

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

10|2023

In aller Kürze

- Am 1. Januar 2019 trat das Teilhabechancengesetz in Kraft. Es umfasst das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM) für Leistungsberechtigte (§ 16i SGB II), die kaum Chancen auf einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt haben.
- Die Förderung enthält wesentliche Elemente eines Sozialen Arbeitsmarkts: eine großzügige Förderung, eine lange Förderdauer sowie eine ganzheitliche Betreuung.
- TaAM wird von den Jobcentern sehr positiv aufgenommen und als wichtige Neuerung im Förderkanon des SGB II betrachtet.
- Ihr Grundverständnis des Instruments beeinflusst die wesentlichen Aspekte der Umsetzung: Auswahl der Geförderten, Akquise der Arbeitgebenden sowie das Coaching.
- Die Zielsetzung der Jobcenter bei der Umsetzung des § 16i wird von der Arbeitsmarktlage sowie der internen und externen Steuerung beeinflusst.
- Insgesamt ist „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in der Umsetzung je nach Ausrichtung des Jobcenters nicht hauptsächlich an den Prinzipien eines Sozialen Arbeitsmarkts ausgerichtet: In Jobcentern der Variante Arbeitsmarktintegration wird TaAM – anders als bei Jobcentern der Variante Sozialer Arbeitsmarkt – primär als Integrationsinstrument genutzt.

Umsetzung des § 16i SGB II Teilhabechancengesetz durch die Jobcenter

Zwischen Sozialem Arbeitsmarkt und Integrationsinstrument

von Kathrin Englert, Claudia Globisch, Markus Gottwald und Peter Kupka¹

Seit der Einführung des Teilhabechancengesetzes steht den Jobcentern mit § 16i SGB II eine Förderung zur Verfügung, die der Kernidee eines Sozialen Arbeitsmarkts nahekommt. Die Jobcenter begrüßen das neue Instrument, in seiner Deutung und Umsetzung zeigen sich jedoch erhebliche Unterschiede.

Bei Erwerbslosen in der Grundsicherung können mit der Dauer ihrer Erwerbslosigkeit problematische individuelle wie soziale Begleiterscheinungen zunehmen. Mit Blick auf besonders schwer vermittelbare Personen wird unter dem Schlagwort des „Sozialen Arbeitsmarkts“ bereits seit Längerem über die Schaffung geeigneter Fördermöglichkeiten diskutiert (Cremer 2007). Bezeichnet wird damit ein Förderansatz, der denjenigen Leistungsberechtigten neue Arbeits- und Lebensperspektiven eröffnen soll, die

mittel- bis langfristig keine realistische Chance haben, auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Beschäftigung aufzunehmen (Kupka et al. 2018). Zu unterstellen ist dies insbesondere bei Personen mit einer sehr langen Dauer von Arbeitslosigkeit beziehungsweise Leistungsbezug (Lietzmann et al. 2018).

Der Hauptgedanke eines Sozialen Arbeitsmarkts besteht darin, durch den langfristigen und gegebenenfalls unbefristeten Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung dem Verlust von sozialen Kontakten oder dem Fehlen einer Tagesstruktur sowie gesundheitlichen und psychischen Problemen, die im Zusammenhang mit Langzeitarbeitslosigkeit

¹ Für Zuarbeiten, Auswertungen, vielfältige Diskussionen und Hinweise bedanken wir uns bei den IAB Projektmitarbeiter*innen (ProIAB) Sandra Biermeier, Ulrike Büschel, Sabine Greger, Anja Mißling-Matthes und Maren Müller sowie unseren Kolleg*innen Viktoria Danneck, Christopher Osiander und Philipp Ramos Lobato.

beobachtet werden (Jahoda 1983), entgegenzuwirken. Angesichts der multiplen Problemlagen der Geförderten ist es sinnvoll, Beschäftigung im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarkts mit Betreuung zu verbinden. Darüber hinaus müssen Arbeitszeit, Anforderungen und Arbeitsbedingungen dem Leistungsvermögen der geförderten Personen angepasst sein (Koch/Kupka 2007). Das Ziel der geförderten Beschäftigung ist demnach nicht primär die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, sondern soziale Teilhabe (Wolff 2017) im Sinne der Chance, trotz der weitgehenden Exklusion vom ersten Arbeitsmarkt eine „gesellschaftlich übliche Lebensweise zu realisieren“ (Bartelheimer 2005).

Seit der Einführung des Teilhabechancengesetzes (THCG) im Januar 2019 steht den Jobcentern mit dem § 16i SGB II („Teilhabe am Arbeitsmarkt“ oder kurz TaAM) ein Instrument zur Verfügung, das der Kernidee eines Sozialen Arbeitsmarkts nahekommt (Ramos Lobato/Dietz 2022). Die Förderung richtet sich an einen Personenkreis, der als sehr arbeitsmarktfremd bezeichnet werden kann und bei dem die Wahrscheinlichkeit eines

Übergangs in eine ungeforderte Beschäftigung gering ist: Geförderte müssen in der Regel sechs der letzten sieben Jahre im Leistungsbezug verbracht haben und dürfen während dieser Zeit nicht oder nur kurzfristig erwerbstätig gewesen sein. Im Einklang damit steht die Länge der Förderung von bis zu fünf Jahren sowie die Einführung einer ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung. Zusätzlich enthält jede Förderung ein Qualifizierungsbudget von bis zu 3.000 Euro.

Damit steht dieses Förderinstrument in einer Traditionslinie mit dem Beschäftigungszuschuss (BEZ, 2007–2012) und dem Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (2015–2018) (Brussig et al. 2019). Zur Finanzierung stellte der Bund zwischen 2019 und 2022 vier Milliarden Euro im Rahmen der Eingliederungsleistungen zur Verfügung.

Selbst wenn das THCG in der öffentlichen Darstellung als Sozialer Arbeitsmarkt bezeichnet wird, heißt das nicht, dass seine Umsetzung der Kernidee folgen muss (Gottwald et al. 2020). Bereits die Zieldefinition des Gesetzes lässt dies offen: Das „Eröffnen von Teilhabechancen“ mag schon durch die geförderte Beschäftigung selbst gegeben sein oder aber erst durch eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt, für die die Förderung lediglich als „Brücke“ fungiert.

Auch die Ausgestaltung des Instruments legt die Möglichkeit unterschiedlicher Schwerpunktsetzungen in der praktischen Umsetzung nahe: So stehen die engen Zugangskriterien, die Höhe der Förderung von zunächst 100 Prozent des Gehalts und das verbindliche Coaching für die Ermöglichung von Teilhabe durch die Förderung. Die Degression der Förderung um jeweils 10 Prozentpunkte ab dem dritten Jahr und ihre zeitliche Begrenzung auf fünf Jahre basieren dagegen auf der Annahme einer zunehmenden Leistungsfähigkeit, die die längerfristige Zielsetzung einer ungeforderten Beschäftigung betont.

Die im Teilhabechancengesetz angelegte Offenheit macht unterschiedliche Umsetzungsvarianten erwartbar. Anhand von qualitativen Fallstudien in 23 Jobcentern sowie einer Online-Befragung aller Jobcenter präsentieren wir im Folgenden ausgewählte Ergebnisse der Implementationsstudie des IAB (vgl. Infobox 1). Zunächst befassen wir uns mit der Bewertung des Instruments durch die Jobcen-

1

Evaluation des Teilhabechancengesetzes

Das Projekt „Governance und Umsetzungspraxis“ ist Teil der Evaluation des Teilhabechancengesetzes, die das IAB im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales seit 2019 durchführt. Die Untersuchung der Implementation erfolgt im Rahmen eines Mixed-Methods-Ansatzes und stützt sich auf drei Erhebungselemente: (a) Qualitative leitfadengestützte Interviews mit Personen mit Entscheidungsbefugnis aus Politik und Verwaltung, (b) Kurz- und Intensivfallstudien in ausgewählten Jobcentern sowie (c) eine standardisierte Befragung der Führungsebene der Jobcenter.

Die Kurzfallstudien, deren Ergebnisse hier präsentiert werden, fokussieren primär auf die Erkenntnisebene der jobcenterinternen Governance der Beschäftigungsmaßnahmen nach § 16e und § 16i SGB II. Entsprechend wurde in ihrem Rahmen die Leitungsebene der Jobcenter befragt. Insgesamt wurden von April 2020 bis Juni 2021 in 23 Jobcentern 46 leitfadengestützte Experteninterviews, überwiegend als Videointerviews, mit Geschäftsführungen oder Betriebsleitungen sowie Bereichs- und Teamleitungen bzw. Programmverantwortlichen geführt, die mit der Organisation des Teilhabechancengesetzes betraut sind.

Neben sequenzanalytischen Fallrekonstruktionen wurden im Zuge der Auswertung inhaltsanalytische Kategorien gebildet und die einzelnen Fälle (Interviews des jeweiligen Jobcenters) systematisiert nach diesen Kategorien kontrastiert. Mit der fallübergreifenden Kodierung anhand des entwickelten Codebaums konnten neben der Rekonstruktion von Fallstrukturen auch fallübergreifende Strukturen entdeckt und systematisiert werden.

Die standardisierte Online-Befragung, deren Ergebnisse hier auch einfließen (Osiander/Ramos Lobato 2022), richtete sich an die Leitung aller 406 Jobcenter; pro Jobcenter wurde also nur ein Fragebogen ausgefüllt. Im Mittelpunkt standen Angaben zur geschäftspolitischen Bedeutung der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II, zu ihren Zielsetzungen, ihrer Finanzierung sowie den gesetzlich vorgegebenen Umsetzungselementen. Die Erhebung wurde zwischen Ende Mai und Ende Juli 2022 durchgeführt, die Rücklaufquote betrug knapp 79 Prozent.

ter, sodann mit den Varianten der Umsetzung, die wir als „Sozialer Arbeitsmarkt“ und „Arbeitsmarktintegration“ bezeichnen.

„Teilhabe am Arbeitsmarkt“: Große Bedeutung, zwei Stoßrichtungen

TaAM hat in den meisten Jobcentern, deren Führungskräfte wir interviewt haben, eine große Bedeutung für die Geschäftspolitik. Stellvertretend dafür steht die Aussage folgender Führungskraft eines Jobcenters, die sagt: Das Instrument

„ist eigentlich genau das, worauf wir im Jobcenter immer gewartet haben. (lacht) Das ist endlich mal die gesetzliche Implementierung eines vernünftigen, eines zielführenden, eines auf Nachhaltigkeit angelegten Förderangebots.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Diese Bewertung bestätigt sich in der quantitativen Erhebung: Mehr als 90 Prozent der Jobcenter sehen das Instrument als eher wichtig oder sehr wichtig an (Osiander/Ramos Lobato 2022). Die Führungen der interviewten Jobcenter betrachten TaAM – neben einigen Jobcentern, die geschäftspolitisch andere Schwerpunkte setzen oder denen das Instrument zu teuer erscheint – entweder mit Emphase als lang ersehnten Schritt in Richtung Sozialer Arbeitsmarkt (im Folgenden Umsetzungsvariante Sozialer Arbeitsmarkt) oder aber – mit ebenso großer Überzeugung – als Integrationsinstrument, das bislang im Werkzeugkasten der SGB-II-Förderung gefehlt habe (Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration). Dies bedeutet keinen Ausschluss des jeweils anderen Aspekts: Arbeitsmarktintegration ist in beiden Varianten gerne gesehen und geförderte Beschäftigung hat fast immer auch Teilhabeaspekte. Der Fokus kann sich im Verlauf der individuellen Förderung zudem ändern. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass es in der Variante Arbeitsmarktintegration nicht als hinreichend angesehen wird, dass durch die Teilnahme an der Förderung selbst bereits Teilhabe vermittelt wird.

Umsetzungsvariante Sozialer Arbeitsmarkt

Die Jobcenter aus den qualitativen Fallstudien, die bei ihrer Bezugnahme auf das Instrument der Idee eines Sozialen Arbeitsmarkts folgen, erachten TaAM als ein unerlässliches und bis dato fehlendes

Förderinstrument für die Zielgruppe der Leistungsberechtigten im SGB II, deren Leistungsfähigkeit stark eingeschränkt ist und für die sie kaum noch Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt ausmachen. Aus ihrer Sicht kann dieser Personenkreis nur noch im Rahmen eines Sozialen Arbeitsmarkts Beschäftigung finden. Die befragten Führungskräfte berichten, dass bereits die Teilnahme an der geförderten Beschäftigung positiven Einfluss auf die Lebenszufriedenheit, die psychische und physische Gesundheit, die Einbindung in soziale Netzwerke, die Erfahrung gesellschaftlicher Anerkennung, die materielle Lage und die familiäre Situation hat. Die Nichtvermittelbarkeit des Personenkreises in reguläre Beschäftigung erscheint als akzeptierte Realität. Daraus leitet sich der Anspruch ab, betroffenen Personen eine erwerbsarbeitsähnliche Beschäftigung zur Verfügung zu stellen, ohne dass sich daraus eine Perspektive der Arbeitsmarktintegration eröffnet.

„In dem Fall, den ich vorhin berichtet habe, von der Ortsgemeinde [im ökologischen Gartenbau], ne? Das ist ein Mann, der schon seit hunderttausend Jahren eine Sozialhilfe hat. Mit verschiedenen Maßnahmen, Karrieren – kennen wir alles. So. Der war dann in der sozialen Teilhabe, und der ist jetzt hier in 16i gelandet. Der wird niemals bei einem Arbeitgeber arbeiten. [...] Der kann nicht lesen, der kann nicht schreiben [...] das ist für den kein arbeitsmarktpolitisches Projekt.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration

Im Falle der Jobcenter mit arbeitsmarktpolitischer Stoßrichtung wird „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ als attraktives neues Instrument zur Integration in ungeforderte Beschäftigung gesehen. Die Idee einer teilhabeorientierten Förderung, die nicht das Integrationsziel in den Vordergrund stellt, wird mit dem Argument abgelehnt, dass man vollwertige Teilhabe nur durch „richtige“ Beschäftigung erreichen könne. Die Jobcenter dieser Umsetzungsvariante eint, dass sie TaAM als letzte Chance für die Arbeitsmarktintegration deuten: Aufgrund der langen Förderdauer, der Förderhöhe und der beschäftigungsbegleitenden Betreuung kann der Gruppe der sehr schwachen, aber immer noch als vermittelbar erscheinenden Leistungsberechtigten doch wieder ein passendes Angebot gemacht werden. TaAM schließt aus Sicht dieser Jobcenter eine För-

Strategien der Jobcenter bei der Umsetzung von § 16i SGB II

	Umsetzungsvariante	
	Sozialer Arbeitsmarkt	Arbeitsmarktintegration
Auswahl der Geförderten	<ul style="list-style-type: none"> • Auswahl orientiert an Personen mit dauerhaften Problemlagen • Vermutung dauerhafter Problemlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • „Bestenauswahl“ orientiert an Erwartungen der (privaten) Arbeitgebenden • Unterstellung einer Entwicklungsperspektive der zu Fördernden
Akquise der Arbeitgebenden- und Matching	<ul style="list-style-type: none"> • Gefördertenzentrierte Auswahl von Arbeitsstellen • „leidensgerechte“ Beschäftigungsbedingungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Präferenz für private Arbeitgebende • Gewöhnung an „wahres Leben“ • Setzen auf „Klebeffekt“
Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung	<ul style="list-style-type: none"> • Lebenslagenbezogenes Coaching • Stabilisierung der Person, Lebensbewältigung • Klientenzentriert 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschäftigungsbezogenes Coaching • Disziplinierende Begleitung der Geförderten, Verhinderung von Abbrüchen • Klienten- und arbeitgeberbezogen

derlücke und ermöglicht es, arbeitslose Personen auf den ersten Arbeitsmarkt (also in private, gewinnorientierte Unternehmen) zu vermitteln, bei denen dies mit dem bisherigen Instrumentenset nicht gelungen war.

Zum Kreis der Förderfähigen zählen also (anders als in der Variante Sozialer Arbeitsmarkt) die Personen, die grundsätzlich wieder eingegliedert werden können (nicht diejenigen, die kaum Chancen haben, in ungeforderte Beschäftigung einzumünden). Die Jobcenter dieser Variante beziehen sich dabei durchaus auf den Aspekt der Teilhabe: So existiere für die betreuten Leistungsberechtigten mit TaAM eine qualitativ hochwertige Fördermaßnahme mit Chance auf nachhaltige gesellschaftliche Teilhabe, die allerdings – angesichts der Befristung der Förderung – nur eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt bieten kann. Insofern erscheint diesen Jobcentern eine dezidiert sozialpolitische Ausdeutung von TaAM – explizit auch im Sinne der Geförderten – nicht als zielführend. Sie sehen TaAM als Instrument zur Stabilisierung, zum Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit und letztlich zur Eingliederung in ungeforderte Beschäftigung; somit setzen sie das Instrument ein – „da, wo es hingehört“ – auf dem Weg in den ersten Arbeitsmarkt:

„Ich glaube, das ist wirklich ein Teil zu sagen: Nein, wir gehen nicht auf irgendeinen zweiten, dritten oder vierten Arbeitsmarkt, sondern wir versuchen es da, wo es hingehört, ja? Ich glaube, das ist schon eine Stärke von diesem Ansatz.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Strategien der Jobcenter in den Umsetzungsvarianten

Je nach Verständnis von TaAM unterscheiden sich die jeweiligen Strategien der Jobcenter bei der Umsetzung bezüglich der Ansprache und Auswahl von Personen aus den förderfähigen Leistungsberechtigten, der Gewinnung von Arbeitgebenden sowie der Ausgestaltung der beschäftigungsbegleitenden Betreuung (vgl. Tabelle T1).

Auswahl der Geförderten

Jobcenter der Variante Sozialer Arbeitsmarkt versuchen, aus dem Pool an Förderberechtigten diejenigen Personen auszuwählen, die stärker eingeschränkt sind und von der Förderung hinsichtlich ihrer Teilhabe und sozialen Einbindung – individuell oder als Bedarfsgemeinschaft – besonders profitieren würden. Die Auswahl potenzieller Geförderter orientiert sich vorrangig an ihren individuellen Problemlagen – wie starke gesundheitliche oder psychische Einschränkungen – und der Vermutung, dass diese dauerhaft sind und auch nicht durch anderweitige Förderung behoben werden können. Die Entscheidung für eine Förderung mit TaAM ist weniger darauf gerichtet, dass Geförderte bei ihrer Arbeit bestehen, sondern auf Unterstützung um ihrer selbst willen: Die Arbeit soll von den Anforderungen und Bedingungen her zur Person, ihrer Leistungsfähigkeit und ihren Einschränkungen passen oder, wie es eine Teamleitung ausdrückt, es muss „für den Menschen eine sinnvolle Arbeit sein“. In diesen Jobcentern liegt der Fokus auf Freiwilligkeit der Teilnahme, und den Leistungsberechtigten werden Mitspracherechte eingeräumt.

Bei der Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration findet dagegen eher eine Auswahl statt, die an den Erwartungen von (privaten) Arbeitgebenden orientiert ist und die bei den zu Fördernden eine Entwicklungsperspektive unterstellt. Es gilt, in der Praxis die Frage zu beantworten, welche Personen man den Unternehmen „anreichen“ kann,

so die Geschäftsführung eines Jobcenters, um bei diesen Irritationen zu vermeiden. Als Anlass dafür wird beispielsweise das Leistungsgefälle zwischen den regulär und den gefördert Beschäftigten gesehen. Sei dieses zu groß, werden negative Auswirkungen für das Arbeitsklima befürchtet.

„Also, wenn Sie sich vorstellen, Sie haben einen Landwirt mit sechs festangestellten Leuten, der kann sich keinen siebenten erlauben, wenn der nicht irgendwie eine Grundproduktivität mitbringt. Das kann er auch nicht erlauben, weil sechs andere fragen: Chef, was ist denn bei dem? Wieso darf der das und ich nicht? Die verstehen das ja nicht, ja? ... Also irgendeinen Return on Invest erwarten die schon.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Akquise der Arbeitgebenden und Matching

Die gleichen Tendenzen zeigen sich spiegelbildlich bei der Akquise von Arbeitsstellen. Bei der Variante Sozialer Arbeitsmarkt werden Arbeitgebende nach den Bedürfnissen der Teilnehmenden ausgewählt. Dabei spielen Arbeitsbedingungen eine zentrale Rolle, die an den je individuellen Fähigkeiten der Geförderten ausgerichtet sind, etwa im Sinne angepasster Arbeitszeiten. Es besteht eine Offenheit gegenüber unterschiedlichen Arbeitgebenden (private, Träger, kommunale). Entscheidend ist die jeweilige Passung zwischen zu Fördernden und Arbeitsplatz.

„Aber da haben wir eben den Kompass für uns gebildet und haben eben gesagt, wir gucken vom Kunden aus, was braucht er an Einsatzstelle [...] was ist möglich, gesundheitliche Einschränkungen und, und, und, [...] die Arbeitgeber und die Träger sind für uns nur ein Tool von Einsatzstellen.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Dort wo das Teilhabechancengesetz im Sinne von Arbeitsmarktintegration gelesen und implementiert wird, gibt es eine deutliche Präferenz für private Arbeitgebende. Dies wird damit begründet, dass die Teilnehmenden sich an das „wahre Leben“ gewöhnen sollen und ihnen dafür eine Beschäftigung mit beschützenden Arbeitsbedingungen nicht weiterhelfe. Die Notwendigkeit angemessener Beschäftigungsbedingungen (z. B. im Arbeitsumfang) begründen Jobcenter dieser Variante primär mit Blick auf das Ziel der Verhinderung von Abbrüchen, also als wichtige Voraussetzung für den Programmserfolg. Gewerbliche Arbeitgebende böten zudem die Chance auf eine Übernahme:

„Das ist ja das Ziel auch des THCG, des Sozialen Arbeitsmarkts, dann, dann bleiben die auch kleben. Dieser Klebeeffekt ist es ja, auf den wir alle setzen.“ (Geschäftsführung Jobcenter)

Gleichwohl sind die Jobcenter unterschiedlich erfolgreich, private Arbeitgebende zur Einstellung von TaAM-Geförderten zu motivieren und berichten mitunter vom Problem unrealistischer Erwartungen der Betriebe hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Geförderten.

Ausgestaltung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung

Zunächst ist festzuhalten, dass die Jobcenter bei der Variante der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung (Coaching) eine große Rolle zuschreiben. Viele Jobcenter-Verantwortliche berichten, wie Coaches durch ihr Engagement Beschäftigungsverhältnisse gerettet haben oder dass ihnen Dinge auffallen, die in der regulären Fallbearbeitung untergehen, etwa das Fehlen einer passenden Sehhilfe.

Diese grundsätzliche Wertschätzung der beschäftigungsbegleitenden Betreuung steht dabei in einem Spannungsverhältnis zu dem Umstand, dass es überwiegend kein Fachkonzept und keine allgemein definierten Qualifikationsanforderungen für das Coaching gibt. Auch die Dauer der Begleitung ist sehr unterschiedlich. Angesichts der Vielfalt der Bedarfe und der hohen Anforderungen der ganzheitlichen Betreuung (Bauer et al. 2022) wären die Erstellung eines Konzeptes (z. B. Inhalte, Häufigkeit, Methoden, Kontinuität) und die Festlegung qualifikatorischer Mindestanforderungen durchaus sinnvoll. Die Abwesenheit solcher Elemente bedeutet, dass die Coaches sich ihre Arbeitsplatzbeschreibung weitgehend selbst schaffen müssen und birgt die Gefahr, dass ihre praktische Tätigkeit zumindest zum Teil nicht auf fachlich begründeten Strategien beruht.

Neben diesen einvernehmlich geäußerten Erfahrungen bezüglich des Coachings zeigen sich doch deutliche Unterschiede zwischen den Jobcentern der Varianten Sozialer Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktintegration. Bei Ersteren geht es tendenziell um ein lebenslagenbezogenes Coaching, das heißt, es werden individuelle Problemlagen bearbeitet, die sich aus der Lebenssituation der Geförderten ergeben. Ziele der Betreuung sind die

Stabilisierung der Person, eine Unterstützung der Lebensbewältigung und die Begleitung bei Alltagsproblemen. Dementsprechend ist das Coaching klientenzentriert.

Bei Jobcentern der Variante Arbeitsmarktintegration steht stärker das unmittelbare Beschäftigungsverhältnis im Mittelpunkt. Dies kann sogar dazu führen, dass das Coaching primär als Dienstleistung für Arbeitgebende angeboten wird, um deren Aufgeschlossenheit für das Instrument zu fördern. Der Schwerpunkt von Betreuung liegt auf der Bearbeitung arbeitsplatzbezogener Schwierigkeiten und von Problemlagen der Geförderten, die das Beschäftigungsverhältnis negativ beeinflussen könnten. Ziele sind die Stabilisierung der Förderung und die Verhinderung von Abbrüchen. Das Coaching hat eine stärker kontrollierende und disziplinierende Funktion gegenüber den Geförderten – etwa indem sie darauf hingewiesen werden, Anweisungen befolgen und sich in die betriebliche Hierarchie einfügen zu müssen. Es adressiert dadurch nicht nur die Geförderten, sondern ebenso stark die Arbeitgebenden.

Von einem Teil der Jobcenter wird das Coaching extern ausgeschrieben, was zumindest eine rudimentäre Beschreibung der Aufgaben voraussetzt. Dagegen entscheiden Jobcenter, die die sogenannte Selbstvornahme wählen, nach ihren eigenen Kriterien, wie sie die Aufgabe definieren und wen sie damit betrauen: Sie suchen meist durch interne Ausschreibungen nach erfahrenen, beratungsaffinen Fachkräften, die zum Teil über Zusatzqualifi-

kationen wie Fallmanagement-Zertifikate verfügen. Die qualitative Befragung zeigt eine Tendenz für die eigene Durchführung.

Die Vergabevariante wird oft nur gewählt, weil die Selbstvornahme an Kapazitäten scheitern beziehungsweise wegen der Selbsteinschätzung, das Jobcenter könne das Coaching fachlich nicht in der notwendigen Qualität leisten. Mehrfach wird das Vergabeverfahren aber auch kritisiert: Man habe als Jobcenter nicht alle Prozesse unter Kontrolle (Häufigkeit, Problemlagen, Dokumentation) und könne zum Beispiel bei mangelhafter Dokumentation nicht eingreifen. Teilweise wird von schlechten Ergebnissen, also Erfahrungen mit Auftragnehmenden berichtet, die weder von der Intensität und Fachlichkeit der Betreuung noch von der Kontinuität des Personaleinsatzes her die Erwartungen erfüllt hätten.

Kontextfaktoren der Umsetzungsvarianten

Die Umsetzungsvarianten werden von drei Kontextfaktoren beeinflusst: der regionalen Arbeitsmarktlage, der jobcenterinternen und der jobcenterexternen Governance (vgl. Abbildung A1).

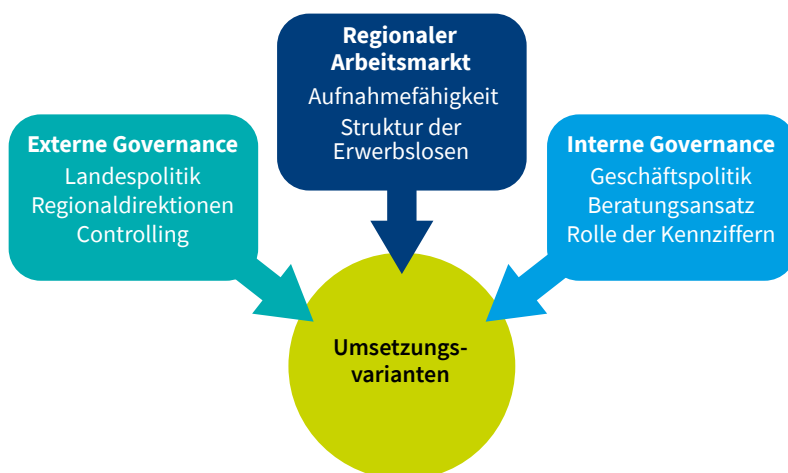
Liegen Jobcenter in sehr prosperierenden Arbeitsmarktregionen, erfüllen oftmals lediglich sehr arbeitsmarktfremde und stark gesundheitlich beeinträchtigte Erwerbslose die Förderkriterien. Damit ist selbst bei einer Präferenz für eine eher arbeitsmarktpolitische Interpretation des Förderinstrumentes häufig nur seine sozialpolitische Umsetzung möglich, will man nicht auf den Einsatz ganz oder weitgehend verzichten.

Unter interner Governance verstehen wir die geschäftspolitische Ausrichtung eines Jobcenters, das Maß der Orientierung an Kennziffern oder den Umgang mit den Leistungsberechtigten. Sie bedingt beispielsweise, ob das Instrument freiwillig angeboten oder aber Druck ausgeübt wird, inwieweit das Coaching sich unterstützend an die Geförderten richtet oder disziplinierend an den Interessen der Arbeitgebenden ausgerichtet ist.

Jobcenterexterne Governance kann sich in einem großen Einfluss der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit, der Kommunal- oder Landespolitik zeigen. So berichten manche Jobcenter von einer deutlichen Umsetzungserwartung in

A1

Kontextfaktoren der Umsetzungsvarianten



Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Richtung eines eher arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Verständnisses des Förderinstruments. Grundsätzlich spielt die Budgetausstattung eine Rolle: Bei beiden Varianten kann sie etwa beeinflussen, ob das Instrument engagiert mit hohen Fallzahlen oder eher zurückhaltend umgesetzt wird.

Fazit

Sowohl die qualitative wie die quantitative Befragung zeigt: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ stößt bei den Jobcentern überwiegend auf eine sehr positive Resonanz und wird engagiert umgesetzt. TaAM wird als wichtiges Instrument betrachtet, das eine Förderlücke im SGB II hinsichtlich besonders arbeitsmarktferner Leistungsberechtigter schließt. Mehr als 80 Prozent der befragten Jobcenter sprechen sich im Rahmen der standardisierten Befragung für eine Entfristung des Instruments aus (Osiander/Ramos Lobato 2022). Dies wurde mittlerweile im Rahmen des Bürgergelds umgesetzt. Allerdings unterscheiden sich die untersuchten Jobcenter nach ihren Gründen, warum sie das Instrument als wichtig einschätzen.

In einem Teil der Jobcenter aus den Fallstudien wird das Instrument als wichtiger Schritt in Richtung eines Sozialen Arbeitsmarkts bewertet: Es erreiche Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben und habe primär die Förderung von sozialer Teilhabe zum Ziel. Ein weiterer Schritt wäre aus Sicht dieser Jobcenter eine unbefristete individuelle Beschäftigungsförderung.

Eine andere Gruppe der Jobcenter aus den Fallstudien interpretiert TaAM primär als Integrationsinstrument. Auch hier wird durchaus als Argument genannt, dass TaAM eine Förderlücke schließe, weil es ein solch großzügig förderndes Instrument, das die Möglichkeit schafft, arbeitsmarktferne Personen mit langem Leistungsbezug wieder in ungeforderte Beschäftigung zu integrieren, vorher nicht gab. Laut diesen Jobcentern wird soziale Teilhabe erst mit Eintritt in eine „richtige“ – sprich ungeforderte – Beschäftigung vollendet, sie sehen die Förderung über das Ziel der Integration legitimiert.

Die Fallstudien zeigen, dass beide Varianten unterscheidbare Umsetzungsstrategien aufweisen, was die Auswahl der Geförderten, die Orientierung auf bestimmte Arbeitgebende und die ganz-

heitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung angeht. Anders als im Falle der Variante Sozialer Arbeitsmarkt orientiert sich die Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration eher an Geförderten, die innerhalb der Förderkriterien arbeitsmarktnäher und weniger gesundheitlich eingeschränkt sind und an privaten Arbeitgebenden sowie beim Coaching stärker an der Beschäftigung und weniger an den Lebenslagen der Geförderten.

TaAM ist also in der Umsetzung durch die Jobcenter nicht eindeutig die Verwirklichung eines Sozialen Arbeitsmarkts, sondern ein bivalentes Instrument, das sowohl sozial- als auch arbeitsmarktpolitische Ziele bedient. Zu Letzteren geben in der quantitativen Befragung immerhin 44 Prozent der Jobcenter an, dass „Klebeeffekte“ – die Übernahme in ungeforderte Beschäftigung beim gleichen Arbeitgebenden – für sie zu den wichtigsten Zielsetzungen von TaAM gehören (Osiander/Ramos Lobato 2022). Auch bei der Auswahl der Arbeitgebenden benennen 40 Prozent der Jobcenter realistische Übernahmekancen als zentrales Auswahlkriterium. Ebenso steht die Vermittlung arbeitsmarktrelevanter Kenntnisse, die von 40 Prozent der Jobcenter als Zieldimension genannt wird, für Arbeitsmarktintegration. Auf der Seite der Teilhabe ist die Ermöglichung einer sinnstiftenden Tätigkeit das am häufigsten genannte Ziel (45 %). Alltagsstrukturierung (39 %) und Schaffung sozialer Kontaktmöglichkeiten (24 %) rangieren dahinter.

Aufschlussreich ist die Bewertung der Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Instruments: Gut die Hälfte der Jobcenter (57 %) stimmt in der quantitativen Befragung einer unbefristeten Förderung nach Ende der maximalen Förderdauer „überhaupt nicht“ oder „eher nicht“ zu und knapp drei Viertel der befragten Jobcenter sprechen sich dagegen aus, dass die Lohnkosten durchgängig zu 100 Prozent vom Jobcenter übernommen werden sollten (Osiander/Ramos Lobato 2022). Die mehrheitliche Skepsis gegenüber einer Entfristung der Förderdauer und der Abschaffung der Degression sprechen dafür, dass ein Verständnis von TaAM als Instrument der Arbeitsmarktintegration dominiert. Allerdings spricht sich mit 27 Prozent auch ein relevanter Anteil der Jobcenter für eine unbefristete individuelle Förderung aus. Dahinter verbergen sich vermutlich Jobcenter, die die Variante Sozialer Arbeitsmarkt vertreten.



Dr. Kathrin Englert

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Erwerbslosigkeit und Teilhabe“ im IAB.
kathrin.englert@iab.de



Dr. Claudia Globisch

ist Mitarbeiterin im Bereich „Forschungskoordination“ im IAB.
claudia.globisch@iab.de



Prof. Dr. Markus Gottwald

ist Professor für Soziologie an der Katholischen Hochschule Köln.
m.gottwald@katho-nrw.de



Dr. Peter Kupka

ist Mitarbeiter im Bereich „Forschungskoordination“ im IAB.
peter.kupka@iab.de

Die Arbeitsmarktorientierung eines beträchtlichen Teils der Jobcenter bei der Umsetzung des Instruments ist insofern überraschend, als ein wichtiger Diskussions- sowie Streitpunkt während der Gesetzesentwicklung darin bestand, ein handhabbares Kriterium zu entwickeln, das sicherstellen sollte, dass wirklich nur Personen (fast) ohne Arbeitsmarktchancen in die Förderung einmünden. Die Praxis dieser Jobcenter deutet darauf hin, dass die Geförderten nicht von vornherein als nahezu chancenlos angesehen werden und dass, selbst wenn eine solche Einschätzung zunächst bestand, sie sich im Laufe der Förderung ändern kann (Hirsland et al. 2019). Gerade aus Sicht der Jobcenter der Umsetzungsvariante Arbeitsmarktintegration gibt es durchaus Personen mit langem Leistungsbezug, die mithilfe des Instruments TaAM mittelfristig im ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

Unabhängig von der Ausrichtung der Umsetzung von TaAM begrüßen die befragten Jobcenter diesen Ansatz eines freiwilligen, unterstützen und qualitativ hochwertigen Förderangebots, wenn auch mit unterschiedlichen Argumenten. Coaching wird in beiden Varianten als wichtig für den Erfolg angesehen. Ebenfalls übergreifend ist die Tatsache bedeutsam, dass die Förderung, trotz der Befristung, zumindest einen regulären Arbeitsvertrag bietet und damit einer normalen Beschäftigung ähnlich ist. Es sei jedoch unabdingbar, dass eröffnete Perspektiven im Anschluss an die geförderte Beschäftigung weitergeführt werden. Mit diesem Förderansatz, so die Jobcenter, erreiche man Personen anders und könne bei einem Teil der Geförderten wieder Hoffnung auf Arbeitsmarktintegration wecken, selbst bei Personen, die sich in dieser Hinsicht selbst schon aufgegeben haben.

Insofern lassen sich die Evaluationsergebnisse zur Implementation des Teilhabechancengesetzes auch als Argumente für eine stärker vertrauensbasierte und partizipative Beratungs- und Vermittlungspraxis lesen, die das Bürgergeldgesetz anspricht.

Literatur

- Bartelheimer, Peter (2005): Teilhabe, Gefährdung und Ausgrenzung als Leitbegriffe der Sozialberichterstattung. In: SOFI-Mitteilungen Nr. 32, S. 47–61.
- Bauer, Frank; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan F. C. (2022): Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung: vielfältiger Bedarf und hohe Anforderungen. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 53, H. 4, S. 40–50.
- Brussig, Martin; Aurich-Berheide, Patrizia; Kirsch, Johannes; Langer, Philipp; Gabler, Andrea; Kotlenga, Sandra; Nägele, Barbara; Pagels, Nils; Ivanov, Boris; Pfeiffer, Friedhelm; Pohlan, Laura; Kleinemeier, Rita; Puhe, Henry (2019): Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsplatz“ – Endbericht – BMAS-Forschungsbericht 535, Bonn.
- Cremer, Georg (2007): „Sozialer Arbeitsmarkt“: Sinnvoll bei enger Zielgruppendefinition. In: ifo Schnelldienst, Jg. 60, 10/2007, S. 27–32.
- Gottwald, Markus; Globisch, Claudia; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp (2020): Soziale Teilhabe und geförderte Beschäftigung: Deutungshorizonte und Umsetzungsperspektiven des Teilhabechancengesetzes. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 69, H. 12, S. 773–795.
- Hirsland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas; Küsters, Ivonne; Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB-Kurzbericht 20/2019.
- Jahoda, Marie (1983): Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Weinheim und Basel: Beltz.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für Leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nürnberg.
- Kupka, Peter; Möller, Joachim; Ramos Lobato, Philipp; Wolff, Joachim (2018): Teilhabe für arbeitsmarktferne Arbeitslose durch einen Sozialen Arbeitsmarkt. Chancen und Risiken eines notwendigen Instruments. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 67, H. 2, S. 154–163. DOI:10.1515/zfw-2018-0014.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht 20/2018.
- Osiander, Christopher; Ramos Lobato, Philipp (2022): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (Serie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“). IAB-Forum, 27.10.2022. DOI:10.48720/IAB.FOO.20221027.01.
- Ramos Lobato, Philipp; Dietz, Martin (2022): Drei Jahre Teilhabechancengesetz – ein Blick zurück und nach vorn aus Sicht der IAB-Forschung (Serie „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt“). IAB-Forum, 26.7.2022. DOI: 10.48720/IAB.FOO.20220726.01.
- Wolff, Joachim (2017): Sozialer Arbeitsmarkt. In: Joachim Möller, Ulrich Walwei (Hrsg.): Arbeitsmarkt kompakt. Analysen, Daten, Fakten, IAB-Bibliothek 363, Bielefeld: Bertelsmann, DOI:10.3278/300936w.