

# Online Magazin IAB-Forum

---

## „Das Teilhabechancengesetz hat die richtigen Impulse gesetzt“

Christiane Keitel



**Mit dem Teilhabechancengesetz sind 2019 zwei neue Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose geschaffen worden. Mit Lohnkostenzuschüssen von bis zu 100 Prozent in der Anfangszeit und einer langfristigen Förderung von bis zu fünf Jahren werden Arbeitgeber bei der Einstellung Langzeitarbeitsloser unterstützt, die Teilnehmenden erhalten während der Förderung ein begleitendes ganzheitliches Coaching. Das IAB hat das neue Gesetz seit Beginn der Förderung evaluiert, nun erscheint der Abschlussbericht. Die Redaktion des IAB-Forum hat dazu bei vier Expertinnen und Experten nachgefragt.**

Fünf Jahre Forschungsarbeit, acht Teilprojekte mit mehr als 20 beteiligten Forschenden: Das IAB hat mit der Evaluation des Teilhabechancengesetzes ein Mammut-Projekt gestemmt. Nun, da Sie gemeinsam den Abschlussbericht veröffentlichen: Welches Fazit der Projektarbeit ziehen Sie?



[Dr. Philipp Ramos Lobato](#) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Stabsstelle Forschungscoordination am IAB.

Philipp Ramos Lobato: In der Tat, es war ein auch für IAB-Verhältnisse ziemlich umfangreiches Projekt. Und zudem eines, das im politischen Raum die ganze Zeit über sehr aufmerksam verfolgt wurde. Wir standen daher im Grunde seit Projektbeginn im regen Austausch mit den verschiedensten Akteuren aus Politik und Verwaltung. Das war äußerst spannend, aber bisweilen auch ziemlich fordernd.



[Dr. Jan Gellermann](#) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Regionalen Forschungsnetz des IAB.

Jan Gellermann: Hinzu kommt, dass sich der Schwerpunkt im Laufe der Zeit etwas geändert hat. Im Rahmen der Bürgergeldreform wurde das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ ja vorzeitig entfristet. Damit stand dann plötzlich nicht mehr allein dessen Evaluierung, sondern zunehmend auch die Frage der Weiterentwicklung und Verbesserung der Instrumente im Vordergrund.

Ramos Lobato: Bedenkt man all dies, kann ich vor den beteiligten Kolleginnen und Kollegen der verschiedenen Forschungsbereichen im IAB nur anerkennend den Hut ziehen.

Die meisten Geförderten starteten in den beiden Programmen innerhalb der ersten neun Monate nach der Einführung.

Wenn Sie sich die Zahlen anschauen: Wie viele langzeitarbeitslose Menschen haben die beiden Instrumente bisher genutzt?



[Dr. Nadja Bömmel](#) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ am IAB.

Nadja Bömmel: Seit der Einführung beider Instrumente im Jahr 2019 wurden bis September 2023 insgesamt rund 118.000 Förderungen begonnen. Etwa drei Viertel der Geförderten nahmen an der Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ teil, bei der anfangs die vollen Lohnkosten übernommen werden.

Die meisten Geförderten starteten in den beiden Programmen innerhalb der ersten neun Monate nach der Einführung, danach wurden es weniger. Seit Mitte 2020 haben sich die monatlichen Zugangszahlen auf einem stabilen, aber deutlich niedrigerem Niveau eingependelt.

Und in welchen Branchen landen die Geförderten?

Bömmel: Wenn wir die Antworten aus unserer Befragung „Lebensqualität und Teilhabe“ heranziehen, sehen wir, dass die beiden Instrumente offensichtlich bei unterschiedlichen Arbeitgebern Anklang fanden. Beim deutlich weniger genutzten Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ sind rund zwei Drittel der Geförderten in privatwirtschaftlichen Betrieben tätig, deutlich weniger dagegen bei einem gemeinnützigen oder öffentlichen Arbeitgeber.

Im größeren Programm „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind die verschiedenen Arbeitgebertypen etwa gleich stark vertreten, die Bekanntheit der Maßnahmen variiert aber deutlich. Hier gilt es also – gerade in der Privatwirtschaft – noch mehr über die Fördermöglichkeiten zu informieren und Barrieren für die Geförderten abzubauen.

Wirkungsanalysen zeigen eine überraschend hohe Beschäftigungswirkung bei den Teilnehmenden des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“.

Frau Kasrin, Sie haben sich insbesondere die Wirkung der Förderung angeschaut, also, wie erfolgreich die teilnehmenden Personen tatsächlich wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten. Was ist Ihr Fazit dazu?

Dr. Zein Kasrin ist  
wissenschaftliche Mitarbeiterin im  
Forschungsbereich  
„Grundsicherung und  
Aktivierung“ am IAB.

Zein Kasrin: Unsere Wirkungsanalysen zeigen eine überraschend hohe Beschäftigungswirkung bei den Teilnehmenden des Instruments „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“. Zwei Monate nach Förderende haben diese Personen eine um etwa 36 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, in ungeförderter Beschäftigung zu sein, als eine vergleichbare Gruppe von nicht Teilnehmenden. Wir gehen davon aus, dass dabei Klebeeffekte eine wichtige Rolle spielen, da ein Großteil von den erfolgreich Eingegliederten beim selben Arbeitgeber beschäftigt ist, der sie während der Förderung einstellte.

Beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ können wir diese Frage leider noch nicht beantworten. Da hier die Förderdauer deutlich langfristiger angelegt ist, nehmen mehr als zwei Drittel der Geförderten immer noch an der Maßnahme teil, zumindest in dem Zeitraum, den wir überblicken können. Die Effekte auf deren Eingliederung werden wir, daher in einem zukünftigen Projekt analysieren. Erwartungsmaß dürfte dort der Übergang von geförderter in ungeförderter Beschäftigung schwieriger sein, da die Teilnehmenden beim Programm „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ im Schnitt einen wesentlich längeren Zeitraum der Hilfebedürftigkeit hinter sich haben.

Es hängt also durchaus von der Personengruppe ab, wie die Maßnahme wirkt. Frau Bömmel, wie arbeitsmarktfremd waren die teilnehmenden Personen?

Bömmel: Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden war in der Vergangenheit sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Wie schwierig die betriebliche Integration der Geförderten ist und wie umfangreich die individuellen Problemlagen ausfallen, lässt sich allerdings nicht so einfach bestimmen. Deswegen haben wir eine Typologie der Geförderten entwickelt, die charakteristische Kombinationen von Vermittlungshemmnissen und arbeitsmarktbezogenen Integrationsproblemen offenlegt.

Geförderte über 50 Jahren zeigen sich hier als „Verlierer“ der sozio-ökonomischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte, wie der Wiedervereinigung, der Rationalisierung und des Strukturwandels, während jüngere Teilnehmende vor allem Bildungs- und Ausbildungsdefizite und misslungene Übergänge ins Erwerbsleben aufweisen. Bei weiblichen Geförderten kommen familienbedingt problematische Berufseinstiege und Berufsrückkehr dazu, migrations- und sprachspezifische Arbeitsmarktbarrieren treten dagegen bei Teilnehmenden mit Migrationshintergrund auf.

Für „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gelingt es vergleichsweise gut, Personen mit schlechten Beschäftigungschancen zu erreichen.

Haben die Instrumente denn die richtigen Personengruppen erreicht?

Bömmel: Zur Beantwortung dieser Frage sehe ich zwei Dimensionen: Zum einen könnte man die „richtigen“ Personengruppen als diejenigen ansehen, die das Teilhabechancengesetz anhand seiner definierten Kriterien erreichen sollte. In dieser Hinsicht lautet die Antwort ganz eindeutig Ja. Die gesetzlichen Zugangskriterien wurden in beiden Förderprogrammen fast ausnahmslos eingehalten.

Auf der anderen Seite können die „richtigen“ Personengruppen auch diejenigen sein, die aufgrund ihrer tatsächlichen Beschäftigungschancen am stärksten auf die Unterstützung der geförderten Beschäftigung angewiesen sind und ohne diese nicht in der Lage wären, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Hier muss ich differenzieren. Für „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gelingt es vergleichsweise gut, Personen mit schlechten Beschäftigungschancen zu erreichen, etwa Ältere oder solche, die in den sieben Jahren vor Förderbeginn durchgängig **arbeitslos** waren. Bei „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ stellen wir dagegen eine gewisse Positivselektion fest. Das heißt, es werden eher die arbeitsmarktnäheren unter den förderfähigen Personen in geförderte Beschäftigung vermittelt.

Letzten Endes kann diese Art der Selektion eine Folge der vordringlicheren Ausrichtung auf die Arbeitsmarktintegration der Geförderten sein. Womöglich wählen die **Jobcenter** also bewusst Leistungsbeziehende aus, denen sie zutrauen, das Programm erfolgreich zu absolvieren und die damit die besten Chancen haben, davon auch längerfristig in Form einer ungeförderten Anschlussbeschäftigung zu profitieren.

Das Coaching hat das Potenzial, den Unterschied zu machen.

Um arbeitsmarktferne Menschen dabei zu unterstützen, den Wiedereinstieg in Beschäftigung erfolgreich zu bewältigen, wurden sie während der Förderung durch ein begleitendes ganzheitliches Coaching unterstützt. Herr Gellermann, Sie haben diese Form der Betreuung in der Studie genau untersucht. Hat das Coaching denn die Hoffnung erfüllt, die in es gesetzt wurde?

Gellermann: Das Coaching ist ein wichtiges Betreuungsformat. Es hat das Potenzial, den Unterschied zu machen, darauf verweisen mehrere unserer Befunde. Auch stehen die Geförderten dem Coaching sehr offen gegenüber, sie artikulieren vielfältigen Unterstützungsbedarf. Entscheidend ist, dass das Coaching tatsächlich ganzheitlich gedacht wird – also dass die Coaches sowohl private Probleme als auch solche aus dem Bereich der Beschäftigung erkennen und bearbeiten. Gerade der Betrieb bleibt noch zu oft eine fremde Welt für die Coaches, das spiegeln uns auch die Unternehmen.

Oft sind die Probleme der Geförderten zu Beginn des Coachings verborgen, andere Probleme entstehen erst durch den Wechsel vom passiven Leistungsbezug in die Beschäftigung. Dabei denke ich etwa an Probleme der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, an Leistungsdruck und ganz alltägliche Konflikte im Betrieb. Dann müssen die Coaches stabilisieren und unterstützen, um Abbrüche zu vermeiden.

Geförderte Beschäftigung schürt immer auch die Befürchtung, dass sie mit unerwünschten Nebenwirkungen einhergeht. Etwa, dass Betriebe die Förderung als Wettbewerbsvorteil nutzen und reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Hat sich das in diesem Fall bewahrheitet?

Kasrin: Wir haben zu dieser Frage administrative Betriebsdaten bis einschließlich 2021 analysiert. Einen Verdrängungseffekt von regulärer Beschäftigung durch Betriebe, die die Förderung erhalten haben, konnten wir dabei nicht nachweisen. Eine wichtige Erklärung hierfür könnte sein, dass die Instrumente auf relativ marktferne Langzeitarbeitslose und Langzeitleistungsbeziehende abzielen, was das Risiko von nicht intendierten Nebenwirkungen der Förderung verringert. Allerdings dürften sich solche Nebenwirkungen womöglich erst in der langen Frist zeigen oder wenn sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verschlechtert.

Beide Instrumente rücken die Situation von Menschen in den Fokus, die besonderer Unterstützung bedürfen. Allein das ist bereits ein Erfolg.

Unterm Strich: Würden Sie die beiden Förderinstrumente also als Erfolgsmodell bezeichnen?

Ramos Lobato: Das kann ich so unterschreiben. Beide Instrumente rücken die Situation von Menschen in den Fokus, die über lange Jahre von Erwerbsarbeit ausgeschlossen waren und daher besonderer Unterstützung bedürfen. Diese Aufmerksamkeit allein ist aus meiner Sicht bereits ein Erfolg.

Dass unsere Forschungsergebnisse nun bestätigen, dass das Teilhabechancengesetz die richtigen Impulse gesetzt hat, stützt die Weichenstellung der Politik. So schließt das Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ eine Lücke im Förderangebot, indem es auch besonders lange arbeitslosen Menschen einen Weg zurück ins Arbeitsleben eröffnet. Allerdings wissen wir bislang noch nichts über die Arbeitsmarkteffekte der Förderung. Insofern bleibt unsere Bewertung ein Stückweit vorläufig.

Das Instrument „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ stand dagegen weniger im Fokus der Aufmerksamkeit und wurde auch deutlich seltener von den Jobcentern genutzt. Es wird anteilig betrachtet deutlich stärker von privatwirtschaftlichen Betrieben genutzt und unterstützt vermutlich auch deshalb die Geförderten in nennenswerter Weise beim Übergang in den ersten Arbeitsmarkt. In meinen Augen ist das Instrument daher ein wichtiger Baustein präventiver Arbeitsmarktpolitik.

Bömmel: Ein weiterer wichtiger Aspekt ist aus meiner Sicht, dass das Teilhabechancengesetz nicht nur arbeitsmarktbezogene Impulse setzen konnte. Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass nicht nur die Beschäftigungsfähigkeit, sondern auch die soziale Teilhabe der Geförderten während der Teilnahme verbessert werden konnte. Damit profitieren auch diejenigen Geförderten, die nach Ende der Förderung nicht in den ersten Arbeitsmarkt übergehen können. Solche Teilhabechancen zu eröffnen – im Sinne eines [sozialen Arbeitsmarktes](#) – stellte ja ein explizites Ziel des [Teilhabechancengesetzes](#) dar.

Die noch deutlich größere Baustelle ist jedoch, eine verlässliche Finanzierung für die Jobcenter sicherzustellen.

Herr Ramos Lobato, im Lichte dieser umfangreichen Evaluationsergebnisse, die den beiden Instrumenten ein recht gutes Zeugnis ausstellen, aber auch noch Verbesserungsbedarfe aufzeigen: Wo sehen Sie für die nächsten Jahre die wichtigsten Baustellen beim Teilhabechancengesetz?

Ramos Lobato: Eine davon ist ohne Zweifel, Anschlussperspektiven für die geförderten Beschäftigten zu schaffen, denen der Übergang in den ersten Arbeitsmarkt nicht unmittelbar gelingt. Das dürfte vor allem die Geförderten von „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ betreffen. Hier drohen der Rückfall in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug mit all den problematischen Konsequenzen für ihre finanzielle Lage, was wiederum auch ihre soziale Teilhabe zurückwirft. Gleichzeitig gilt es, anderen Personen mit ähnlich schlechten Beschäftigungsperspektiven den Zugang in die Förderung nicht zu verbauen.

Eine weitere, eng damit zusammenhängende Baustelle besteht darin, eine verlässliche Finanzierung für die Jobcenter sicherzustellen. Wir beobachten mit einiger Sorge, dass die Zugangszahlen in die Förderung bereits seit längerem rückläufig sind. Finanzielle Unsicherheiten dürften hierfür ein ausschlaggebender Faktor sein. Diese sollten aber nicht dazu führen, dass gerade besonders unterstützungs- und förderbedürftige Personen im [Bürgergeld](#) aus dem Fokus geraten.

Gellermann: Hinsichtlich der Schaffung von Übergängen könnte man darüber nachdenken, privatwirtschaftliche Betriebe stärker einzubeziehen, insbesondere für all jene, deren Beschäftigungsfähigkeit sich – auch mit Hilfe von Coaches – im Laufe einer Förderung sehr positiv entwickelt hat. Gemeinnützige oder öffentliche Betriebe haben einfach oft nicht die Möglichkeit, eine ungeforderte Beschäftigung anzubieten, selbst wenn Geförderte sich jahrelang bewährt haben.

Entwicklungen zu befördern und Potenziale zu erkennen, sind auch Aufgaben des Coachings. Hierzu braucht es Fachkompetenzen, Betriebszugang und natürlich einen angemessenen Betreuungsschlüssel, sonst können die besten Coaches nicht helfen. Die Forderung nach

Einsparungen auf der einen Seite und die Anforderungen an eine gute Betreuung auf der anderen, das beinhaltet natürlich einen gewissen Widerspruch.

Es ist zentral, zu analysieren, wie nachhaltig die Beschäftigungsfähigkeits- und Teilhabeeffekte in der langen Frist sind.

Wird es von IAB-Seite künftig weitere Evaluationsforschung zu den beiden Instrumenten geben?

Kasrin: Wir planen, die Wege der Geförderten beider Maßnahmen weiter zu verfolgen. Dabei ist die Eingliederung der Geförderten bei „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ in reguläre Beschäftigung nach Förderende ein wichtiger Aspekt. Außerdem halte ich es für zentral, zu analysieren, wie nachhaltig die Beschäftigungsfähigkeits- und Teilhabeeffekte beider Instrumente in der langen Frist sind.

Gellermann: Nachdem das Coaching als Bestandteil der öffentlich geförderten Beschäftigung obligatorisch war, hat der Gesetzgeber mit der Bürgergeldreform das Instrument der „ganzheitlichen Betreuung“ nach § 16k SGB II eingeführt. Dieses neue Regelinstrument richtet sich an tendenziell alle Leistungsberechtigten, die aufgrund von individuellen Problemen besondere Schwierigkeiten haben, eine Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen. Die potenzielle Zielgruppe ist also riesig. Hierzu sind im IAB gerade zwei Evaluationsstudien angelaufen. Das Thema „Coaching im SGB II“ werden wir also weiterverfolgen.

## Literatur

Juliane Achatz, Frank Bauer, Jenny Bennett, Nadja Bömmel, Mustafa Coban, Martin Dietz, Katrin Englert, Philipp Fuchs, Jan Gellermann, Claudia Globisch, Sebastian Hülle, Zein Kasrin, Peter Kupka, Anton Nivorozhkin, Christopher Osiander, Laura Pohlan, Markus Promberger, Miriam Raab, Philipp Ramos Lobato, Brigitte Schels, Maximilian Schiele, Mark Trappmann, Stefan Tübbicke, Claudia Wenzig, Joachim Wolff, Cordula Zabel, Stefan Zins (2024): [Evaluation des Teilhabechancengesetzes – Abschlussbericht](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 4.

Bild: Patpitchaya/stock.adobe.com;

DOI: [10.48720/IAB.FOO.20240322.01](https://doi.org/10.48720/IAB.FOO.20240322.01)

## Zitationshinweis

Christiane Keitel: „Das Teilhabechancengesetz hat die richtigen Impulse gesetzt“ , In: Online Magazin IAB-Forum, <https://iab-forum.de/das-teilhabechancengesetz-hat-die-richtigen-impulse-gesetzt/>, Abrufdatum: 22. April 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>