



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 „Immunsierung“ 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 Zwitterssystem 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