



Drei Jahre SGB II:
Was können wir wissen? Was sollen wir tun? Was dürfen wir hoffen?
Tagung vom 10. bis 12. Dezember 2007

AG 5: Arbeitsmarktferne Gruppen

Von Dr. Reinhard Penz
Hertie School of Governance, Berlin



Drei Jahre SGB II AG 5 Arbeitsmarktferne Gruppen

Loccum 10. bis 12. Dezember 2007

Dr. Reinhard Penz





Übersicht

1. Arbeitsmarktferne Gruppen: Gibt's die?
2. Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit
3. Zunächst präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik dann *Ultima Ratio* Marktersatz
4. Abkehr von der reinen Beschäftigungsfähigkeit: Autonomie, Capabilities und Teilhabe
5. Wie evaluiert man aktivierenden Marktersatz?



Arbeitsmarktferne Gruppen: Gibt's die?

- Weite Definition von Erwerbsfähigkeit mit umfassenden Aktivierungsanspruch
- Persistente Langzeitarbeitslosigkeit
- Auch Transformationsfolgen
- Mängel an Aktivierung und Prävention in der Vergangenheit
- Strategie der de-kommodifizierenden Kompensation durch Alimentation/Beschäftigung
- Arbeitsmarktferne ein zeitliches Phänomen: transitorisch *und* pfadabhängig



Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit

Ansatz

- Evaluation der Experimentierklausel: Untersuchungsfeld 3
- Vorstudie ISG, dann TNS-Emnid, ZEW, IAQ (“Kundenbefragung”: 25.000 Personen Stichprobe)
- Ziel 2: Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
- Ziel 3: Soziale Stabilisierung
- Operationalisierung, Datensparsamkeit
- Keine „Immunisierung“ der Ergebnisse des institutionellen Wettbewerbs
- Employability: kein „Arbeitsvermögensansatz“ (Potenzialanalyse), kein relationales Konzept (Arbeitsnachfrage, andere gesellschaftliche Optionen), sondern individuell und integrationsbezogen
- Stabilisierung: Kein Stufenkonzept (therapeutische Arbeitsgewöhnung etc.), sondern moderierende Variable (soziale Netzwerke und Unterstützung etc.)



Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit

Operationalisierung

- Isolation der relevanten Faktoren durch den Vergleich einer langzeitarbeitslosen Alg II-Gruppe mit einer kurzzeitarbeitslosen Alg I-Gruppe
- Annahme: Beschäftigungsfähigkeit sinkt mit der Dauer der AL (Pfadabhängigkeit)
- Relevante Faktoren: Qualifikation und Kompetenzen (+), Soziale Kompetenzen (o), Persönlichkeitseigenschaften (+), Gesundheit (+), Arbeitsorientierung (-), Selbsteinschätzung vom Arbeitsmarktchancen (++), Konzessionsbereitschaft (++ / ?), Suchverhalten (+), Soziales Umfeld (+)



Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit

Zielgruppen und Dezitifaktoren der Beschäftigungsfähigkeit

- Ältere: E-Mail und Internet, Persönlichkeit (weniger positive Weltsicht), Gesundheit, Konzessionsbereitschaft, soziales Umfeld
- Personen mit Pflegeverpflichtungen: Qualifikation und Kompetenzen, Gesundheit, Arbeitsuche (letzte vier Woche), Konzessionsbereitschaft, soziale Netze, Einsamkeit, familiäre Konflikte
- Eltern mit Kindern unter drei Jahren: Ausbildungsabschluss, Arbeitssuche, Problem vor allem bei Frauen gegeben
- Alleinerziehende (95 Prozent Frauen): Arbeitsfähigkeit weniger als acht Stunden, Konzessionsbereitschaft, Unterstützungsnetzwerke, familiäre Konflikte
- Personen mit Migrationshintergrund: E-Mail und Internet, Qualifikationen inkl. Soft Skills (nur leicht), tägliche Arbeitsfähigkeit, Arbeitssuche, Konzessionsbereitschaft, familiäre Konflikte, soziale Probleme, stärkere Probleme bei Frauen gegeben
- Generell: Mit Dauer der Arbeitslosigkeit entwickeln sich die Faktoren in Richtung auf eine Verringerung der Beschäftigungsfähigkeit.



Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit

Beschäftigungsfähigkeit als Frühindikator für Integration?

- Positiver Einfluss: Aktive Arbeitssuche in den letzten vier Wochen, gute Berufserfahrungen, tägliche Arbeitsfähigkeit von 6 Stunden und mehr, positive Weltsicht (schwach)
- Negativer Einfluss: extrinsische Arbeitsmotivation, regionale Mobilitätsbereitschaft, geringe IT-/Internet-Kompetenz, finanzielle Konzessionsbereitschaft, Bekanntenkreis mit vielen Arbeitslosen (schwach)
- Abnahme des Einflusses der soziodemographischer Faktoren wie Alter, Geschlecht, Qualifikation, Berufserfahrung mit der zunehmender Aufnahme von Beschäftigungsfähigkeits-Faktoren in die Schätzung der Integrationswahrscheinlichkeit



Marktferne als geringe Beschäftigungsfähigkeit

Schlussfolgerungen

- Marktferne ist nicht standardisierbar auf eine Konstellation bestimmter soziodemographischer Faktoren zurückführbar
- Integration in einem Indikator nicht sinnvoll
- Konzessionsbereitschaft (Einkommen und Region) und extrinsische Motivation (monetäre Anreize) mit negativer Assoziation
- Suchaktivität und gute Selbsteinschätzung der täglichen Arbeitsfähigkeit wichtig
- Zielgruppen sind keineswegs immer marktfern
- Zutreffende Prognose durch eine Kombination von individueller Fallkenntnis und statistischer Analyse möglich
- Instrumentelle Konsequenzen: offen



Zunächst präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik dann *Ultima Ratio* Marktersatz

- Marktferne ist vor allem präventiv vermeidbar: Schweizer Studie zur Aussteuerung, Evaluation Hartz 1 bis 3
- Ultima Ratio: Aktivierender Marktersatz besser als Alimentation
- Welche Aktivierung?
- Realismus beim Integrationsziel: ABM-Evaluation
- Dominanz des Lock-In-Effekts
- Keine nachhaltige Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit
- Zentral: Zugangssteuerung defizitär („mangelhafte Zielgruppenschärfe“ bei AGH)
- Auch: Maßnahmeeinhalte, Kombination mit Qualifizierung und Vermittlung



Abkehr von der reinen Beschäftigungsfähigkeit: **Autonomie, Capabilities und Teilhabe**

- Teilhabesicherung der Hilfebedürftigen nur durch Aufrechterhaltung bzw. Steigerung ihrer Autonomie möglich – gerade bei Marktfernen
- Freiheit gewähren
- Autonomie in Markt, Gesellschaft und Verwaltung
- Autonomie erwächst aus den Möglichkeiten und Fähigkeiten zu (Wahl-)Handlungen (Capabilities) – nicht nur aus der Einkommenskompensation von Risiken (Transfers), nicht nur durch (soziale) Rechte
- Capabilities relationaler Begriff: Vermögen und Fähigkeiten des Individuums *und* Handlungsoptionen und Verfügungsrechte in der sozioökonomische Umwelt
- Autonomie als unbedingtes soziales Recht, Capabilities als Mittel, Teilhabe als Ziel
- Aktivierender Marktersatz (im Sinne der Aktivierung von Capabilities) besser als Alimentation – unter bestimmten restriktiven Voraussetzungen



Abkehr von der reinen Beschäftigungsfähigkeit: Autonomie, Capabilities und Teilhabe

- Kein Gegensatz zwischen Capabilities und Employability
- Notwendige begriffliche Erweiterung in einem Zittersystem aus Arbeitsmarktpolitik und Fürsorge
- Voraussetzung I: genaue Zugangssteuerung (nicht bloß: zwei vermittlungshemmende Merkmale)
- Voraussetzung II: adäquate (Capabilities fördernde) Maßnahmeninhalte
- Voraussetzung III: offene Fenster (Profiling, Beratung, Vermittlung, Befristung)
- Voraussetzung IV: Workfare-Aspekt nicht explizieren, ist aber implizit wirksam
- Freiwilligkeit der Teilnahme?



Wie evaluiert man aktivierenden Marktersatz?

- Analyse der Integrationswirkung als Vermeidung negativer Effekte
- Negative Integrationswirkung als Indikator für defizitäre Zugangssteuerung
- Positive Integrationswirkung als *ein* Indikator für Capabilities fördernde Maßnahmen mit offenen Fenstern
- Aber: eigenes wirkungsanalytisches Indikatorkonzept für Capabilities und ggf. Teilhabe nötig (siehe IAW-Untersuchung für Armuts- und Reichtumsbericht, 6c-Evaluation)
- Implementationsanalyse zur Zugangssteuerung, Auswahl von Trägern, Maßnahmeinhalte, Anreizproblemen, Informationsasymmetrien etc.
- Betriebs- und Organisationsanalysen und Makrowirkungen: Mitnahme, Substitution, Verdrängung

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Hertie School of Governance
Schlossplatz 1
10178 Berlin
Germany

www.hertie-school.org
info@hertie-school.org

Tel.: +49 30 21.23.12 -100

Die Einführung des SGB II zum 1. Januar 2005 hatte bereits im Vorfeld zu heftigen politischen Auseinandersetzungen geführt, die - mit unterschiedlicher Intensität - bis heute anhalten. Knapp drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes liegen nun erste Ergebnisse der Wirkungsforschung zum SGB II vor:

Was können wir anhand dieser Forschungsergebnisse sowie der Erfahrungen der Praktiker über die Wirkungen wissen: Welche Erwartungen haben sich erfüllt? Welche Befürchtungen und Hoffnungen wurden enttäuscht? Welche Auswirkungen auf die Integration, Einkommen und Lebenssituation haben sich ergeben?

Lassen sich aus den Ergebnissen für die Arbeit der SGB II-Träger Lehren ziehen: Welche Instrumente sind erfolgreich? Welche Strategien sind für die verschiedenen Zielgruppen weiterführend?

Lässt die Zukunft Hoffnungen auf eine bessere Integration und Unterstützung erwerbsfähiger (und erwerbstätiger) Hilfebedürftiger berechtigt erscheinen? Welche Konsequenzen sollen Gesetzgeber und Verwaltung für die weitere Entwicklung und Umsetzung des SGB II ziehen?

Sie sind herzlich eingeladen, sich an der Diskussion dieser Fragen zu beteiligen.

Dr. Susanne Koch, IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Dr. Joachim Lange, Evangelische Akademie Loccum, Tagungsleiter

Prof. Dr. Joachim Möller, IAB-Direktor

Dr. Fritz Erich Anhelm, Akademiedirektor

TAGUNGSGEBÜHR:

150,- € für Übernachtung, Verpflegung, Kostenbeitrag; für Schüler/innen, Studierende, Grundwehr- und Zivildienstleistende sowie Arbeitslose Ermäßigung **nur gegen Bescheinigung** auf 75,-€ Eine Reduzierung der Tagungsgebühr für eine zeitweise Teilnahme ist nur nach vorheriger Absprache möglich.

ANMELDUNG:

Mit beiliegender Anmeldekarte an die **Evangelische Akademie Loccum, Postfach 2158, 31545 Rehburg-Loccum, Tel. 05766/81-0, Fax 05766/81-900**. Sollten Sie Ihre Anmeldung nicht aufrechterhalten können, teilen Sie uns das bitte umgehend mit. Bei einer Absage nach dem **3.12.2007** müssen wir 25% der Tagungsgebühr in Rechnung stellen. Falls Sie eine Bestätigung Ihrer Anmeldung wünschen, teilen Sie uns bitte auf der Anmeldekarte Ihre E-Mail-Adresse mit!

ÜBERWEISUNGEN:

Konto der Kirchl. Verwaltungsstelle Loccum **unter Angabe des Tagungsdatums und Ihres Namens**: Volksbank Steyerberg (BLZ 25662540) Kto.-Nr. 37000200; Evangelische Kreditgenossenschaft Hannover (BLZ 52060410) Kto.-Nr. 6050

TAGUNGSLEITUNG: Dr. Joachim Lange Tel. 05766 / 81-241
Joachim.Lange@evlka.de

SEKRETARIAT: Karin Buhr Tel. 05766 / 81-114
Karin.Buhr@evlka.de

PRESSEREFERAT: Reinhard Behnisch Tel. 05766 / 81-105
Reinhard.Behnisch@evlka.de

ANREISE:

Loccum liegt 50 km nordwestlich von Hannover am Steinhuder Meer zwischen Hannover, Minden und Nienburg. Auf Anfrage schicken wir Ihnen eine detaillierte Reisebeschreibung. Sie finden sie auch im Internet: <http://www.loccum.de>

ACHTUNG: Direkte Verbindung zur Akademie mit Zubringerbus am **10.12.2007** um 13:50 Uhr ab Bahnhof Wunstorf, **Ausgang ZOB**.

Am **12.12.2007** zurück Abfahrt **13:20 Uhr** und **16:00 Uhr** ab Akademie. Einfache Fahrt 3,- € (im Bus zu entrichten!).

Bitte unbedingt anmelden, Plätze sind begrenzt!

FESTE ZEITEN IM HAUS:

8.30 UHR MORGENANDACHT, 8.45 UHR FRÜHSTÜCK,
12.30 UHR MITTAGESSEN, 15.30 UHR NACHMITTAGSKAFFEE,
18.30 UHR ABENDESSEN.

Die Akademie im Internet: <http://www.loccum.de>

Gefördert von der



Medienpartner



EVANGELISCHE AKADEMIE

LOCCUM

Drei Jahre SGB II

**Was können wir wissen?
Was sollen wir tun?
Was dürfen wir hoffen?**

In Kooperation mit

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung
Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



**Tagung vom
10. bis 12. Dezember 2007**

■ Montag, 10. Dezember 2007

15:00 **Begrüßung und Einleitung**
Dr. Joachim **Lange**, Ev. Akademie Loccum
Dr. Susanne **Koch**, IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Was können wir wissen?

15:10 **(Weniger) Armut per Gesetz? Die Auswirkungen auf Einkommen und Beteiligung**

Gewinner und Verlierer der SGB II-Reform

Helmut **Rudolph**, IAB, Nürnberg

Soziale Folgen: Teilhabe oder Ausgrenzung?

Dr. Andreas **Hirseland**/Dr. Ulrich **Wenzel**, IAB, Nürnberg

Genderspezifische Auswirkungen des SGB II

Dr. Claudia **Weinkopf**, IAQ Institut Arbeit und Qualifikation, Gelsenkirchen

Kommentare & Bewertung:

Prof. Dr. Richard **Hauser**, Frankfurt

Klaus **Brandner**, MdB, Berlin

Gemeinsame Diskussion

18:30 Abendessen

19:30 **Wie steuert die Bundesagentur im SGB II?**
Heinrich **Alt**, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

■ Dienstag, 11. Dezember 2007

08:00 Einladung zur Morgenandacht; anschl. Frühstück

Was sollen wir tun?

09:00 **Arbeitsmarktpolitische Instrumente und ihre Fortentwicklung**

Einleitende Plenumsvorträge ...

Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt durch Dritte

Sarah **Bernhard**, IAB, Nürnberg

Subventionierung der Arbeit(saufnahme) im ersten Arbeitsmarkt (abhängig & selbständig Existenzgründung)

PD Dr. Joachim **Wolff**, IAB, Nürnberg

Öffentlich geförderte Beschäftigung

Dr. Markus **Promberger**, IAB, Nürnberg

10:45 ...mit anschließender Vertiefung in Arbeitsgruppen

AG 1 **Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt durch Dritte**

Petra **Kaps**, WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin

Siegfried **Averhage**, MaßArbeit kAÖR, Osnabrück
Sarah **Bernhard**, IAB, Nürnberg
Moderation: Dr. Reinhard **Penz**, Hertie School of Governance, Berlin

AG 2 **Subventionierung der Arbeit(saufnahme) im ersten Arbeitsmarkt**

Dr. Marco **Caliendo**, IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Burkhardt **Walter**, AFK Arbeitsförderungs-gesellschaft Stadt Kassel

PD Dr. Joachim **Wolff**, IAB, Nürnberg

Moderation: Bernd **Nothnick**, Nieders. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover

AG 3 **Öffentlich geförderte Beschäftigung**

Dr. Christine **Steiner**, ZSH Zentrum für Sozialforschung Halle

Dr. Friedrich **Hauss**, braintools, Berlin

Marc **Hentschke**, EFAS Evangelischer Fachverband für Arbeit und soziale Integration und Neue Arbeit gGmbH, Stuttgart

Dr. Michael **Gerhardt**, Planungsstab Senatskanzlei, Hamburg

Dr. Markus **Promberger**, IAB, Nürnberg

Moderation: Dr. Peter **Kupka**, IAB, Nürnberg

12:30 Mittagessen

14:00 **„Fördern und Fordern“ spezieller Zielgruppen. Leichter gesagt ...**
Einleitende Plenumsvorträge...

Rehabilitanden

Angela **Rauch**/Johanna **Dornette**, IAB, Nürnberg

Arbeitsmarktferne Gruppen

Dr. Ulrich **Wenzel**, IAB, Nürnberg

Ältere

Dr. Christina **Wübbecke**, IAB, Nürnberg

U 25

Juliane **Achatz**, IAB, Nürnberg

16:00 Kaffee

16:30 ...mit anschließender Vertiefung in Arbeitsgruppen

AG 4 **Rehabilitanden**

Helmut **Schröder**, infas Institut für Angewandte Sozialwissenschaft, Bonn

Manfred **Kauer**, Rhein-Main Jobcenter, Frankfurt

Angela **Rauch**/Johanna **Dornette**, IAB, Nürnberg

Moderation: Karen **Peters**, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin

AG 5 **Arbeitsmarktferne Gruppen**

PD Dr. Matthias **Knuth**, IAQ, Gelsenkirchen

Charlotte **Buri**, Mainarbeit, Offenbach

Dr. Ulrich **Wenzel**, IAB, Nürnberg

Moderation: Peter **Prill**, Die Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, Bremen

AG 6 **Ältere**

Dr. Werner **Eichhorst**, IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn

Dietmar **Linne**, Beschäftigungsförderung Göttingen kAÖR kommunale Anstalt öffentlichen Rechts

Dr. Christina **Wübbecke**, IAB, Nürnberg

Moderation: Matthias **Zeeb**, Sozialwissen-schaftliches Institut der EKD, Hannover

AG 7 **U 25**

Dr. Frank **Braun**, Deutsches Jugendinstitut, München

Klaus **Siegeroth**, Bielefelder Jugendhaus SGBII/SGB VIII, Bielefeld

Juliane **Achatz**, IAB, Nürnberg

Moderation: Andrea **Grimm**, Ev. Akademie Loccum

18:30 Abendessen

Was dürfen wir hoffen?

19:30 **Aktuelle Perspektiven der Fortentwicklung des SGB II**

Dr. Rolf **Schmachtenberg**, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

anschl. **Was sollen wir trinken?**

Gelegenheit zum informellen Austausch

■ Mittwoch, 12. Dezember 2007

08:30 Einladung zur Morgenandacht; anschl. Frühstück

09:30 **Abschlussdiskussion**

eingeleitet durch ein Zwischen-Resümee von Prof. Dr. Werner **Sesselmeier**, Universität Koblenz-Landau

Bundesministerin a.D. Dr. Christine **Bergmann**,

Kammer für soziale Ordnung der EKD,

ehem. Ombudsrat zum SGB II, Berlin

Staatssekretär Thomas **Pleye**, Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Sachsen Anhalt, Magdeburg

Bettina **Schattat**, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

Dr. Ulrich **Walwei**, IAB, Nürnberg

Dr. Matthias **Schulze-Böing**, MainArbeit, Bundes-netzwerk Arge SGB II, Offenbach

Michael **Pflügner**, Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

12:30 **Was isst der Mensch?** Mittagessen