



HTMI Workshop Gleichstellungspolitik und Strukturreform des SGB II, 28.10.2010

Aktuelle Problemsituation II: **Nichtleistungsbeziehende**

Prof. Dr. Sigrid Betzelt
HWR Berlin



Fragestellung: Wie wirkt das Konstrukt Bedarfsgemeinschaft auf Umsetzung Gleichstellungsziel, bes.hinsichtlich aktiver Leistungen?

Fokus auf 3 Schlüsselgruppen von Frauen:

- a. *Frauen in Paar-Haushalten*: Praktische Umsetzung der vollen Erwerbsverpflichtung?
- b. *Alleinerziehende*: „Gewinnerinnen“ der Reform hinsichtlich aktiver Förderung und besserer Erwerbsintegration?
→ Beides auf Basis von Sekundäranalysen (Wirkungsforschung)
- c. **Nichtleistungsbeziehende**: bis 2008 keinerlei Daten, Vermutung: Zunahme, überwiegend Frauen
→ Eigene Untersuchung auf Basis des SOEP



Analysen zu Verteilungswirkungen des Systemwechsels: (Becker/Hauser 2006, IAB 2007)

Frauen in Paarhaushalten aus Arbeitslosenhilfe:

= überproportional „Verliererinnen“ des Systemwechsels wegen erweiterter Einkommensanrechnung (ca. doppelt so häufig wie Männer kein ALG II-Anspruch)

→ spiegelt geschlechterspezifische Arbeitsteilung und Lohnungleichheiten

→ viele haben Ansprüche ganz verloren

= Nichtleistungsbeziehende - „sozialrechtliches Verschwinden“

→ Re-Familialisierung sozialer Sicherung, Verweis auf traditionelles Ernährermodell



Rechtliche Situation Nichtleistungsbeziehender:

- nicht bedürftig nach SGB II
- unterliegen Rechtskreis SGB III sofern:
 - arbeitslos registriert
 - verfügbar für Arbeitsmarkt
 - Mitwirkungspflichten wie alle Arbeitslosen; Sanktionierung
 - keine Ansprüche auf aktive Leistungen außer allg. Beratung und Vermittlung; formaler Zugang zu Arbeitsförderung
 - keine soziale Absicherung (KV, AV, RV, PF)!
- *Inkonsistenz*: BGB Unterhaltsrecht kennt keine Unterhaltspflicht Unverheirateter! → keine zivilrechtlich einklagbaren Ansprüche, aber sozialrechtliche Verweisung



Fragestellungen der Untersuchung :

I. Eigene empirische Analyse zu den NLB:

- Anzahl Nichtleistungsbeziehender seit 2005
- Soziale Zusammensetzung? Arbeitsmarktnähe?
- Einkommenssituation?
- Erwerbsorientierungen?
- Wie oft gelingen ihnen Arbeitsmarktübergänge?

II. Sekundäranalysen: Inwieweit werden NLB aktiv durch BA-Eingliederungsleistungen gefördert?

1. Wie hat sich Anzahl der NLB entwickelt?

– Zahlen der BA



▪ Starker Rückgang insgesamt

2004: 903.000, davon 56 % Frauen

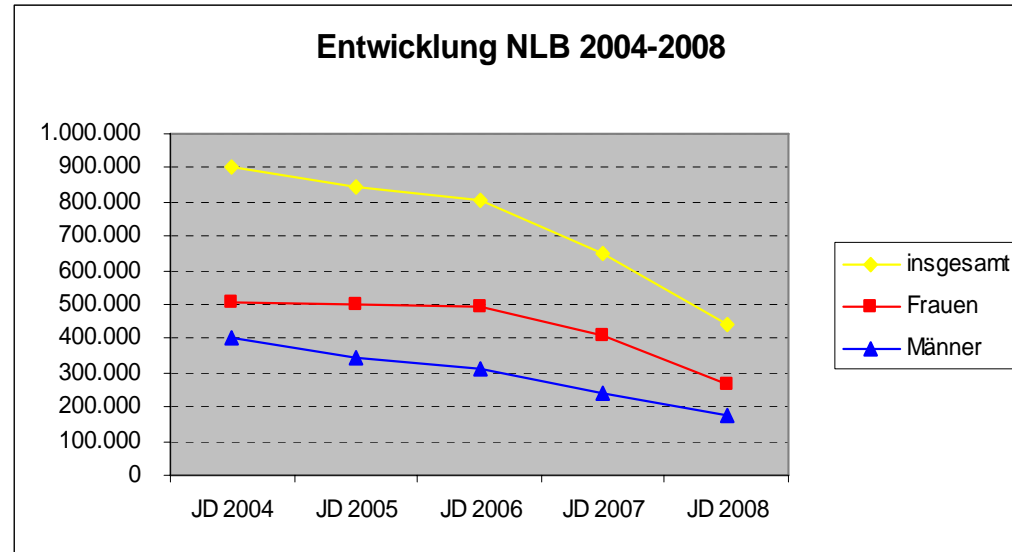
2005: 844.000, davon 59 % Frauen

→ **Wechsel zum SGB II: -6%**

2008: 400.000, davon 60 % Frauen

→ **Halbierung der Zahl der NLB**
(Männer - 56 %, Frauen - 47 %)

→ **NLB an ALO in SGB III: 40%**
(Ost: 49%, West: 36%)



Quellen: BA-Statistiken; WSI-Frauendatenreport 2005

▪ Erklärungsansätze:

- **Verschärfung Mitwirkungspflichten** – aber keine Ansprüche, geringer Anreiz sich arbeitslos zu melden, Rückzug in ‚Stille Reserve‘ (Rückgang F > M ?)
- **Positive Entwicklungen am Arbeitsmarkt** (Rückgang M > F)

2. Soziale Zusammensetzung der NLB? – SOEP-Analyse



Analyse auf Basis Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 2004-2008 (T. Schmidt):
Def. NLB = Personen >18J., arbeitslos gemeldet ohne ALG & ALGII & Soz.geld

Tab. 1: Zusammensetzung der Arbeitslosen ohne Leistungsbezug (SOEP 2008):
N=246 (repräsentativ); 17% der Arbeitslosen im SOEP

Geschlecht	67% Frauen
Ost - West	70% Westdeutschland
Alter	< 35J.: 37% 35 - 44: 12% 45 - 49: 9% 50 - 65: 42%
Bildungsstand	31% Haupt-, 43% Realschulabschluss, 8% Abitur 61% beruflicher Abschluss, 14% Hochschulabschluss

2. Soziale Zusammensetzung der NLB? – SOEP-Analyse (2008)



Erwerbserfahrung	<ul style="list-style-type: none">⊘ 14,7 Jahre⊘ davon 11 Jahre Vollzeit-, 3 Jahre Teilzeitarbeit;⊘ 3,2 Jahre arbeitslos (kumuliert) <p>Ähnlich wie alle Arbeitslosen, aber kürzere ALO</p>
Haushaltstyp, Familienstand	<ul style="list-style-type: none">■ 48% PartnerIn mit Kind/ern■ 25% PartnerIn ohne Kind■ 30% haben Kinder unter 16 J., meist im Schulalter (11-16J: 43% , 4-6J: 33%)■ 43% verheiratet zus.lebend, 41% ledig (KV-Schutz!)
Erwerbstätigkeit	14% aller NLB geringfügig erwerbstätig

➔ Überdurchschnittlich qualifizierte Arbeitslose, längere Erwerbserfahrung, häufig Jüngere / Ältere, Minderheit hat Kinder

3. Einkommenssituation?



Tab. 2: Einkommenssituation der NLB-Haushalte im Vergleich zu allen Arbeitslosen-Haushalten im SOEP (2008)

	NLB-HH	Alle ALO
Median-Haushaltseinkommen:	1.832 €	1.296 €
Persönliches Einkommen der NLB	240 €	197 €
Medianeinkommen Partner/in	1.600 €	1.149 €

➔ NLB leben überwiegend *nicht* in „Großverdiener-Haushalten“, Partnereinkommen relativ moderat

4. Wie hat sich die Gruppe 2004-2008 verändert?



■ Vor / nach Systemwechsel zum SGB II (2004-2006):

- NLB Anteil an Arbeitslosen
- NLB in Westdeutschland
- Abiturienten / AkademikerInnen
- Alleinerziehende (-50%)
- + Frauenanteil
- + mittlere Schul- und Berufsabschlüsse
- + Paare mit Kindern
- ← Systemwechsel, Arbeitsmarktentwicklung

■ Entwicklung 2006-2008:

- + Frauenanteil
- + Ältere ab 50 J., aber auch Jüngere < 25 J.
- überproportionaler Rückgang mittelalte Frauen, Berufsrückkehrerinnen, langzeitarbeitslose Frauen (West) → **Rückzug in**

Stille Reserve?



Längsschnittanalyse:

Wieviele der NLB aus 2007 haben in 2008 einen Job?

→ 56% sind auch 2008 arbeitslos! (2006-2007: 66%)

23% arbeiten Teilzeit oder Vollzeit

15% haben einen „Mini-Job“



- **Große Unzufriedenheit mit persönlichem Einkommen** (2,4 auf 10stufiger Skala)
- **Starke Erwerbsorientierung:**
 - 78% geben an, aktiv auf Stellensuche zu sein (in letzten 4 Wochen)
 - 77% würden „möglichst sofort“ Erwerbstätigkeit aufnehmen
 - Mehrheit sucht Vollzeit-Job (40%), 33% flexibel (VZ oder TZ), 25% TZ
- **Skeptische Einschätzung der Erwerbchancen:**

71% sehen es als „schwierig“ an, geeignete Stelle zu finden,
22% als „praktisch unmöglich“ – realistische Einschätzung!

→ **Fazit:** Mehrheit der NLB sind Frauen, altersgemischt, stark erwerbsorientiert, haben Berufsausbildung und längere Erwerbserfahrung, aber teils „Vermittlungshemmnisse“ durch längere Arbeitslosigkeit und / oder betreuungsbedürftige Kinder.

→ *Sie benötigen Unterstützung bei Vermittlung, Beratung, Weiterbildung*

II. Werden NLB von der BA aktiv gefördert?



Rechtliche Situation:

- Förderung nach **SGB III möglich**, aber liegt im Ermessen (kein Anspruch)
- Förderung nach **SGB II** (z.B. „Ein-Euro-Job“) **nicht möglich** (keine „Bedürftigkeit“)
- „Selbstverpflichtung“ der BA (BA-Verwaltungsrat):
NLB-Anteil an allen Geförderten 2006: 10%, 2008: 30%
(NLB-Anteil an SGB III Arbeitslosen: 40%)
Problem: Keine öffentl. Kontrolle der Zielerfüllung!

Keine offiziellen BA-Zahlen zur tatsächlichen Förderung !

und keine anderen quantitativen Befunde aus Wirkungsforschung

Aber: Frauenquote im SGB III und in Ostdeutschland besonders doppelt so stark verfehlt (2008: -8 PP) wie in SGB II

→ ein plausibler Grund: NLB wenig gefördert

II. Werden NLB von der BA aktiv gefördert?



Warum werden NLB wahrscheinlich *systematisch* zuwenig gefördert?

1. Zielsteuerung der BA durch BMAS-Vorgaben, prioritär:

- schnelle Vermittlung
- Senkung passiver Leistungen

→ Handlungsempfehlungen für Fachkräfte:

Kundensegmentierung, verbindliche Handlungsprogramme für Instrumenteneinsatz

→ Durch Förderung von NLB keine Senkung passiver Leistungen, wäre „Fehlsteuerung“ des Instrumenteneinsatzes

2. Abbau Zielgruppenförderung mit ‚Hartz-Reformen‘

II. Werden NLB von der BA aktiv gefördert?



Wenige qualitative Befunde:

- In der Praxis setzt sich **Logik der Kosteneffizienz** im Beratungs- und Vermittlungsprozess oft durch (Hielscher/Ochs 2009; Bartelheimer/Henke 2009)
- Wenige Daten zur Förderung Nichtleistungsbeziehender, aber soweit vorhanden: **Nichtförderung aus Kostengründen** (Hielscher/Ochs 2009)
- Stattdessen: **Aktivierung** von NLB (z.B. Einfordern von Bewerbungen; vgl. Grimm 2009);
seit 2009 Sanktionsdrohung



Wenige qualitative Befunde:

- **negative psychosoziale Folgen** aufgrund verstärkter familialer Abhängigkeiten, Identitätskrisen (Grimm 2008, Lenhart 2008)

Ambivalente Bewältigungsstrategien:

- Verlassen der Bedarfsgemeinschaft oder Vermeiden des Zusammenziehens (vor allem Jüngere, Unverheiratete)
→ **Flucht vor ‚Zwangsgemeinschaftung‘**
- **Bewusster Leistungsverzicht**, um Aktivierungsregime zu entgehen, Inkaufnahme privater Abhängigkeiten (vor allem Ehefrauen mittleren Alters)
→ Rückzug in Stille Reserve, erklärt z.T. verdeckte Armut



1. Verlust von individuellen Leistungsansprüchen durch Konstrukt Bedarfsgemeinschaft (Geld, Eingliederung, soziale Sicherung)
→ ökonomische Abhängigkeit vom Partner, Anreize zum Verlassen bzw. Nichteingehen häuslicher Gemeinschaft
2. Unterstützungsbedarf bei Erwerbsintegration: starke Erwerbsmotivation, aber schlechte Arbeitsmarktchancen trotz längerer Erwerbserfahrung und Arbeitsmarktnähe
3. Ungenügende Förderung seitens der BA aufgrund Förderlogik, Anreize zur Aktivierung zur statistischen Bereinigung
4. Rückgang der Anzahl von NLB u.a. Ergebnis von Abgängen in Stille Reserve bzw. Grauzonen des Arbeitsmarkts
5. Weiterer Forschungsbedarf: mehr Längsschnittdaten, Befunde zu subjektiven Dimensionen und Handlungsstrategien



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Zum Weiterlesen:

- siehe Publikationsliste in den Tagungsmappen
- <http://www.harriet-taylor-mill.de/pdfs/PubSBetz.pdf>