

Dr. Alexandra Wagner

# Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht

Präsentation auf der Tagung des GenderKompetenzZentrums

„Gleichstellungsorientierte Folgenabschätzung & Wirkungsanalysen  
– Beispiele und Erfahrungen“

Berlin, 10. April 2008

# Gliederung der Präsentation

- 2. Wirkungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik und Gender-Evaluation**
- 3. Gesetzlicher Rahmen**
- 4. Das Gender-Projekt**

- (2) Projektverständnis und forschungsleitende Hypothesen
- (3) Projektdesign
- (4) Erste Ergebnisse

# Aufgaben der allgemeinen Wirkungsforschung nach § 282 SGB III und § 55 SGB II

## § 282 SGB III

“...(2) Die Untersuchung der Wirkungen der Arbeitsförderung ist ein Schwerpunkt der Arbeitsmarktforschung. Sie soll zeitnah erfolgen und ist ständige Aufgabe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

(3) Die Wirkungsforschung soll unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zielsetzungen des Gesetzes insbesondere

- 1. die Untersuchung, in welchem Ausmaß die Teilnahme an einer Maßnahme die Vermittlungsaussichten der Teilnehmer verbessert und ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht,
- 2. die vergleichbare Ermittlung der Kosten von Maßnahmen in Relation zu ihrem Nutzen,
- 3. die Messung von volkswirtschaftlichen Nettoeffekten beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente,
- 4. die Analyse von Auswirkungen auf Erwerbsverläufe unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern

umfassen.“

# Evaluation Hartz I bis III

## ➤ Bei Evaluation von Hartz I bis III:

- Integration des Gender-Themas als Querschnittsfrage

## ➤ Abschlussbericht des BMAS:

- „Auch methodisch stellen die Untersuchungen in der konsequenten Zusammenführung qualitativer und quantitativer methodischer Ansätze sowie der **Beachtung des Gender Mainstreaming-Prinzips** einen **qualitativen Sprung in der deutschen Arbeitsmarktforschung** dar.“ (BMAS 2006)

## ➤ Umsetzung in der Evaluation:

- Durchgängig geschlechtsdifferenzierte Daten
- keine Bewertung der gesetzlichen Intentionen und Vorgaben (z.B. Minijobs)
- keine Prüfung der Umsetzung der in §§ 8 und 8a genannten Ziele
- keine Analyse von Ursachen unterschiedlicher Wirkungen für Männer und Frauen
- keine zusammenfassende Bewertung
- Genderanalyse: Wirkungen der Minijobs (Modul 1f, RWI und ISG)

# Evaluation der Minijobs

„Die Erweiterung der Minijobs im Zuge der Neuregelungen von Hartz II trägt damit in unterschiedlicher Form zu einer **Verschlechterung der Situation von ost- und westdeutschen Frauen** hinsichtlich einer selbständigen Existenzsicherung bei:

Während sie in den **neuen Bundesländern** eine größere Zahl von Frauen (relativ unabhängig von ihren Partnerbeziehungen) **in die Nähe der Armutsgrenze** bringt, ist sie **für westdeutsche Frauen** mit einer **Verstärkung der Abhängigkeitsbeziehungen von ihren Partnern** verbunden.“

RWI / ISG 2006): Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Teil 1, Essen, S. 220f.)

# Evaluation des SGB II

## Drei Forschungsstränge:

- **Allgemeine Wirkungsforschung nach § 55 SGB II (IAB)**
- **Wirkungsforschung zur Experimentierklausel nach § 6c SGB II**
- **Zwei Querschnittsprojekte**
  - Bewertung des SGB II aus **gleichstellungspolitischer Sicht** (Gender-Projekt)
  - Wirkungen des SGB II auf Personen mit **Migrationshintergrund**

# Gesetzliche Regelungen (1)

## § 1 SGB II

„Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass

1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
2. die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,
3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,
4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,
5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.“

# Gesetzliche Regelungen (2)

## § 8 SGB III:

„(1) Zur Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen ist durch die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung auf die **Beseitigung bestehender Nachteile** sowie auf die **Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes** hinzuwirken.

(2) Frauen sollen **mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit** gefördert werden.“

Nach § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II gelten die Bestimmungen des § 8 SGB III zur Frauenförderung auch für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach SGB II.

# Das Projekt

- **Auftraggeber:**  
Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- **Auftragshintergrund:**  
§ 55 SGB II – allgemeine Wirkungsforschung
- **Ziel des Forschungsvorhabens:**
  - Gesamtschau über die im Rahmen des § 55 SGB II im IAB und im Forschungsverbund des § 6c SGB II erzielten Evaluationsergebnisse sowie eine Bewertung dieser Ergebnisse aus gleichstellungspolitischer Sicht
  - Eingehende qualitative Analysen zur gleichstellungspolitischen Bewertung insbesondere des Aktivierungsprozesses
- **Laufzeit:** 2007 bis 2009

# Das Konsortium

- **Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ)**  
Universität Duisburg-Essen

Institut Arbeit und Qualifikation

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

- **Forschungsteam  
Internationaler Arbeitsmarkt (FIA)**  
Berlin



- **GendA**  
Institut für Politikwissenschaft  
Philipps-Universität Marburg

Forschungs- und Kooperationsstelle

**GendA**...

Arbeit, Demokratie und Geschlecht

# Forschungsleitende Hypothesen

- **Geschlechtsneutrale Regelungen treffen auf eine geschlechtsspezifisch geprägte Arbeits- und Lebenswelt.**
- **Aus diesem Grund sind Frauen und Männer von den Wirkungen des SGB II in unterschiedlicher Weise betroffen.**
- **Wichtige Einflussfaktoren dafür sind u. a.:**
  - die unterschiedliche Belastung durch **Sorgearbeit** (Kindererziehung und Pflege), die sich auch in der **Art der Teilung bezahlter und unbezahlter Arbeit** in Paarhaushalten widerspiegelt,
  - unterschiedliche **Geschlechterleitbilder** (bei den Beschäftigten der SGB II-Träger (persönliche AnsprechpartnerInnen und FallmanagerInnen) und bei den Kund/inn/en, aber auch bei den Arbeitgebern
  - **Ziele und Schwerpunktsetzungen** bei den SGB II – Trägern (Gender Mainstreaming, Gleichstellung, Frauenförderung)
  - **Rahmenbedingungen** (Arbeitsnachfrage auf dem lokalen Arbeitsmarkt, Infrastruktur bei Kinderbetreuung und ÖPNV)

# Das Projektverständnis

Die Umsetzung des SGB II ist ein interaktiver Prozess zwischen

- **den Fachkräften** bei den Trägern der Grundsicherung und der Arbeitsmarktpolitik
  - Strategien und Konzepte der Organisation, Leitbilder
  
- **und den Kund/inn/en**
  - Lebensentwürfe, Leitbilder und Verhaltensmuster, Rollenverständnis
  
- **in einem Umfeld**, das durch konkrete Rahmenbedingungen und das Wirken weiterer Akteure geprägt wird.
  - Arbeitsmarktlage und -struktur (z.B. Branchen), Infrastruktur (z.B. Kinderbetreuung, ÖPNV), Nachfrageverhalten der Arbeitgeber etc.

# Mögliche genderspezifische Wirkungen

- **Männer und Frauen haben unterschiedlichen Zugang zu Leistungen**
  - Anrechnung von Partner-Einkommen bei ehemaligen Empfänger/inne/n von Arbeitslosenhilfe und nach Bezug von ALG I
- **Männer erfahren eine andere Behandlung als Frauen bei den Trägern der Grundsicherung**
  - wegen der Orientierung an stereotypisierten Geschlechterleitbildern
  - aufgrund von Nachteilsausgleich (besondere Förderung von Frauen)
- **Männer und Frauen finden in ihrem Umfeld unterschiedliche Bedingungen vor**
  - um ihre (unterschiedlichen) Erwerbswünsche zu realisieren (Angebot von Arbeitsplätzen nach Branchen/ Tätigkeiten)
  - für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Möglichkeiten zur Kinderbetreuung, ÖPNV)

# Widerstreitende Leitbilder im SGB II

## ➤ „geschlechtsneutrales“ Leitbild

- Alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft sollen dazu beitragen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden oder zu reduzieren und müssen dazu ggf. ihre Arbeitskraft einsetzen – unabhängig von der bisherigen Arbeitsmarktnähe. (eng gefasste Ausnahmeregelungen)
- Integrationshilfen für alle erwachsenen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft
- für SGB II–Kund/inn/en wird das Ernährermodell gesellschaftlich nicht akzeptiert (für gut Verdienende weiterhin gefördert)

## ➤ Stärkung der wechselseitigen Einstandspflichten in Partnerschaften

- Hilfebedürftigkeit nicht auf individueller Ebene, sondern auf Ebene von Bedarfsgemeinschaften
- kann zu (neuen) ökonomischen Abhängigkeiten führen

Faktisch: **mittelbare Diskriminierung von Frauen**

(Formal geschlechtsneutralen Normen haben faktisch geschlechtsdifferente Folgen, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt werden könnte.)

# Gender- und Gleichstellungsanalyse

- **Erfassung geschlechtsdifferenzierter Wirkungen des SGB II (geschlechtersensible Befunde)**
  - im Kontext kulturell und sozial bestimmter Geschlechterverhältnisse
- **Frage nach dem Zustandekommen der geschlechtsdifferenzierten Wirkungen (Ursachenermittlung)**
  - Formulierung geschlechtersensibler Problemstellungen
- **Frage nach Gender-Mainstreaming und gleichstellungspolitischen Ansätzen bei den Akteur/innen der Umsetzung (Untersuchung der Steuerungskompetenz)**
  - Werden geschlechtlich konnotierte Lebens- und Arbeitsweisen reproduziert, verstärkt oder gemildert?
- **Formulierung von Schlussfolgerungen (Empfehlungen)**
  - Wie können Ungleichgewichte und Benachteiligungen überwunden oder gemildert werden?

# Zentrale Bestandteile der Untersuchung

- **Synopse der Ergebnisse anderer Forschungsprojekte nach §§ 55 und 6c SGB II unter der Fragestellung der Wirkungen aus gleichstellungspolitischer Sicht – d.h.**
  - Aus- und Bewertung, Zusammenfassung, Interpretation
  - Vertiefung mittels eigener Datenanalysen und Verknüpfung mit Ergebnissen der qualitativen Untersuchungen
  
- **Eigene qualitative Untersuchungen**
  - **Prozessebene:** Umsetzung von Gender Mainstreaming und Organisationshandeln im Aktivierungsprozess
  - **Ursachen und Hintergründen** für festgestellte geschlechtsspezifische Unterschiede auf der Ergebnisebene
  
- **Zusammenführung / Gesamtschau**
  - Wirkungen der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht + Empfehlungen

# Eigene qualitative Erhebungen

**E-Mail-Befragung zur  
GM-Implementation**

**April 2007  
(+ Anfang 2009)**

**Oktober  
2007 -  
Mitte 2008**

**Intensiv-Fallstudien bei 10  
Grundsicherungsträgern**

**begleitend**

**Expert/innen-Interviews**



# Intensivfallstudien

- **Im Fokus: Organisationshandeln / Aktivierungsprozess**
  - Analyse von Ursachen und Hintergründen geschlechtsspezifischer Besonderheiten
- **kriteriengeleitete Auswahl der Grundsicherungsträger**
  - Umfang und Art gleichstellungspolitischer Aktivitäten
  - Berücksichtigung der Merkmale Stadt-Land, Ost-West etc.
- **Bestandteile und Methoden**
  - Dokumenten- und Datenanalyse
  - Einzel-Interviews mit Fachkräften auf verschiedenen Ebenen
  - Gruppendiskussionen mit Fallmanager/inne/n und persönlichen Ansprechpartner/inne/n
  - (Nicht-) Teilnehmende Beobachtung
  - Interviews mit Kund/inn/en bzw. Bedarfsgemeinschaften
  - Interviews bei Trägern und sozialen Dienstleistern

# Datenlage

## ➤ Veröffentlichte Daten der amtlichen Statistik

- nicht immer geschlechterdifferenzierend
- Datenlücken - z.B. aktuelle Eingliederungsbilanzen nach Rechtskreisen
- Unzureichende Differenzierung nach Personengruppen (z.B. Nichtleistungsbeziehende, Personen, die nach §10 SGB II von der Zumutbarkeit ausgenommen sind)
- Kaum aussagefähige Verknüpfungen zum Haushaltskontext

## ➤ Befragungsdaten

- Querschnittserhebung des IAB
- Kundenbefragung des Untersuchungsfelds 3 im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel
- Panel Arbeit und Soziale Sicherung (PASS) des IAB
- **Verknüpfung von Individual- und Haushaltsebene sowie Zusammenführung von materiellen Leistungen und Vermittlung / Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration**

# Zugang zu Leistungen des SGB II

Analysen des IAB mit Befragungsdaten ergeben:

- Ca. **11%** der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger/innen haben nach Einführung des SGB II **allein aufgrund des Systemwechsels den Anspruch auf Transferleistungen verloren.**
- Während **7,7%** der männlichen Arbeitslosenhilfebezieher aufgrund des Systemwechsels keine Leistungen mehr erhielten, traf dies auf **14,9%** der weiblichen Arbeitslosenhilfebeziehenden zu.

Ein Teil der ehemaligen Arbeitslosenhilfebeziehenden – darunter mehrheitlich Frauen – haben unter sonst gleichen Bedingungen keinerlei Leistungsanspruch nach SGB II....

...und als **Nichtleistungsempfänger/innen** schlechte Chancen auf arbeitsmarktpolitische Förderung im SGB III.

# Stellenwert von Gleichstellungspolitik

„Welchen Stellenwert für die Geschäftspolitik in Ihrer ARGE / SGB II-Einheit hatten im zweiten Halbjahr 2006 die folgenden Ziele?“

Stellenwert übergeordneter arbeitsmarktpolitischer Ziele	
	Arithmetische Mittelwerte auf eine Skala von 1=sehr niedrig bis 5= sehr hoch
Integration in den ersten Arbeitsmarkt Ü25	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
<b>Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Arbeitsmarktintegration</b>	<b>3,1</b>
Fallzahl	424

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

# Institutionalisierung

Bislang **keine umfassende Institutionalisierung** von Gleichstellung bzw. Gender Mainstreaming oder Chancengleichheit.

- häufigste Form der Institutionalisierung: Verankerung **personeller Zuständigkeiten**
  - bei der Mehrheit (58%) der ARGE n und der zKT **kein/e** Zuständige/r oder Beauftragte/r für Gleichstellung (31.12.2006)
- bislang nur wenige Vereinbarungen oder **Konzepte** zur Umsetzung von Gleichstellung im Beratungs- und Vermittlungsprozess
  - bei 15% vorhanden, bei weiteren 14% in Planung; geringer Konkretionsgrad
- auch im Fall personeller Verankerung von Gleichstellung **nur geringer Einfluss auf die operative Tätigkeit** der jeweiligen SGB II-Trägereinheit

*Nur eine Minderheit (21%) der Zuständigen für Gleichstellung gaben an, in hohem oder sehr hohem Maße an der Entwicklung und/oder Ausgestaltung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bzw. Strategien beteiligt zu sein. 48% waren überhaupt nicht oder nur in geringem Maße beteiligt.*

# Genderkompetenz der Fachkräfte

- **Wird derzeit kaum zielgerichtet entwickelt - Befragung zeigt hohen Handlungsbedarf**
  - Gender-Schulungen spielen im Verhältnis zu den anderen Schulungsarten eine nachrangige Rolle - sowohl für Führungskräfte als auch für Fachkräfte.
  - Die Befragten geben lediglich zu **10,3%** an, dass Gender-Aspekte **Teil der Ausbildung** der persönlichen Ansprechpartner/innen bzw. Fallmanager/innen seien; **47,4%** verneinen dies und über 20% können darüber keine Auskunft geben
  - **25%** der Befragten gaben an, dass Gleichstellung **Bestandteil der Fortbildungen** der Fallmanager/innen sei; **39,7%** verneinten dies und **12,1%** geben an, dies zu planen.
- **Die für Gleichstellung zuständigen befragten Personen gaben zu **9,5%** an, dass **in ihrer SGB II-Trägereinheit eine Gender-Schulung** für die Beschäftigten stattgefunden hat.**

**Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!**