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

Online Magazin IAB-Forum

Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“

27. Oktober 2022 | Christopher Osiander, Philipp Ramos Lobato

Mit der Einführung des Bürgergelds soll die derzeit noch bis Ende 2024 befristete Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ fest im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende verankert werden. Damit stünde dauerhaft ein Instrument zur Verfügung, das sich an besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose richtet. Die Geschäftsführungen der Jobcenter begrüßen diesen Schritt ganz überwiegend, wie eine Online-Befragung des IAB zeigt. Besonders bemerkenswert: Sie erhoffen sich von diesem Instrument keineswegs nur eine Stärkung der sozialen Teilhabe, sondern auch eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration.

Mit dem Teilhabechancengesetz wurden zum Jahresbeginn 2019 die Fördermöglichkeiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgebaut. Seither stehen den Jobcentern in Deutschland zwei weitere Instrumente zur Verfügung, um besonders arbeitsmarktferne Arbeitslose besser zu fördern. In beiden Fällen handelt es sich um Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende einstellen:

- Teilhabe am Arbeitsmarkt, kurz TaAM (§ 16i SGB II): Dieses Instrument richtet sich an Personen, die in den letzten sieben Jahren mindestens sechs Jahre lang Arbeitslosengeld II bezogen haben und nur kurzzeitig erwerbstätig waren. In den ersten beiden Jahren erhalten Arbeitgeber eine Förderung von 100 Prozent. Referenzlohn ist der Mindestlohn beziehungsweise bei tarifgebundenen Betrieben das Entgelt der untersten Tarifstufe. In jedem weiteren Jahr wird der Zuschuss um 10 Prozentpunkte gekürzt – bis zu einer Förderdauer von fünf Jahren.
- Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, kurz EVL (§ 16e SGB II): Arbeitgeber erhalten für die Beschäftigung von Leistungsberechtigten, die seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind, einen Lohnkostenzuschuss für 24 Monate: im ersten Jahr in Höhe von 75 Prozent, im zweiten Jahr in Höhe von 50 Prozent des Arbeitsentgelts.

Mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ soll die soziale Teilhabe langzeitarbeitsloser Menschen verbessert werden

Mit beiden Instrumenten werden den Jobcentern zusätzliche Werkzeuge an die Hand gegeben, um die Beschäftigungschancen der Geförderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern. Vor allem aber steht ihnen mit der Förderung „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erstmals seit 2012 eine Beschäftigungsmaßnahme im Regelinstrumentarium zur Verfügung, die zuvorderst die soziale Teilhabe langzeitarbeitsloser Menschen verbessern soll. Sie erlaubt es den Jobcentern, dem sozialpolitischen Auftrag der Grundsicherung für Arbeitsuchende in der Förderpraxis stärkeres Gewicht zu verleihen.

Nicht wenige sehen daher im Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ die Idee eines Sozialen Arbeitsmarktes verwirklicht. Darunter wird im Allgemeinen der langfristige, im Bedarfsfall sogar dauerhafte Einsatz von öffentlich geförderter Beschäftigung verstanden, der Langzeitarbeitslosen ohne realistische Beschäftigungschancen den Zugang zu Erwerbsarbeit eröffnen soll und damit auch soziale Teilhabemöglichkeiten schafft. Anders als bei der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ist das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ derzeit noch bis Ende 2024 befristet. Es soll aber mit dem Bürgergeld-Gesetz vorzeitig zum Jahresbeginn 2023 entfristet werden.

In der Praxis obliegt der Einsatz der beiden Förderinstrumente den Jobcentern vor Ort. Insofern ist es von erheblichem Interesse, wie die Jobcenter selbst die Reform beurteilen. Sehen sie darin eben jene substanzielle Erweiterung ihrer Fördermöglichkeiten, die die Politik damit intendiert hat? Und welche Zieldimension akzentuieren die Jobcenter in der Ausrichtung der Förderung vor Ort? Wie beurteilen sie die vorgesehene Entfristung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“? Diesen und weiteren Fragen ist das IAB im Rahmen seiner begleitenden Evaluation des Teilhabechancengesetzes nachgegangen und hat dazu die Geschäftsführungen der Jobcenter befragt. An der Online-Befragung haben sich 320 der insgesamt 406 Jobcenter beteiligt, davon 250 gemeinsame Einrichtungen und 70 kommunale Jobcenter (siehe Infokasten „Jobcenterbefragung zum Teilhabechancengesetz“).

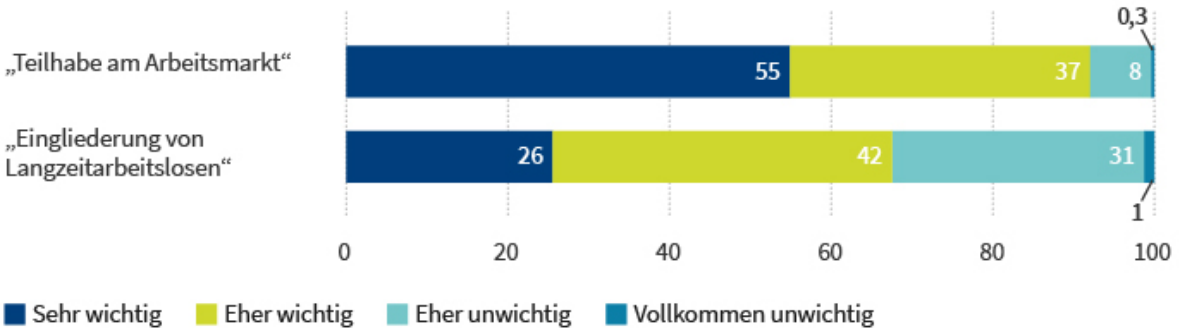
Insbesondere „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist für die Jobcenter ein wichtiges Instrument

Die Jobcenter bewerten beide neu geschaffenen Förderinstrumente mehrheitlich als „sehr wichtig“ bis „eher wichtig“ für die Förderung von Leistungsberechtigten (siehe Abbildung 1). Allerdings fällt ins Auge, dass sie dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt” eine deutlich größere Bedeutung beimessen als der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“. So bewerten über 90 Prozent der Jobcenter erstere als „sehr“ oder „eher wichtig” für ihre Förderaktivitäten, während dies 68 Prozent der Jobcenter über das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen” sagen. Umgekehrt ist mit 32 Prozent auch der Anteil der Jobcenter deutlich größer, die die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen” als „eher unwichtig” bewerten. Bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind es lediglich 8 Prozent.

Diese Einschätzungen spiegeln sich in den deutlich geringeren Förderzahlen der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen” wider: Während mit diesem Instrument im Juni 2022 knapp 8.000 Personen gefördert wurden, waren es im Falle von „Teilhabe am Arbeitsmarkt” mit einem Bestand von rund 42.000 Personen gut fünfmal so viele.

Abb. 1: Wie bewerten Sie die Bedeutung der Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ für Ihre eigene Arbeit?

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



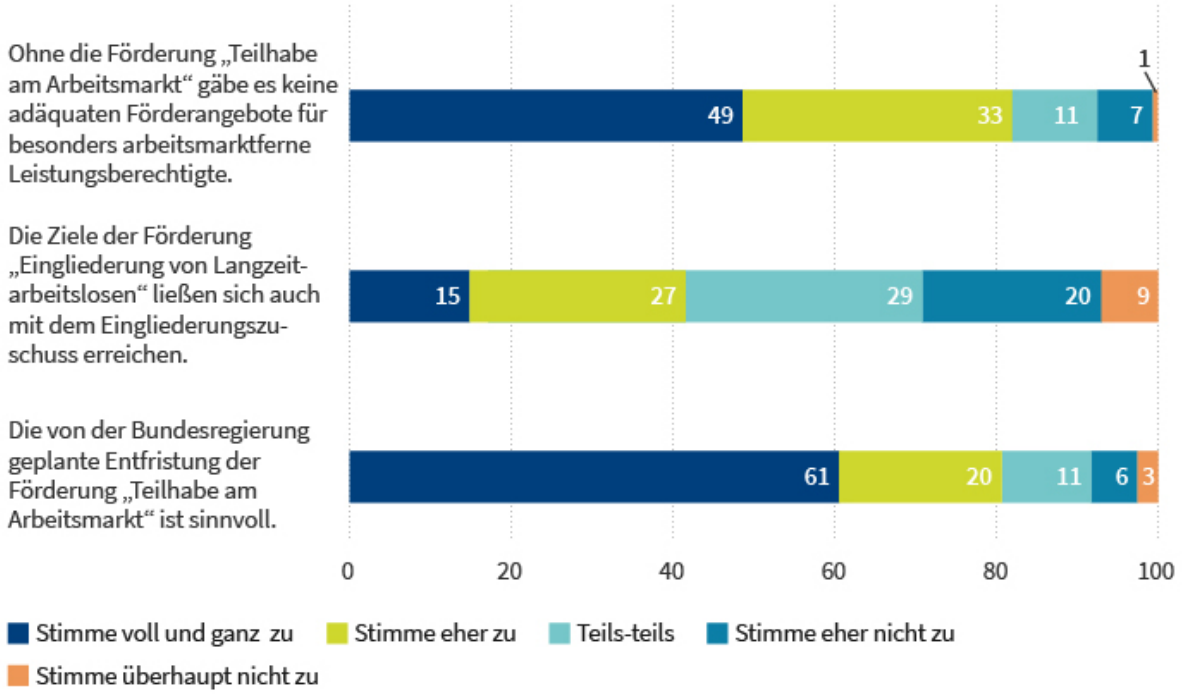
Anmerkung: n = 317; Rundungsungenauigkeiten auf 100 % möglich.
Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Ein wesentlicher Grund für die unterschiedliche Bewertung der beiden Instrumente dürfte darin liegen, dass es für das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ keine Alternative im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende gibt. So bekräftigen über 80 Prozent der befragten Jobcenter, dass es ohne dieses Instrument kein adäquates Förderangebot für besonders arbeitsmarktferne Leistungsberechtigte gäbe.

Mit Blick auf die Förderung „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ stimmen dagegen immerhin 42 Prozent der befragten Jobcenter der Aussage „voll und ganz“ oder „eher“ zu, dass sich dessen Förderziele auch mit dem Eingliederungszuschuss, also einer bereits lange etablierten Lohnkostenförderung, erreichen ließen (siehe Abbildung 2).

Abb. 2: Gibt es aus Ihrer Sicht gleichwertige Förderalternativen zu den Instrumenten „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“?

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



Anmerkung: n = 310–315; Rundungsungenauigkeiten auf 100 % möglich.

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Nachdem die Jobcenter dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ mehrheitlich große Bedeutung beimessen, begrüßen sie dessen vorzeitige Entfristung ebenfalls mit großer Mehrheit. Denn die Bundesregierung plant, diese Förderung zum 1. Januar 2023 dauerhaft im Instrumentenkasten der – dann in Bürgergeld umbenannten – Grundsicherung zu verankern. Mehr als 80 Prozent der Jobcenter befürworten dies „voll und ganz“ oder „eher“. Der Anteil der Jobcenter, die eine Entfristung „eher nicht“ oder „überhaupt nicht“ für sinnvoll erachten, beträgt hingegen weniger als 10 Prozent.

Mit „Teilhabe am Arbeitsmarkt” setzen die Jobcenter einen Akzent auf die Teilhabeförderung, die Arbeitsmarktintegration bleibt aber wichtig

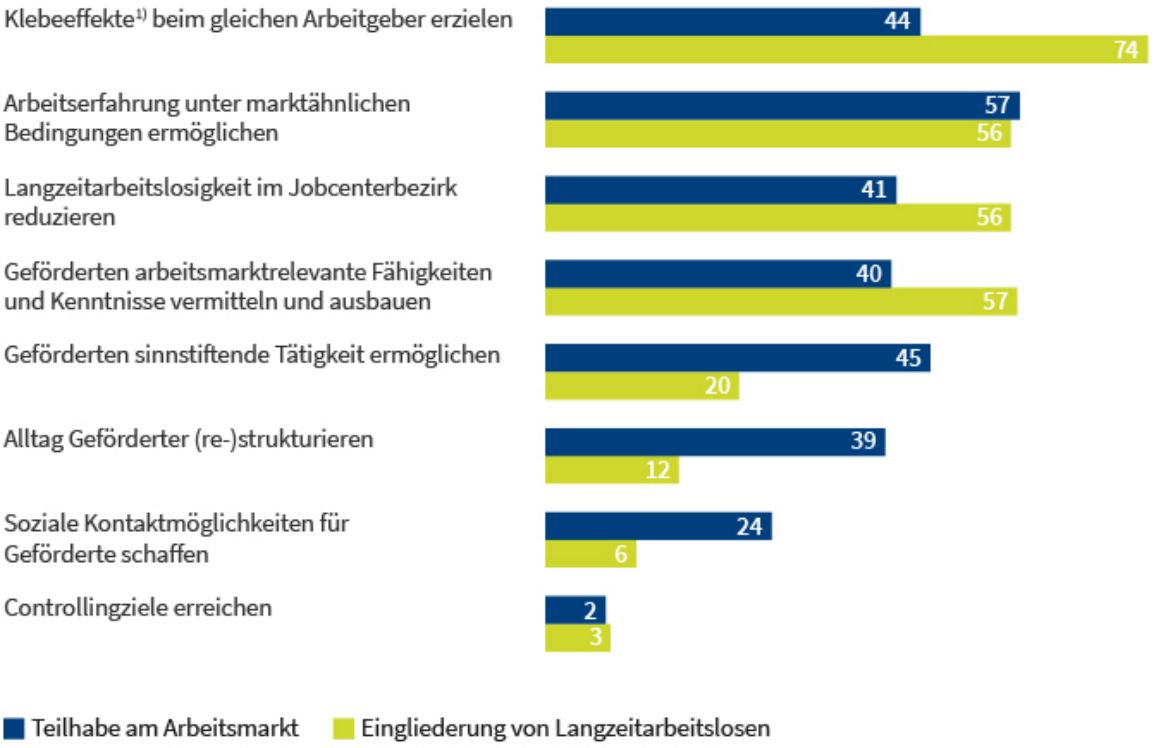
Aufschlussreich ist der Vergleich beider Instrumente im Hinblick auf die Zielsetzungen, die die Jobcenter mit dem Einsatz des jeweiligen Instruments verfolgen (siehe Abbildung 3). Erwartungsgemäß zielen die Jobcenter mit der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ vordringlich auf die Aufnahme ungeförderter Beschäftigung. So soll die Förderung erstens

sogenannte Klebeeffekte erzielen (74 Prozent der Jobcenter geben dies an), also die Übernahme der gefördert Beschäftigten in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis beim gleichen Arbeitgeber unterstützen. Zweitens sollen ihnen arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt (57 Prozent) sowie drittens Arbeitserfahrungen unter marktähnlichen Bedingungen ermöglicht werden (55 Prozent).

Hingegen betonen die Jobcenter im Falle des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt" deutlich stärker als bei der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" diejenigen Aspekte, die auf eine Verbesserung der sozialen Teilhabe abzielen: 45 Prozent sehen dabei als wichtiges Ziel an, den Geförderten eine sinnstiftende Tätigkeit zu ermöglichen. Bei der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" sind es nur 20 Prozent. 39 Prozent sehen den wichtigsten Beitrag des Instruments darin, den Alltag der Geförderten nach langer Arbeitslosigkeit wieder zu strukturieren (12 Prozent bei EVL). Und knapp ein Viertel der Jobcenter nennt als wichtigstes Ziel, die sozialen Kontaktmöglichkeiten zu stärken, die sich für die Geförderten an ihrem neuen Arbeitsplatz ergeben (6 Prozent bei EVL).

Abb. 3: Welche Ziele verfolgen Sie mit dem Einsatz der Instrumente „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ und „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in besonderem Maße?

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



[1] Als Klebeeffekt bezeichnet man die Übernahme Geförderter in ein ungefördertes Arbeitsverhältnis beim gleichen Arbeitgeber.
Anmerkung: Angabe von bis zu drei Zielen pro Instrument und Jobcenter möglich; deshalb Summe der Angaben > 100 %. n = 318.
Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Im Lichte der breiten politischen Debatte um das Instrument und den ihm zugeschriebenen sozialpolitischen Auftrag ist diese Akzentsetzung nicht überraschend. Schließlich richtet sich „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ an eine besonders arbeitsmarktferne Teilgruppe unter den Leistungsberechtigten der Grundsicherung, die in den letzten Jahren weitgehend von Erwerbsarbeit und damit zugleich von den darüber vermittelten sozialen Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen war. Daher wurde in der Begründung des Teilhabechancengesetzes die Verbesserung der sozialen Teilhabe als zentrales Ziel hervorgehoben. Der Arbeitsmarktintegration wurde dagegen der Status eines „mittel- bis langfristig“ zu erreichenden und damit zumindest in zeitlicher Hinsicht nachrangigen Ziels zugewiesen.

Trotzdem sollte nicht vernachlässigt werden, dass die Arbeitsmarktintegration für 44 Prozent der Jobcenter offenkundig auch bei diesem Instrument keineswegs eine solch nachgeordnete Rolle spielt: Dies ist immerhin das dritthäufigste genannte Ziel. 57 Prozent der Jobcenter – und damit mehr als bei jedem anderen erhobenen Ziel – nennen sogar als wichtigstes Ziel, den Geförderten

Arbeitserfahrungen unter marktähnlichen Bedingungen zu ermöglichen und somit deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern.

44 Prozent der Jobcenter geben an, dass die Übernahme in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis durch den gleichen Arbeitgeber für sie zu den wichtigsten Zielsetzungen gehört. Dazu passt auch, dass bei der Auswahl der Arbeitgeber knapp 40 Prozent der Jobcenter realistische Übernahmechancen als zentrales Auswahlkriterium nennen (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Damit bestätigen die vorliegenden Befragungsergebnisse, was das IAB in qualitativen Fallstudien zum Einsatz der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ herausgearbeitet hat: Trotz seiner sozialpolitischen Grundausrichtung betonen die Jobcenter mehrheitlich ebenfalls die Integration der Geförderten in eine ungeförderte Beschäftigung als wichtige Zielsetzung des Instruments (lesen Sie dazu auch den IAB-Forschungsbericht 3/2021).

Nur eine Minderheit der Jobcenter befürwortet es, Leistungsberechtigte auf Dauer zu fördern

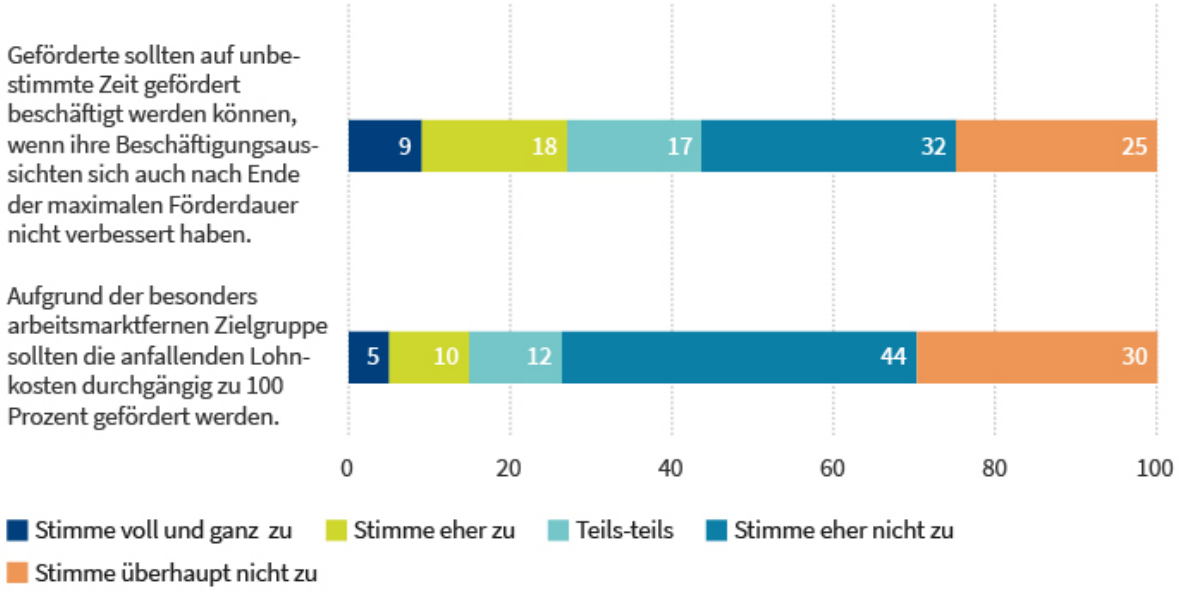
Insofern verwundert nicht, dass sich die befragten Jobcenter mehrheitlich dagegen aussprechen, das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ weiter in Richtung eines Sozialen Arbeitsmarkts umzubauen. So sähen es einerseits etwa 57 Prozent der befragten Jobcenter kritisch, wenn die individuelle Förderdauer über die bisherige Höchstförderdauer von fünf Jahren auf unbestimmte Zeit fortgeführt würde. Andererseits sprechen sich immerhin 27 Prozent der befragten Jobcenter für eine solche Reform aus (siehe Abbildung 4).

Wodurch die letztgenannte Position motiviert ist, lässt sich auf Basis der vorliegenden Befragung nicht aufklären. Zu vermuten ist jedoch, dass sich darin die Sorge artikuliert, dass dann keine Fördermöglichkeiten mehr für jene Leistungsberechtigte bestehen, die auch nach Ende der Förderhöchstdauer keine ungeförderte Anschlussbeschäftigung gefunden haben und daher erneut arbeitslos werden. Das würde sich wiederum negativ auf deren soziale Teilhabe auswirken.

Knapp drei Viertel der befragten Jobcenter stimmen der Aussage „eher nicht” oder „überhaupt nicht” zu, dass die Lohnkosten durchgängig zu 100 Prozent vom Jobcenter übernommen werden sollten. Mit anderen Worten: Diese Jobcenter plädieren offenbar dafür, am sukzessiven Abschmelzen des Lohnzuschusses im Verlauf der Förderung festzuhalten. Denn sie dürften davon ausgehen, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit und damit die Produktivität der Geförderten im Verlauf der Förderdauer verbessert. Nur 15 Prozent der befragten Jobcenter befürwortet eine Abschaffung der Degression der Fördersätze „eher“ oder „voll und ganz“.

Abb. 4: Wie bewerten Sie die Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“?

Angaben der Jobcenter, Anteile in Prozent



Anmerkung: n = 311–312; Rundungsungenauigkeiten auf 100 % möglich.

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Für eine Veränderung beider Förderbestimmungen, Aufhebung der fünfjährigen Höchstförderdauer und zugleich Abschaffung der Degression der Lohnförderung, sprechen sich nur acht Prozent der Jobcenter der Stichprobe aus. Umgekehrt lehnen knapp 50 Prozent der Jobcenter sowohl eine Förderung auf unbestimmte Zeit als auch dauerhafte Förderung von 100 Prozent der Lohnkosten ab.

Fazit

Die Einführung des Instruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ist nach dem 2012 abgeschafften Beschäftigungszuschuss der zweite Versuch, den Förderkanon der Grundsicherung für Arbeitsuchende um ein Instrument zu erweitern, das auch besonders arbeitsmarktfernen Leistungsempfängerinnen und -empfängern eine Beschäftigungsperspektive eröffnet. Mit der Entscheidung der Bundesregierung, das Instrument zu entfristen und damit Zugänge über den Dezember 2024 hinaus zu ermöglichen, hat es eine erste Hürde auf dem Weg zu seiner Etablierung genommen.

Wie die Befragung des IAB gezeigt hat, begrüßen die Jobcenter diese Entscheidung der Bundesregierung mit großer Mehrheit. Denn auf diese Weise bliebe eine Fördermöglichkeit erhalten, die für ihre Arbeit von großer Relevanz ist und für die aktuell keine sinnvolle Alternative im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende existiert.

Von einer Weiterentwicklung in Richtung einer unbefristeten Förderung, wie sie in der Vergangenheit im Falle des Beschäftigungszuschusses existierte und aktuell im Berliner Landesprogramm „Solidarisches Grundeinkommen“ vorgesehen ist, nehmen die befragten Jobcenter jedoch mehrheitlich Abstand. Vielmehr halten sie offenkundig an der Idee fest, den Geförderten den Übergang in eine ungeförderte Beschäftigung zu erleichtern und sie damit langfristig unabhängig von dauerhafter staatlicher Unterstützung zu machen.

Gleichzeitig spielen für die Jobcenter jedoch auch jene Aspekte eine große Rolle, die auf die Verbesserung der sozialen Teilhabemöglichkeiten der Geförderten durch die geförderte Tätigkeit abzielen. Dies zeigt der Vergleich mit dem gleichzeitig eingeführten Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“. Mit den verschiedenen Anläufen der Politik, die Idee eines Sozialen Arbeitsmarktes in ein konkretes Förderinstrument zu überführen, scheint sich auch die dahinterstehende Idee, die soziale Teilhabe von sehr arbeitsmarktfernen Personen durch eine geförderte Beschäftigung zu verbessern, in der Praxis der Jobcenter stärker etabliert zu haben.

Jobcenterbefragung zum Teilhabechancengesetz

Die Jobcenterbefragung ist Teil der Evaluation des Teilhabechancengesetzes, die das IAB im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II seit 2019 durchführt. Sie ergänzt qualitative Fallstudien zur Governance und Umsetzung der beiden neu geschaffenen Förderinstrumente in ausgewählten Jobcentern, deren Befunde in Teilen bereits im IAB-Forschungsbericht 3/2021 erschienen sind.

Bei der Jobcenterbefragung handelt es sich um eine standardisierte Online-Befragung. Die Befragung richtet sich an die Leitung aller 406 Jobcenter; pro Jobcenter wurde also nur ein Fragebogen ausgefüllt. Im Fokus stehen Angaben zur geschäftspolitischen Bedeutung der Förderinstrumente nach § 16e (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) und § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt), 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, wobei die gemeinsamen Einrichtungen mit einer Quote von 83 Prozent gegenüber den kommunalen Jobcentern mit 67 Prozent überrepräsentiert sind.

Literatur

Bauer, Frank; Bennett, Jenny; Coban, Mustafa; Dietz, Martin; Friedrich, Martin; Fuchs, Philipp; Gellermann, Jan; Globisch, Claudia; Gottwald, Markus; Gricevic, Zbignev; Hülle, Sebastian; Kiesel, Markus; Kupka, Peter; Nivorozhkin, Anton; Promberger, Markus; Raab, Miriam; Ramos Lobato, Philipp; Schmucker, Alexandra; Stockinger, Bastian; Trappmann, Mark; Wenzig, Claudia; Wolff, Joachim; Zabel, Cordula; Zins, Stefan (2021: Evaluation der Förderinstrumente nach § 16e und § 16i SGB II – Zwischenbericht, IAB-Forschungsbericht Nr. 3.

Walter, Gerd (2021): Evaluation des Pilotprojekts Solidarisches Grundeinkommen (SGE) des Landes Berlin – Kurzbericht des Instituts für sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA). Berlin.

In aller Kürze

- Für die Jobcenter ist das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ geschäftspolitisch deutlich wichtiger als das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“.
- Während die Jobcenter mit der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ ihren eigenen Angaben zufolge primär auf die Arbeitsmarktintegration der Geförderten zielen, spielen die Teilhabechancen bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine deutlich stärkere Rolle.
- Mit großer Mehrheit begrüßen die Jobcenter die Pläne der Politik, das aktuell noch bis Ende 2024 befristete Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ dauerhaft im Instrumentenkasten der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verankern.
- Nur eine Minderheit der Jobcenter spricht sich dafür aus, die fünfjährige Höchstförderdauer und die Degression der Lohnförderung aufzuheben.

doi: 10.48720/IAB.FOO.20221027.01

Zitationshinweis

Christopher Osiander; Philipp Ramos Lobato (2022): Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ , In: Online Magazin IAB-Forum 27. Oktober 2022, https://iab-forum.de/buergergeld-reform-deutliche-mehrheit-der-jobcenter-befuerwortet-die-entfristung-des-foerderinstruments-teilhabe-am-arbeitsmarkt/, Abrufdatum: 21. May 2026

Lizenzhinweis

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0): https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de