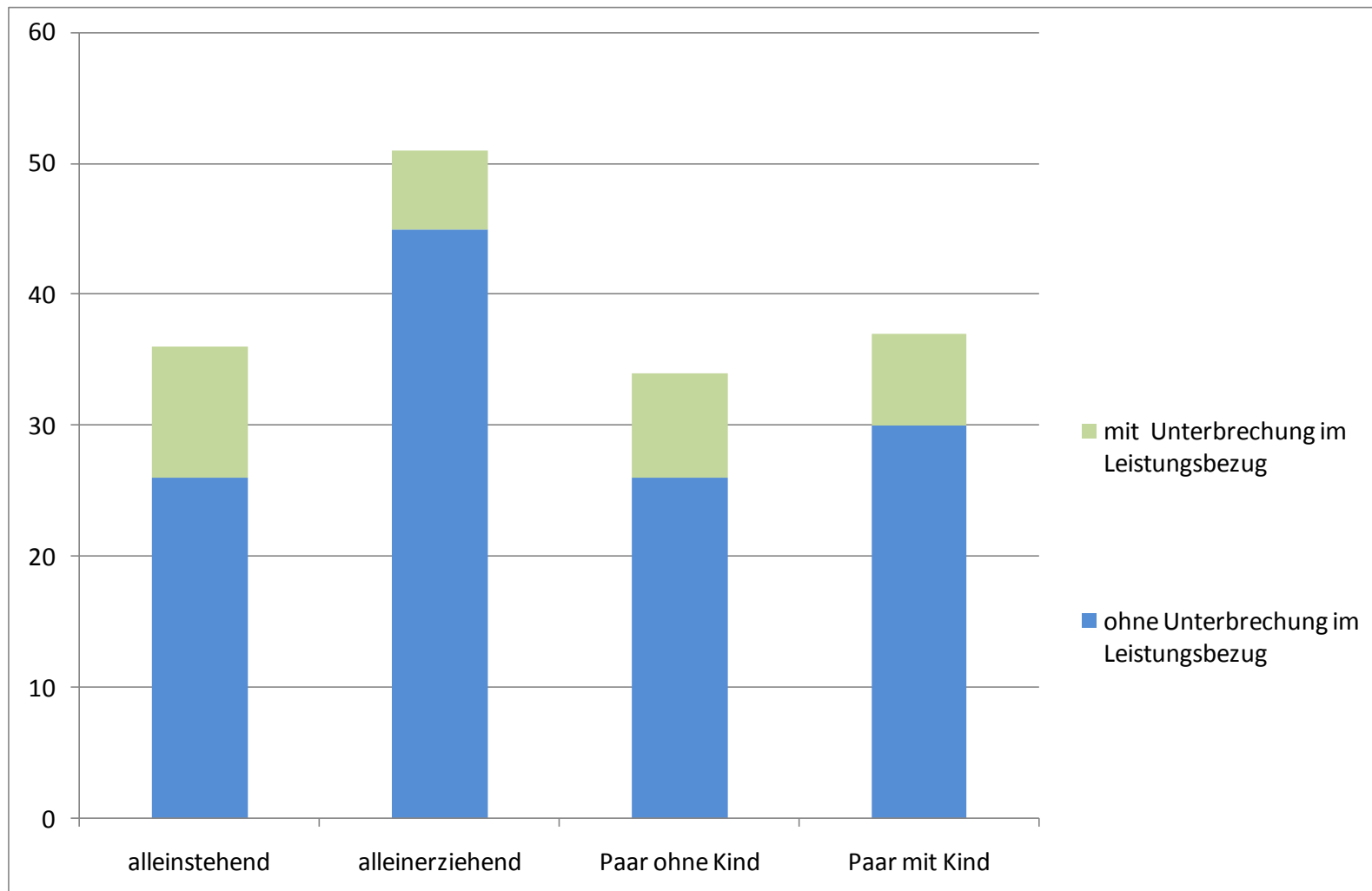
Quelle: Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung, Berechnung FIA/IAQ.

Eigenschaften der Beschäftigungsverhältnisse, Abgänge, 2007 (in %)



Quelle: Achatz/Trappmann 2009, Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung.

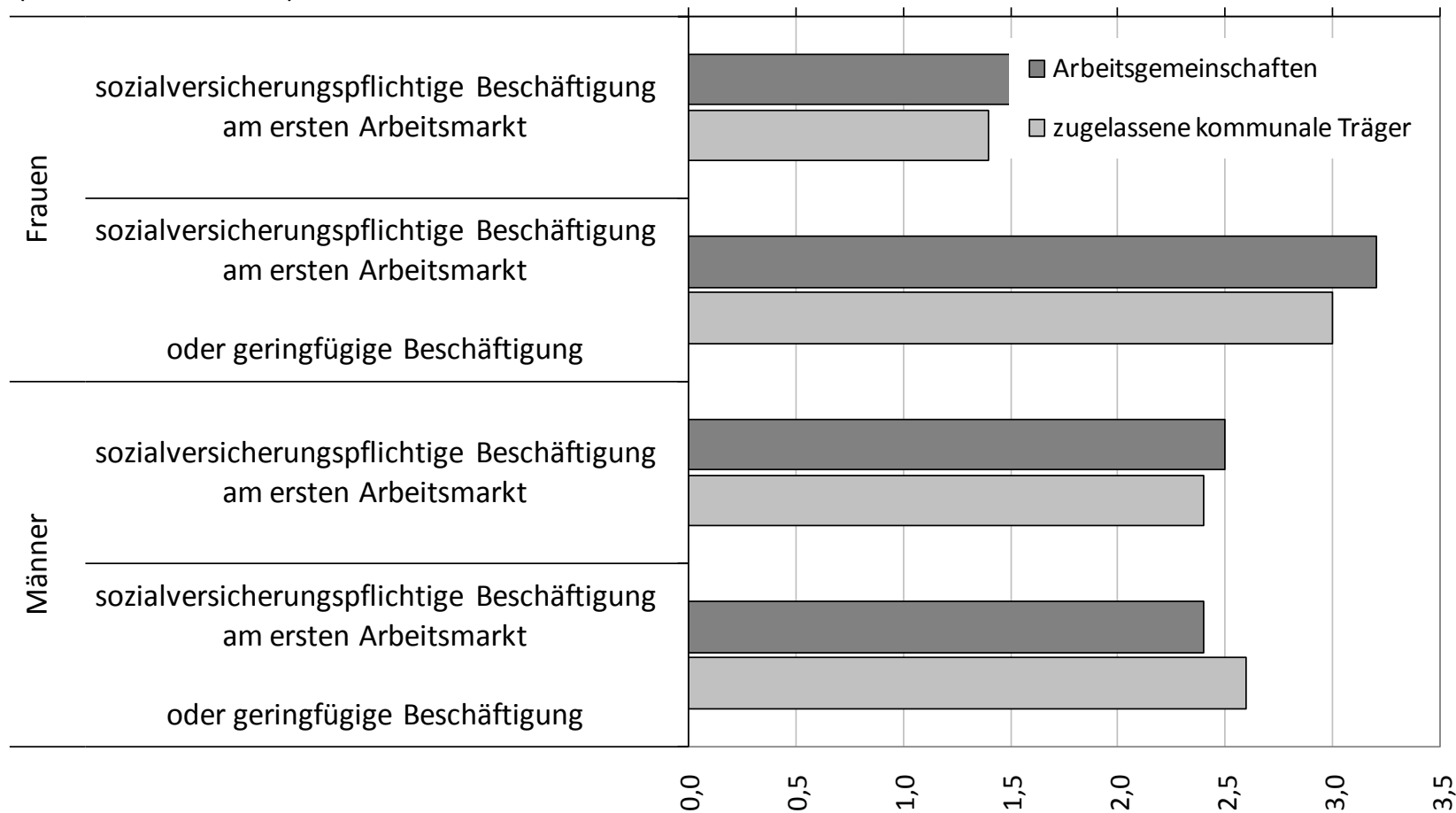
Verbleib im ALG II-Bezugs nach 36 Monaten, 2005 (in %)



Quelle: Graf/Rudolph 2009, Administratives Panel SGB II.

Erwerbsintegration aus SGB II- Unterbeschäftigung, 2006/07

Übergänge aus Unterbeschäftigung
(Monatsdurchschnitt) in...



Hintergründe und Ursachen

- Nachfragestruktur des Arbeitsmarktes
 - Wird oft als gegeben hingenommen; eher selten Versuche der Gegensteuerung
- Grundsätzliche Ausrichtung des Aktivierungsprozesses
 - Ziele wie Wirtschaftlichkeit und Verringerung des Hilfebedarfs legen Konzentration auf arbeitsmarktnähere eHb nahe
 - Bei Paar-BG häufig Konzentration auf Aktivierung nur *einer* Person
- lebenslagenspezifische Strukturen und Muster der innerfamiliären Arbeitsteilung (§ 10 Abs. 3 SGB II)
 - „Freistellung“ oder Einschränkung der Verfügbarkeit wird insbesondere bei Frauen zugelassen oder sogar nahegelegt
 - Oft Hinnahme zeitlicher Beschränkungen durch Fachkräfte statt Unterstützung, die Verfügbarkeit auszudehnen
 - Minijobs als „der Lebenssituation angemessene Form der Erwerbstätigkeit“

Implementation von Gleichstellung – hemmende bzw. fördernde Faktoren

- Was spricht **dagegen** aus Sicht der Grundsicherungsstellen?
 - Nicht gesetzlich vorgeschrieben
 - Gleichstellung ist Luxus bzw. zu teuer und nachrangig gegenüber anderen Geschäftszielen
 - Gender-Blick ist „selbstverständlich“
 - Wenig oder keine Einflussmöglichkeiten auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt
- Was **begünstigt** Implementation von Gleichstellung?
 - Engagement einzelner Fachkräfte
 - Leitungsebene: Gleichstellung/GM werden als wichtig erkannt + hilfreich für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen
 - Anstöße von außen z.B. durch BA, BMAS, BMFSFJ oder lokale Ebene (Trägerversammlung etc.)

Zielkonflikte

- Gleichstellung und andere Ziele des SGB II stehen tendenziell in Konflikt zueinander
 - Gleichstellungsorientierung erfordert oftmals aktive „Gegensteuerung“ gegen Arbeitsmarktstrukturen und sonstige Rahmenbedingungen
 - Gleichstellung vs. Berücksichtigung familienspezifischer Lebenslagen
- Grundsatzfragen
 - Darf Gleichstellung etwas kosten?
 - Darf die Zielerreichung länger dauern?
 - Oder genereller: Welcher Stellenwert wird Qualität und Nachhaltigkeit beigemessen?

Fazit

- Gleichstellung hat in der Umsetzung des SGB II bislang einen eher nachgeordneten Stellenwert
- Rahmenbedingungen spielen eine entscheidende Rolle
 - Arbeitsmarktstrukturen und -nachfrage
 - Leitbilder und Orientierungen der Fachkräfte und eHb
 - (Mangel an) Kinderbetreuungsangebote/n (vor allem in Westdeutschland)
- Zielkonflikte und unterschiedliche Verbindlichkeiten führen zu einer nachrangigen Beachtung von Gleichstellung
- Ansatzpunkte für eine Stärkung der Gleichstellungsorientierung liegen auf
 - der Umsetzungsebene
 - in gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben

Diskussion

- Welche Bedeutung haben ...
 - die Unterstützung bei der Organisation von Kinderbetreuung
 - die Umgangsweise mit der „Freistellung von der Verfügbarkeit“ nach § 10 Abs. 3 SGB II bei Kindern
 - das Leitbild im Hintergrund (traditionelles vs. modernes Rollenmuster)
 - die „Berücksichtigung familienspezifischer Lebenslagen“
 - die „Wahlfreiheit“ der Betroffenen
 - das Gegensteuerung u.a. durch mehr Unterstützung bei der Organisation von Kinderbetreuung?
- ... für die Gleichstellung im SGB II?