



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

TEILHABE STATT AKTIVIERUNG? EINSICHTEN AUS DER UMSETZUNG DES TEILHABECHANCENGESETZES

DGS-Kongress 2022, Forum sozialpolitische Forschung

28. September 2022

Dr. Kathrin Englert (IAB)
Dr. Claudia Globisch (IAB)
Prof. Dr. Markus Gottwald (Katholische Hochschule
Nordrhein-Westfalen)
Dr. Christopher Osiander (IAB)
Dr. Philipp Ramos Lobato (IAB)



DER TEILHABEBEGRIFF MARKIERT MITTLERWEILE EINE PROGRAMMATISCHE ABKEHR VOM AKTIVIERUNGSPARADIGMA

- Im Zuge der Exklusionsdebatte hat sich das Konzept der sozialen Teilhabe als Zielhorizont innerhalb der deutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik etabliert.
- Der Teilhabebegriff war gut mit dem Aktivierungsparadigma vereinbar, da die Arbeitsmarktintegration auch als zentrale Voraussetzung sozialer Teilhabe gilt.
- Zuletzt wurde der Teilhabebegriff jedoch stärker als Konzept positioniert, um eine programmatische Abkehr vom Aktivierungsparadigma zu legitimieren.
- Dies gilt für das 2019 in Kraft getretene Teilhabechancengesetz, in gewisser Weise aber auch für die von der Bundesregierung beschlossene Bürgergeld-Reform.

DER TEILHABEBEGRIFF DES THCG IST INHALTLICH UNTERBESTIMMT UND DAMIT RELATIV DEUTUNGSOFFEN

- Mit dem Teilhabechancengesetz wurde das Förderangebot des SGB II um die Lohnkostenzuschüsse „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (EVL, §16e SGB II) und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM, §16i SGB II) erweitert.
- Mit den Begriffen „Teilhabe“ und „Sozialer Arbeitsmarkt“ knüpft das THCG – insbesondere in Gestalt von TaAM – semantisch an eine Ausrichtung geförderter Beschäftigung an, die primär auf die Kompensation der desintegrativen Effekte von (Langzeit-)Arbeitslosigkeit setzt.
- TaAM steht in einer Traditionslinie, die mit dem Beschäftigungszuschuss (2007-2012) begründet wurde. Auch hier lag der Fokus auf der Ermöglichung „sinnstiftender Teilhabe am Erwerbsleben“ (Brandner) bei gleichzeitiger Entfristungsmöglichkeit der Förderung.
- Allerdings bleibt der Teilhabebegriff in der Begründung des THCG weitgehend unterbestimmt. Insofern lässt sich daraus ebenso eine sozialpolitisch motivierte, auf die Verbesserung sozialer Teilhabe zielende Ausrichtung ableiten wie eine Fokussierung auf den Arbeitsmarktübergang.

PROJEKTDESIGN: GOVERNANCE UND UMSETZUNG DES TEILHABECHANCENGESETZES

Implementation der Förderinstrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EVL) und Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAm) durch die Jobcenter

Experteninterviews

32 Interviews mit
Expert:innen aus
Politik, Administration
und Verbänden

Fallstudien

46 Interviews mit Fach-
und Führungskräften in 23
Jobcentern

Online-Befragung

Antworten von 320
Jobcentern
(Nettorücklaufquote: 79
Prozent)

AKTEURE DES JOBCENTEREXTERNEN GOVERNANCEKONTEXTES HABEN GEGENLÄUFIGE AUFASSUNGEN ÜBER DAS ZIEL DES THCG

- Die Einführung des THCG gilt unter den befragten Akteuren im Feld des jobcenterexternen Governancekontextes einhellig als überfällig.
- Als zentrales Bezugsproblem der Reform gilt der „harte Kern an Langzeitarbeitslosen“, für deren Förderung ihnen bis dato adäquate Instrumente fehlten.
- Das THCG bricht in ihrer Wahrnehmung nicht mit dem SGB-II-Leitprinzip des „Förderns und Forderns“, sondern wird als Akzentverschiebung zur Förderseite beschrieben.
- Mit Blick auf Teilhabe als Zieldimension geförderter Beschäftigung lassen sich hingegen deutliche Unterschiede zwischen einer arbeitsmarktpolitisch und einer sozialpolitisch motivierten Lesart beobachten.

ÄHNLICH DIVERGIERENDE SCHWERPUNKTSETZUNGEN FINDEN SICH IM FELD DER JOBCENTER

- Teilhabe I: Teilhabe durch Marktintegration

*„Da [primäres Ziel Teilhabe] würde ich ein Veto setzen, weil ich glaube gerade die Stärke ist es, dass man es sehr stark in die Bereiche packt, wo man auch eine Perspektive hat, [...] das eigene Geld zu verdienen [...] äh ich glaube, das ist wirklich ein Teil zu sagen: Nein, wir gehen nicht auf irgendeinen zweiten, dritten oder vierten Arbeitsmarkt, sondern wir versuchen **da, wo es hingehört, ja?**“
(Geschäftsführung)*

- Teilhabe II: Teilhabe durch (unbefristete) öffentliche Beschäftigungsförderung

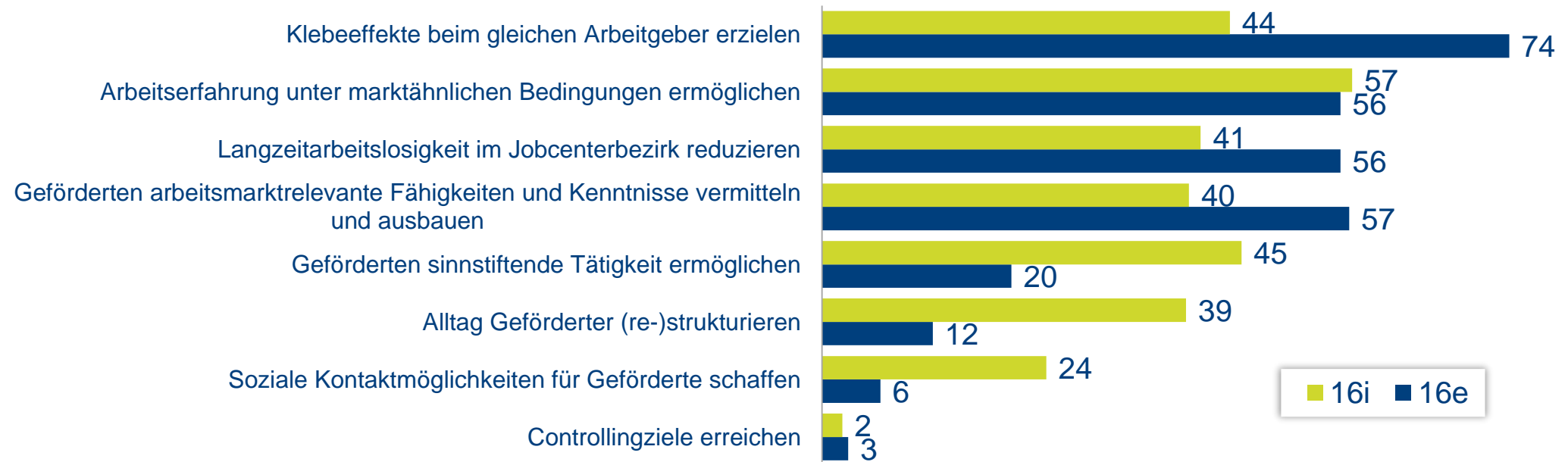
„Der Heinrich hat seine Produktivität, aber die liegt halt nicht bei 100, sondern vielleicht bei 25 Prozent. Aber wenn das Programm zu Ende ist, müsste der Heinrich ja 100 Prozent haben, weil ich ja keine Fördermöglichkeiten mehr für den habe. Und die bringt der Heinrich nicht. Und das ist das Problem. Und dafür brauchen wir, glaube ich, geschützte Räume, wo die Leute durchaus auch für das Allgemeinwesen durchaus was leisten können.“ (Geschäftsführung)

DIE UNTERSCHIEDLICHE SCHWERPUNKTSETZUNG ERWEIST SICH ALS UMSETZUNGSRELEVANT

	Teilhabeverständnis I <i>Teilhabe durch Marktintegration</i>	Teilhabeverständnis II <i>Teilhabe im Förderung</i>
Auswahl Arbeitgeber*innen	Präferenz für private Betriebe: <ul style="list-style-type: none"> - Klebeeffekt - ‚natürliche‘ vs. ‚künstliche‘ Arbeit - Anerkennung - Vermeidung von Lock-In-Effekten - Skepsis gegenüber Beschäftigungsträgern 	Keine Präferenz für einen Arbeitbertyp: <ul style="list-style-type: none"> - Orientiert an den Teilnehmer*innen - Örtliche Gegebenheiten - Akzeptanz von Beschäftigungsträgern
Auswahl Arbeitnehmer*innen	<ul style="list-style-type: none"> - Weite Auslegung der Zielgruppe - Ausrichtung an (vermeintlichen) Erwartungen der Arbeitgeber - Unterstellung einer Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Enge Auslegung der Zielgruppe - Ausrichtung an den Problemlagen der Teilnehmer*innen - Annahme von dauerhaften Problemlagen
Freiwilligkeit	- Bedingte Befürwortung (Programmerfolg)	- Bedingungslose Befürwortung (Autonomie)
Coaching	- Coaching mit Vermittlungsauftrag	- Coaching als Instrument der Stabilisierung und Lebensbewältigung

TEILHABEVERBESSERUNG WIRD BEI TaAM STÄRKER ALS BEI EVL BETONT, ARBEITSMARKTINTEGRATION BLEIBT ABER WICHTIG

Abb. 1: Zielsetzung, die die Jobcenter mit dem Einsatz der Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ verfolgen



Quelle: Eigene Darstellung erschienen in: Osiander/Ramos Lobato (2022): <https://www.iab-forum.de/buergergeld-reform-deutliche-mehrheit-der-jobcenter-befuerwortet-die-entfristung-des-foerderinstruments-teilhabe-am-arbeitsmarkt/>, n = 318; Wortlaut der Frage: Im Folgenden möchten wir wissen, welche Ziele Sie mit dem Einsatz der Instrumente in Ihrem Jobcenter in besonderem Maße verfolgen. Bitte wählen Sie die für Ihr Jobcenter wichtigsten Zielsetzungen aus. Bitte wählen Sie maximal drei Ziele pro Instrument aus.

Hinweis: Angabe von bis zu drei Zielen pro Instrument und Jobcenter möglich; deshalb Summe der Angaben >100%.

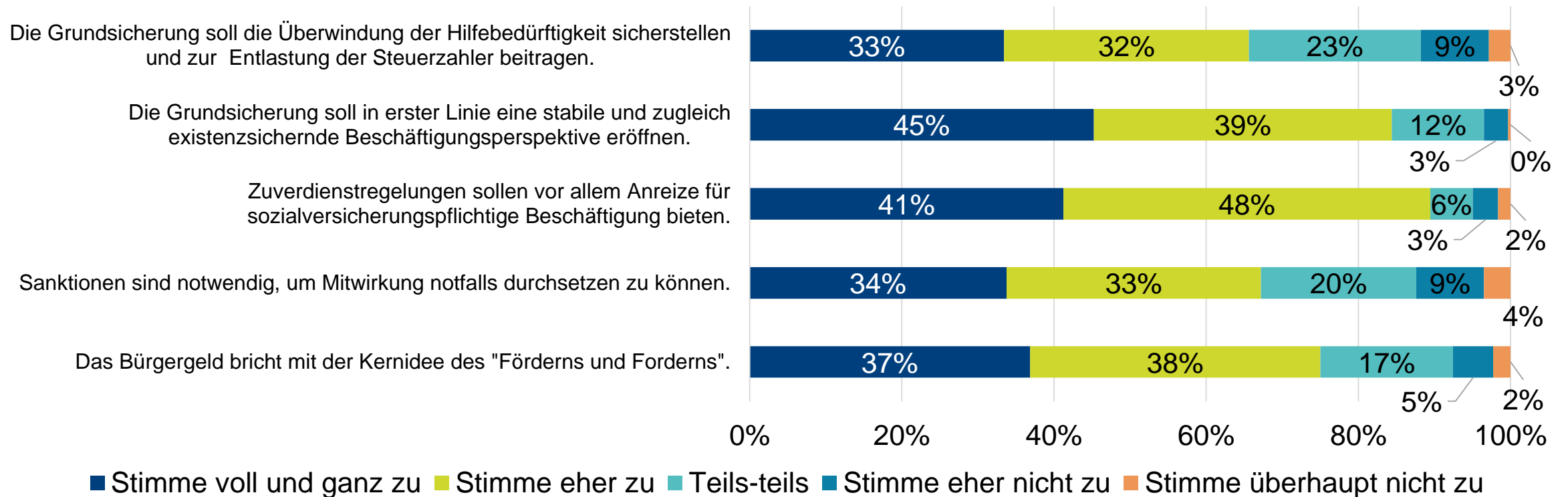
Lesebeispiel: 74,2 Prozent aller Jobcenter geben an, dass sie mit dem Instrument nach §16e SGB II Klebeeffekte beim Arbeitgeber erzielen möchten.

NUR EINE MINDERHEIT DER JOBCENTER BEFÜRWORTET EINE WEITERENTWICKLUNG VON TaAM ZU EINER UNBEFRISTETEN FÖRDERUNG

- Die Jobcenter begrüßen mit großer Mehrheit die Verstetigung von TaAM über 2024 hinaus – ca. 80 % stimmen dieser Reform „voll und ganz“ bzw. „eher“ zu.
- Tendenziell auf Ablehnung stößt dagegen eine Fortentwicklung des Instruments in Richtung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“:
 - Knapp 75 % der Jobcenter lehnen die Aussage ab, die Lohnkosten zukünftig durchgängig vollständig zu übernehmen – 15 % befürworten diesen Reformschritt.
 - Rund 56 % der Jobcenter lehnen die Aussage ab, die Förderdauer über die bisherige Höchstbefristungsdauer auf unbestimmte Zeit fortzuführen – 27% befürworten dies.
- Für beide Änderungen sprechen sich lediglich knapp acht Prozent der Jobcenter aus und plädieren damit für eine Fortentwicklung von TaAM in Richtung eines Sozialen Arbeitsmarktes.

IN DER DOMINANTEN LESART DES THCG SPIEGELT SICH DAS GRUNDVERSTÄNDNISS DES SGB II WIDER

Abb. 2: Einschätzungen von Grundsicherung und Weiterentwicklungen im Rahmen der Bürgergeld-Reform



Quelle: Eigene Darstellung, n = 303-314; ähnlich in: Wirtschaftsdienst (im Erscheinen)

FAZIT

- Für die Jobcenter bleibt die mittelfristige Perspektive auf Arbeitsmarktintegration zentraler Bezugspunkt.
- Die Entfristung von TaAM wird mit großer Mehrheit begrüßt, die Fortentwicklung in Richtung eines „Sozialen Arbeitsmarkts“ findet jedoch keine Mehrheit.
- In der Lesart des THCG spiegelt sich das arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete Verständnis der Grundsicherung für Arbeitsuchende wider.
- Das zeigt sich auch mit Blick auf die Bürgergeldreform, in der die Jobcenter eine skeptisch beurteilte Verschiebung des Leitprinzips des SGB II zugunsten der Förderseite sehen.