



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

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

Genderspezifische Auswirkungen des SGB II

Tagung ‚Drei Jahre SGB II‘
Loccum, 10./11. Dezember 2007

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

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. Gründe für Geschlechterdifferenzen: Erste Anhaltspunkte
6. Fazit

1. Ökonomische Rahmenbedingungen: Krise des Ernährermodells

- o Arbeitsmarktentwicklung entzieht Realisierung tradierter Rollenmuster die Grundlage:
 - o Wachstum des Niedriglohnsektors
 - o Zunahme prekärer Beschäftigungsformen
 - o Kontinuierliche Zunahme der Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter
 - o Wachsende Bildungsarmut männlicher Jugendlicher, insbes. mit Migrationshintergrund
- o Attraktivität und Legitimität des Ernährermodells ist in den Augen von Männern und Frauen nachweisbar zurückgegangen

2. Rechtliche Rahmenbedingungen: Gleichstellung im SGB II

- o Gleichstellungsimpulse im SGB II
 - o § 1 SGB II „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“
 - o Nachteilsausgleich / Frauenförderquote
 - o Berücksichtigung von Kindererziehung, Betreuung pflegebedürftiger Angehörige
 - o Einbeziehung von Kinderbetreuung als ‚sozial flankierende Leistung‘
 - o Geschlechterneutrales Leitbild
- o Gleichwohl: Kritik an der Reform aus Gleichstellungsperspektive
 - o Retraditionalisierung / Refamilialisierung (Exklusion)
 - o Rekommodifizierung von Erwerbsarbeit (Zwangsinklusion)
 - o Mehrfachbelastung (Folgen der Zwangsinklusion)

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

- o Gleichstellungspolitische Gesetzeslücke: Keine verbindlichen Vorgaben im SGB II zur organisatorischen Umsetzung
- o Geringer Stellenwert in den Steuerungsprozessen zwischen BA und Trägereinheiten:
 - o Zentraler Zielvereinbarungsprozess ohne Gleichstellungsindikatoren
 - o Verzicht auf Prozesssteuerung: kein Gender-Controlling und -Budgeting vorgeschrieben
- o Spiegelt sich wieder in Zielhierarchien bei Trägern: Geringer Stellenwert von Gleichstellung im Vergleich zu anderen übergeordneten Zielen (Tabelle)

Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung (2)

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 der SGB II-Trägereinheiten, zweite Welle 2007, IAW-Berechnungen.

Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung (3)

Personelle Verankerung

- o Mehrheit der Trägereinheiten hat keine zuständige Person für Gleichstellungsfragen (2/3 der ARGEn und 1/3 der zKT)
- o Anteil von Beauftragte für Chancengleichheit/Gender Mainstreaming ausschließlich für die SGB II-Einheiten leicht gestiegen
- o Personelle Verankerung kein Garant für Beteiligung an Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Strategien und Maßnahmen
 - o 48% nur in geringem Maße oder gar nicht beteiligt

(Quelle: IAW-Befragung, Wellen 2006 und 2007)

Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung (4)

Personelle Verankerung

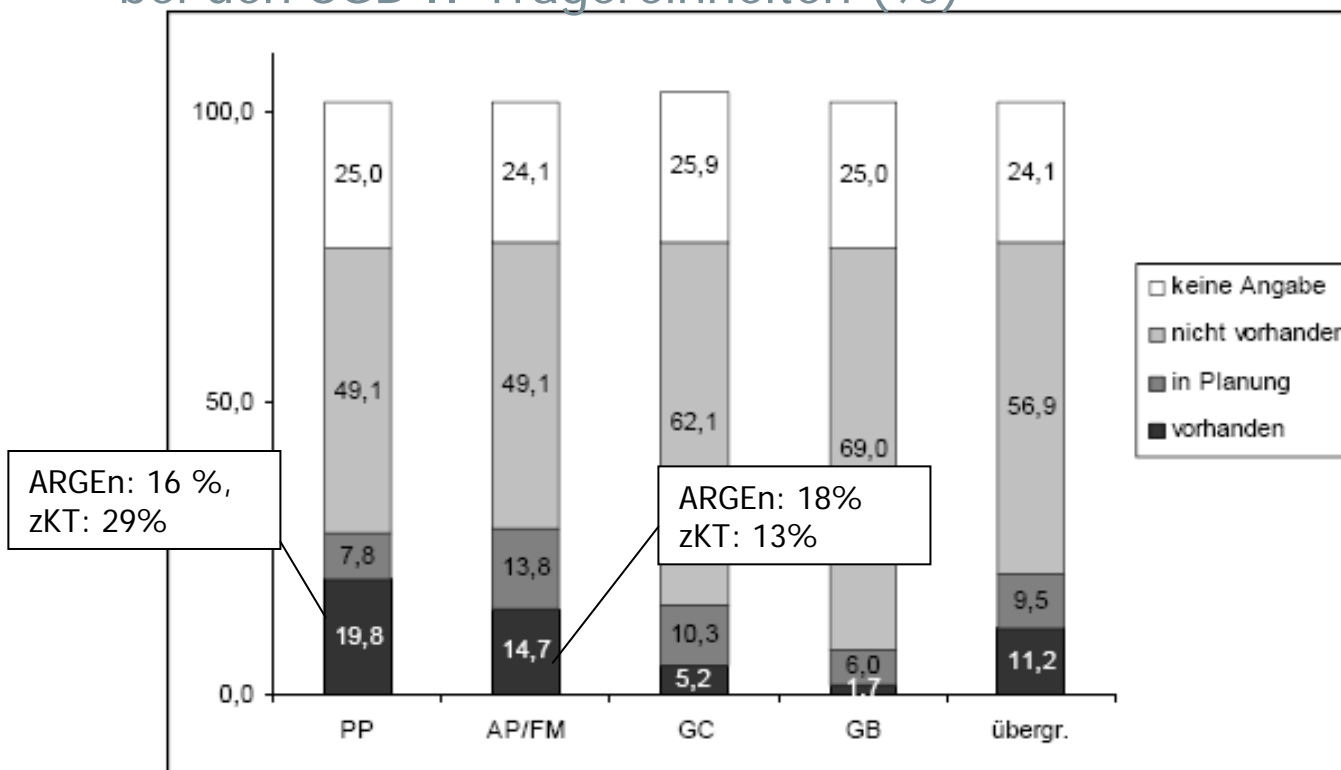
Sechs Formen der personellen Verankerung

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

(Quelle: Onlinebefragung des Gender-Projektes, FIA / GendA / IAQ 2007)

Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung (5)

Vorhandensein von gleichstellungspolitischen Konzepten bei den SGB II-Trägereinheiten (%)



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. Fallzahl n=116.

Gleichstellung ‚top down‘: Institutionalisierung (6)

Konzeptionelle Verankerung

- o Konzeptionelle Verschriftlichung keine zwingende Voraussetzung für Aktivierungsstrategien mit geschlechtsspezifischen Implikationen:
 - o ca. Hälfte der Träger verfolgt ‚Ausbau des Angebots an Kinderbetreuung‘ und ‚geschlechtsspezifische Angebote und Maßnahmen‘ stark bzw. eher stark
 - o Größter Handlungsbedarf weiterhin bei Kinderbetreuung: 34% der Befragten sehen hohen bis relativ hohen Handlungsbedarf
 - o Umgekehrt: in der Hälfte der Trägereinheiten entspricht Kinderbetreuung dem Bedarf?

Gleichstellung ‚top down‘: Zwischenfazit

- o Gleichstellungsziel bislang nur in einer Minderheit von SGB II-Trägereinheiten personell und konzeptionell verankert
- o Verzicht auf Prozesssteuerung zugunsten einer reinen Zielsteuerung erweist sich ggf. nicht als Mittel zur Förderung organisatorischer Vielfalt, sondern als Verzicht auf die Implementation des Zieles
- o Mehr Gewissheit durch Wiederholungsbefragung 2009

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

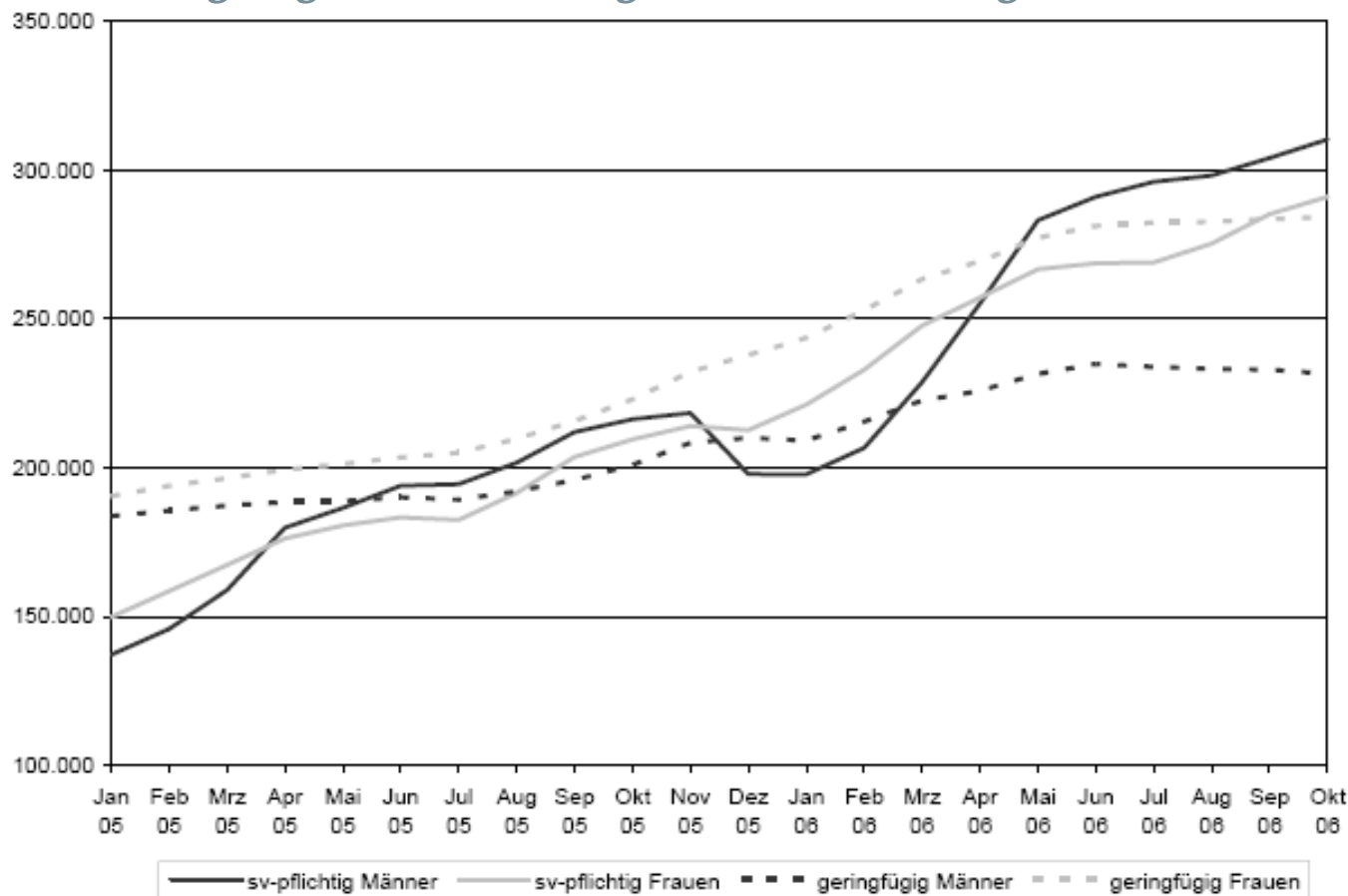
- o Wer wird (nicht) aktiviert?
- o Wie wird aktiviert?
- o Mit welchem Ergebnis wird aktiviert?

Wer wird (nicht) aktiviert?

- o Nur 45% der weibl. eHb gelten als arbeitslos, 52% der männlichen eHb
- o Was ist mit der anderen Hälfte?
 - o Schulbesuch
 - o Vorruhestand / 58er-Regelung (§ 428 SGB III)
 - o **Maßnahmen**: sprunghafter Anstieg im 2. Halbjahr 2005, seitdem konstant um 700.000 (= ca. 13% der eHb); Frauenanteil: 40%
 - o **Erwerbstätigkeit** (> 15 Wochenstunden): Verdoppelung soz.vers.pflichtig beschäftigter eHb seit Jan. 2005 auf rund 600.000 (Okt. 2006) = ca. 11% eHB
 - o Eingeschränkte Zumutbarkeit wg. **Pflege Angehöriger, Kinderbetreuung**

Wer wird (nicht) aktiviert (2)

Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger nach Geschlecht



Quelle: Bundesagentur für Arbeit; FIA/GendA/IAQ 2007

Wer wird (nicht) aktiviert (3)

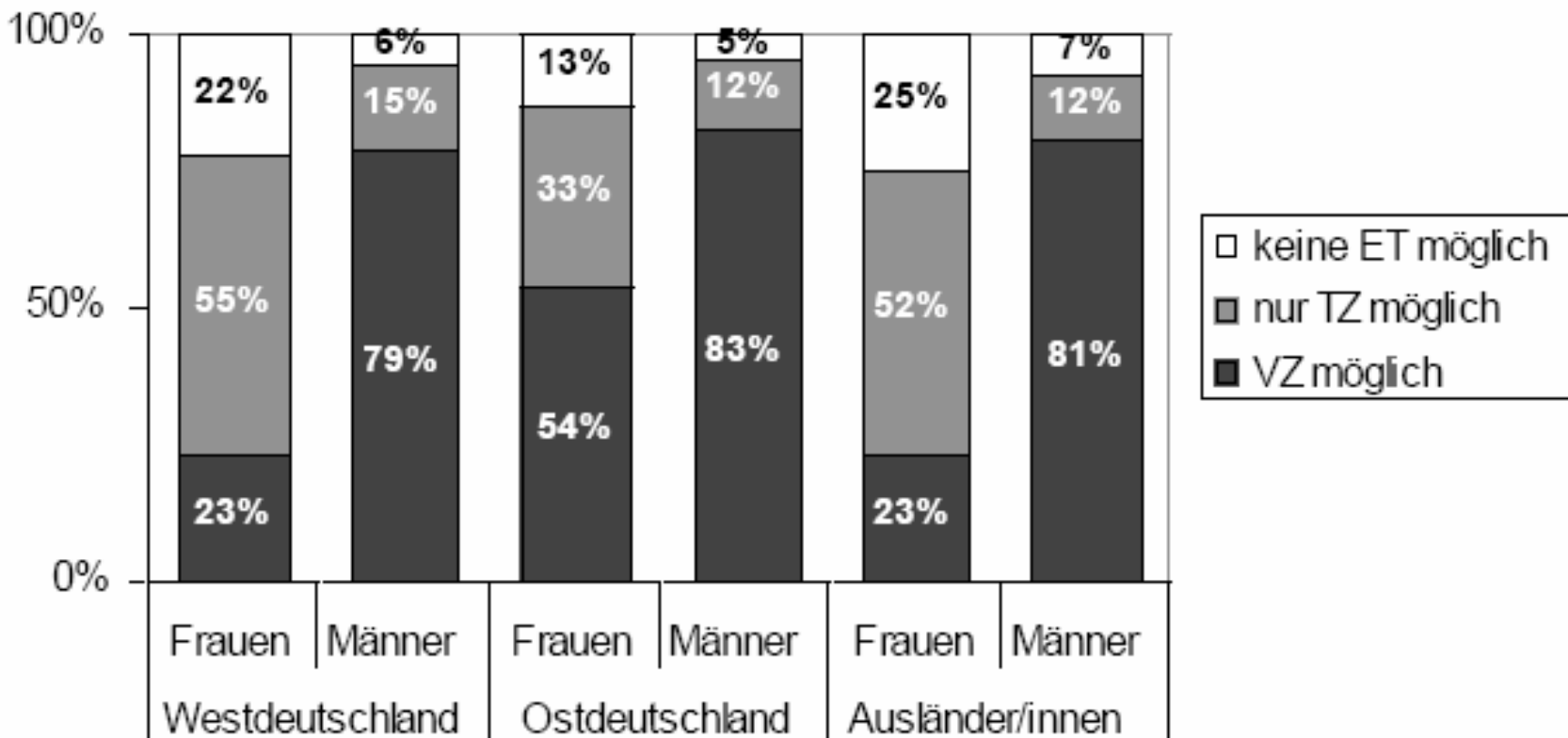
Eingeschränkte Zumutbarkeit durch Kinderbetreuung und Pflege

- o Frauen leben häufiger in BGs mit Kindern*
 - o 49% in BGs mit mindestens einem Kind (Männer:26%)
 - o eHb mit Kinder unter 3: 62% Frauen und 38% Männer.
- o Kinder schränken Erwerbstätigkeit bei Frauen in stärkerem Maße ein*
 - o Knapp die Hälfte sieht Möglichkeit einer Teilzeittätigkeit, ein Viertel sieht gar keine Möglichkeit, Tätigkeit aufzunehmen
 - o 84 % der Männer sehen Möglichkeit zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit (mit Kindern unter 3: 90%)
- o Geschlechterdifferenzen besonders ausgeprägt in Westdeutschland und unter Migrant/innen

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

Wer wird (nicht) aktiviert (3)

Beschäftigungsmöglichkeiten von Personen mit Kindern im Alter bis zu 14 Jahren



Quelle: Querschnittsbefragung; Achatz 2007

Wie wird aktiviert - Maßnahmeteilnahme

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

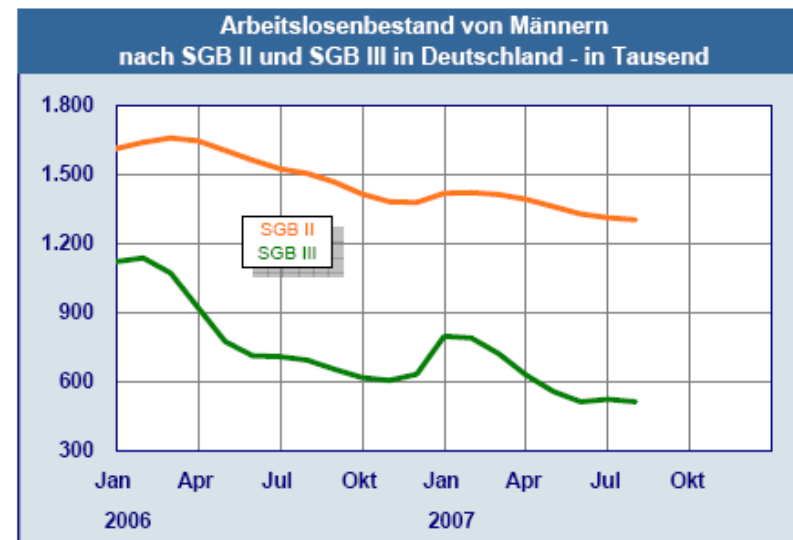
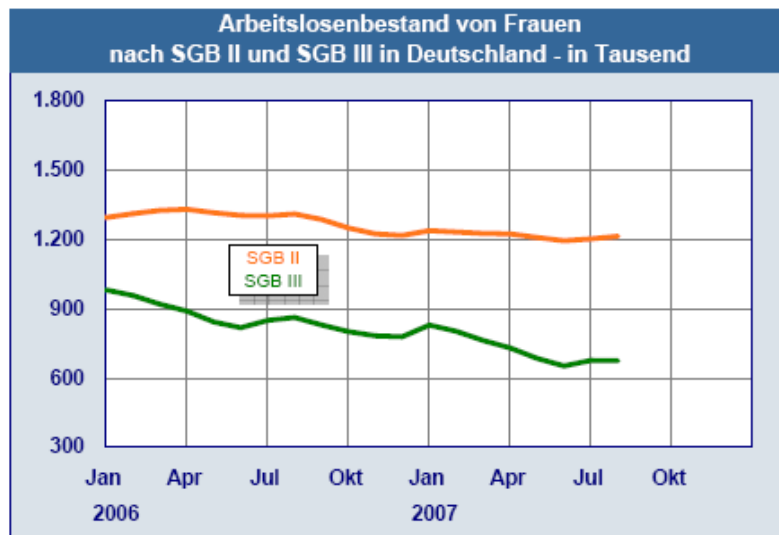
	Frauenanteil in %		U25	Differenz zur Förderquote (43,4%)
	Deutschland, U+Ü25			
	West	Ost		
Eingliederungszuschüsse	30,9		37,1	- 12,5
	26,0	38,5		
Einstiegsgeld	34,1		34,9	- 9,3
	30,3	38,4		
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	40,2		35,2	-3,2
	33,6	41,6		
Arbeitsgelegenheiten	40,5		39,9-	-2,9
	35,5	46,0		
Maßnahmen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

Wie wird aktiviert - Intensität der Betreuung

- o Beratungsgespräche
 - o Männer haben häufiger Beratungsgespräche und schließen häufiger Eingliederungsvereinbarung ab
- o Sanktionen: bei Männern häufiger als bei Frauen
- o Unterstützung bei Kinderbetreuung: Bei Frauen häufiger Thema im Beratungsprozess, aber
 - o Nur 5% derer mit Problemen bei Kinderbetreuung erhalten konkrete Unterstützung
 - o Eltern kleiner Kinder und jugendliche Alleinerziehende nicht häufiger als andere Eltern
 - o Nur in 7% der Fälle (ARGEn) bzw. 28% (zkT) kümmern sich Fachkräfte selbst um Kinderbetreuung

Mit welchem Ergebnis wird aktiviert?

- o Männer profitieren stärker vom konjunkturellen Aufschwung
- o Geschlechterdifferenzen bei Rückgang der Arbeitslosigkeit stärker ausgeprägt im SGB II als im SGB III
- o Abgänge von Frauen häufiger als bei Männern in Nichterwerbstätigkeit
 - o im SGB II: häufiger wg. Veränderungen innerhalb der BG



5. Mögliche Gründe für Geschlechterdifferenzen: Erste Anhaltspunkte

- o Arbeitsmarktsegregation
- o Institutionelle Hürden
- o Personelle Ressourcen der Fachkräfte
- o Untersch. Arbeitsmarktnähe
 - o Erwerbsbiographien
 - o Erwerbsorientierungen

Arbeitsmarktsegregation

- o Konjunktureller Aufschwung betrifft insbesondere Branchen mit hohem Anteil männlicher Beschäftigter : Verarbeitendes Gewerbe, Logistik, Telekommunikation (> 70%Männer)
 - o Auch höhere Anteil von Männern bei Eingliederungszuschüssen daher ggf. ‚nachfragegesteuert‘
- o Minijobs konzentrieren sich auf Dienstleistungsbranche mit hohem Frauenanteil
- o Offene Frage: Inwieweit wird im Aktivierungsprozess versucht, dieser AM-Segregation gegenzusteuern, inwieweit wird sie durch den Aktivierungsprozess verstärkt?
 - o Vorrang Integration vor Qualifizierung besitzt aufgrund von hohem Minijob-Angebot für Frauen möglicherweise ungleiche Wirkungen

Institutionelle Hürden: Kinderbetreuung

- o Einerseits: Verbesserte gesetzliche Grundlagen
- o Bei (mindestens) einem Drittel der Trägereinheiten kein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot
- o Aber: Finanzielle Anreizsysteme
 - o Kosten der Kinderbetreuung tragen Kommunen
 - o Aber: Anrechnung von Erwerbseinkommen vorrangig auf Regelsätze, nicht auf kommunal getragene Kosten der Unterkunft

Personelle Ressourcen

Zeitliche Ressourcen:

- o Betreuungsrelationen leicht verbessert, aber immer noch hoch:
 - o U25: 155 eHb je Mitarbeiter/in (Vollzeitäquivalente)
 - o U25+Ü25: 192 eHb (*Quelle: IAW-Befragung*)

Kompetenzen und Handlungsorientierungen:

- o Gendersensible Fallbearbeitung erfordert Genderkompetenz = Handlungswissen und -orientierungen, mit denen geschlechtsspezifische Bedarfslage identifiziert und entsprechende Hilfeplanung eingeleitet werden kann
- o Genderkompetenz kaum Bestandteil von Ausbildungscurricula; Gender-Schulungen von Fachkräften besitzen in der Praxis bislang marginale Bedeutung

Unterschiedliche Arbeitsmarktnähe

- o Erwerbsbiographie: Nachwirkungen des Hartz IV-Effektes
 - o Höherer Anteil arbeitsmarktferner Frauen im neuen Hilfesystem
- o Traditionale Erwerbsorientierung
 - o Kein einfacher Rückschluss von Nicht-Können auf Nicht-Wollen; Datenlücke: Erwerbswünsche von SGB II-Bezieher/innen.
 - o Geringe Erwerbsneigung als Ursache (Hemmnis für Erwerbsaufnahme) oder Wirkung?
 - o Wechselwirkung von Arbeitslosigkeitserfahrung und Erwerbsorientierungen
 - o Retraditionalisierung als subjektive Verarbeitungsform von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung (Dörre 2006)
 - o Aber: Auch bei Männern können Dauerarbeitslosigkeit und Bildungsarmut zu Selbststigmatisierung und Senkung der Erwerbsneigung führen (Solga 2005) – Anpassung der Erwerbsneigung nach unten?

6. Fazit

- o Gesetzeslücke führt nicht in erster Linie zu organisatorischer Vielfalt, sondern zu organisatorischen Lücken
- o Weiterhin Problem der verdeckten Exklusion (stille Reserve)

Mögliche Ansatzpunkte für eine Gegensteuerung

- o Steuerungsprozesse: mehr Prozesssteuerung bzw. mehr Gender in Zielsteuerung?
- o Finanzielle Anreizprobleme beim Ausbau der Kinderbetreuung beseitigen
- o Zeit als Schlüsselressource: Entlastung der Fachkräfte, Verbesserung der Betreuungsrelation
 - o ggf. auch durch Entlastung der Grundsicherung
- o Keine wechselseitige Verstärkung von traditionaler Erwerbsorientierung und Erwerbslosigkeitserfahrung zulassen: frühzeitige Aktivierung / Angebote auch für Eltern kleiner Kinder