

Bericht
des Bundesministeriums für Arbeit und
Soziales
zur Umsetzung des Teilhabechancengesetzes
auf Grundlage des Zwischenberichts der Evaluation
durch das Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit

Stand: Februar 2021

Berichtszeitraum: 1. Januar 2019 - 31. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II	3
2.1 Statistische Auswertung	4
2.1.1 Entwicklung des Teilnehmendenbestands	4
2.1.2 Teilnehmendenstruktur	4
2.1.3 Förderdauern und Abbrüche	4
2.1.4 Überwindung der Hilfebedürftigkeit	5
2.1.5 Arbeitgebertypen	5
2.2 Erkenntnisse des IAB zur Implementation in den Jobcentern	6
2.2.1 Zielsetzung sozialer Teilhabe	6
2.2.2 Zielgruppe	6
3. Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II	8
3.1. Statistische Auswertung	9
3.1.1 Entwicklung des Teilnehmendenbestands	9
3.1.2 Teilnehmendenstruktur	9
3.1.3 Förderdauern und Abbrüche	9
3.1.4 Überwindung der Hilfebedürftigkeit	10
3.2 Erkenntnisse des IAB zur Implementation in den Jobcentern	10
4. Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung	11
4.1 Ziel und Bedeutung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung	11
4.2 Erkenntnisse des IAB zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung	12
5. Finanzierung und Ausgaben	13
6. Fazit und Ausblick	14

1. Einleitung

Ziel der Bundesregierung ist es, die Integration von langzeitarbeitslosen Menschen in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Aufbauend auf den Erfahrungen aus den Initiativen der 18. Legislaturperiode und davor wurde das Gesamtkonzept „MitArbeit“ entwickelt, um mit einem ganzheitlichen Ansatz die Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen durch intensive Betreuung, individuelle Beratung sowie wirksame Förderung zu verbessern und ihnen zugleich konkrete Beschäftigungschancen anzubieten.

Kern des Gesamtkonzepts „MitArbeit“ ist das Teilhabechancengesetz, das am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist. Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, sollen wieder eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Dafür wurden zwei Fördermöglichkeiten neu ins Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) aufgenommen: „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II und „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ nach § 16e SGB II.

Trotz einer sehr günstigen Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung sowie rückläufigen Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren konnten nicht alle Personengruppen gleichermaßen von der positiven Entwicklung profitieren: Dies betrifft gerade Personen, die zum Teil viele Jahre ohne Beschäftigung waren und die durch ihren verfestigten Leistungsbezug mehr und mehr drohten, von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen zu werden.

Hier setzt das Teilhabechancengesetz an: Ziel ist es, dieser Personengruppe (wieder) eine Perspektive zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zu eröffnen und ihnen damit ein aktives Angebot zur (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu machen. Im Oktober 2020 befanden sich rund 54.000 Teilnehmende in einer nach dem Teilhabechancengesetz geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) evaluiert die Umsetzung und Wirkung der Regelungen des Teilhabechancengesetzes im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II wissenschaftlich. Auf der Grundlage eines Zwischenberichts zum 31. Dezember 2020 und des Endberichts zum 31. Dezember 2023 des IAB soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) dem Deutschen Bundestag berichten.

Der vorliegende Bericht fasst Erkenntnisse zur Umsetzung der Regelungen des Teilhabechancengesetzes im Zeitraum vom 1. Januar 2019 bis 31. Dezember 2020 zusammen. Er stützt sich dabei auf die umfassend angelegte Evaluation des IAB sowie auf weitere Befunde, etwa aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA).

2. Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II

Ziel der Förderung nach § 16i SGB II ist es, besonders arbeitsmarktfernen Menschen soziale Teilhabe durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu ermöglichen. Mittel- bis langfristiges Ziel bleibt dabei eine Integration in ungeförderte Beschäftigung. Die besondere Arbeitsmarktferne drückt sich durch einen langen Leistungsbezug in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit maximal kurzzeitigen Beschäftigungsepisoden aus. Um das Integrationsziel zu erreichen, sieht die Förderung eine besonders lange Dauer von bis zu fünf Jahren vor, einen vergleichsweise hohen Lohnkostenzuschuss und ein beschäftigungsbegleitendes ganzheitliches Coaching.

Zielgruppe sind Personen, die älter als 25 Jahre sind, innerhalb der vergangenen sieben Jahre mindestens sechs Jahre Leistungen nach dem SGB II bezogen haben und in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig erwerbstätig waren. Personen, die in Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einem minderjährigen Kind leben, sowie schwerbehinderte Menschen haben bereits nach fünf Jahren Leistungsbezug Zugang zu der Förderung.

Arbeitgeber, die mit einer förderberechtigten Person ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis abschließen, können mit einem Lohnkostenzuschuss gefördert werden. Dieser beträgt in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent des gesetzlichen Mindestlohns, Tariflohns oder kirchlichen Arbeitsrechtsregelung und verringert sich danach um 10 Prozentpunkte jährlich. Die maximale Förderdauer liegt bei fünf Jahren.

Es werden sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse (ohne Beitrag zur Arbeitslosenversicherung) bei allen Arten von Arbeitgebern gefördert. Die Kriterien Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse finden keine Anwendung.

Die geförderten Arbeitnehmenden sollen während der gesamten Förderdauer eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching) erhalten. Arbeitgeber sind verpflichtet, den Arbeitnehmenden während der ersten zwölf Monate in angemessenem Umfang für das Coaching unter Fortzahlung der Bezüge freizustellen.

Darüber hinaus sind angemessene Zeiten einer erforderlichen Weiterbildung oder eines betrieblichen Praktikums bei einem anderen Arbeitgeber förderfähig. Für Weiterbildungen gilt kein Zertifizierungserfordernis. Arbeitgeber können je Förderfall Zuschüsse zu den Weiterbildungskosten von insgesamt bis zu 3.000 Euro erhalten.

Das neue Förderinstrument ist gesetzlich befristet. Bewilligungen sind bis zum 31. Dezember 2024 möglich.

2.1 Statistische Auswertung

2.1.1 Entwicklung des Teilnehmendenbestands

Die Inanspruchnahme der Förderung zeigt im Berichtszeitraum einen kontinuierlichen Aufwuchs. Ende Dezember 2019 wurde ein Förderbestand von rd. 34.000 Teilnehmenden erreicht (BA-Statistik). Bis Oktober 2020 wurde ein Niveau von rd. 41.900 Teilnehmenden in einer Förderung nach § 16i SGB II erreicht. Trotz des Pandemiegeschehens war im Jahr 2020 ein - wenn auch moderater - monatlicher Anstieg der Teilnehmerzahlen im mittleren dreistelligen Bereich zu verzeichnen. Damit zeigte sich der Soziale Arbeitsmarkt auch in der Pandemie stabil.

2.1.2 Teilnehmendenstruktur

Die Zielgruppe der sehr arbeitsmarktfernen Personen wird fast ausnahmslos erreicht: Rund zwei Drittel der mit § 16i SGB II Geförderten ist älter als 45 Jahre, die Hälfte der geförderten Personen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung (Oktober 2020).

Mit dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ nach § 16i SGB II werden zu 37 Prozent Frauen gefördert. Ausländer sind mit einem Anteil von 11 Prozent vertreten. Schwerbehinderte Personen sind mit einem Anteil von 5,4 Prozent (Frauen) bzw. 6,3 Prozent (Männer) leicht überproportional vertreten.

Förderungen nach § 16i SGB II erfolgen insbesondere in Berufen im Bereich Erziehung und Soziales (14 Prozent), wie Haus- und Familienpflege, Hauswirtschaft oder Kinderbetreuung sowie in Gebäude- und versorgungstechnischen Berufen (14 Prozent, z. B. Haustechnik oder Hausmeisterdienste).

2.1.3 Förderdauern und Abbrüche

Bundesweit wurde rund die Hälfte der Förderungen zunächst für bis zu zwei Jahre ausgesprochen, § 16i SGB II ermöglicht jedoch eine einmalige Verlängerung. Etwa jede vierte Förderung ist von vornherein für die maximale Förderdauer von fünf Jahren bewilligt worden.

Die Verbleibsquote in einer Förderung nach § 16i SGB II ist vergleichsweise hoch, vorzeitige Abbrüche finden trotz der besonderen Arbeitsmarktferne der Teilnehmenden eher selten statt. So lag die Austrittsquote bezogen auf den durchschnittlichen Bestand im Jahr 2019 bei rund 13 Prozent, im Jahr 2020 bis Oktober bei 15 Prozent (Zahlen jeweils für gemeinsame Einrichtungen).

2.1.4 Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Durchschnittlich verlassen 67 Prozent der Personen, die nach § 16i SGB II gefördert werden, den Leistungsbezug im SGB II (Oktober 2020). Die Überwindung der Hilfebedürftigkeit erfolgt in Abhängigkeit von den Kosten der Unterkunft, der Größe der Bedarfsgemeinschaft, der Lohnhöhe und dem Stundenumfang der geförderten Beschäftigung.

2.1.5 Arbeitgebertypen

Die Förderung nach § 16i SGB II richtet sich an alle Arten von Arbeitgebern. Zur Frage, welche Arbeitgebertypen Förderungen nach § 16i SGB II in Anspruch nehmen, gibt es keine Daten aus der Förderstatistik der BA. Ohnehin fehlt es an allgemeingültigen Definitionen von Arbeitgebertypen. Um aber eine Orientierung zu bekommen, welche Arbeitgeber die Förderung in Anspruch nehmen, erfolgt eine qualitative Befragung von Arbeitgebern durch das Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) der BA. Die Zuordnung der Arbeitgeber erfolgt anhand der Eigentumsverhältnisse (privat, öffentlich, kirchlich) eines Arbeitgebers. In jeder dieser drei Kategorien sind als Untergruppe sog. Beschäftigungsträger enthalten.

Private Arbeitgeber: Die Zuordnung trifft auf private (also nicht öffentliche oder kirchliche) Arbeitgeber zu, unabhängig davon, ob sie Gewinnerzielungsabsicht haben oder wohltätige oder gemeinwohlorientierte Zwecke verfolgen. Zu den privaten Arbeitgebern zählen damit auch eingetragene Vereine von Privaten, Wohlfahrtsverbände sowie gemeinnützige GmbH.

Öffentliche, kommunale Arbeitgeber: Die Zuordnung trifft (unabhängig von der jeweiligen Rechtsform und der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben oder Aufgaben der Daseinsvorsorge) dann zu, wenn Bund, Land oder Kommune Arbeitgeber sind. So ist nach dieser Definition z. B. eine Kommune, die ein Krankenhaus oder eine Kita betreibt, öffentlicher Arbeitgeber.

Kirchliche Arbeitgeber: Die Zuordnung trifft auf Institutionen zu, die in der Hand der Kirchen sind.

Beschäftigungsträger: Die Zuordnung trifft auf einen Betrieb oder eine Betriebseinheit zu, in dem/der neben den nach § 16i SGB II geförderten Personen auch andere Beschäftigte durch eine Agentur für Arbeit oder ein Jobcenter öffentlich gefördert werden oder in dem/der für diese Personen Eingliederungsmaßnahmen (z. B. Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung) durchgeführt werden.

Die quartalsweise Erhebung wurde im Jahr 2020 aufgrund der pandemiebedingten Auswirkungen auf die Wirtschaft mit Rücksicht auf die Arbeitgeber ausgesetzt. Die bis dahin erfassten Daten zeigen kumuliert folgendes Bild:

- Bei 73 Prozent der Betriebe handelt es sich um private Arbeitgeber. Darunter sind 27 Prozent Beschäftigungsträger.
- Bei 19 Prozent handelt es sich um öffentliche/kommunale Arbeitgeber. Darunter sind 41 Prozent Beschäftigungsträger.
- Bei 7 Prozent handelt es sich um kirchliche Arbeitgeber. Darunter sind 52 Prozent Beschäftigungsträger.

Beschäftigungsträger sind mit einem Anteil von insgesamt 32 Prozent an allen Arbeitgebern vertreten. Damit haben rd. zwei Drittel der geförderten Betriebe nicht die öffentlich-geförderte Beschäftigung als Hauptziel.

2.2 Erkenntnisse des IAB zur Implementation in den Jobcentern

2.2.1 Zielsetzung sozialer Teilhabe

Die Jobcenter sehen in der Fördermöglichkeit für sehr arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose nach § 16i SGB II eine wesentliche Neuerung.

Die Jobcenter interpretieren die Zielsetzung sozialer Teilhabe unterschiedlich. Ein Teil der Jobcenter sieht das Ziel sozialer Teilhabe schon allein in der geförderten Beschäftigung realisiert. In der Folge ist ggf. wahrscheinlicher, dass diese Jobcenter vorrangig Beschäftigungsträger als Arbeitgeber nutzen und nicht in erster Linie Beschäftigungsmöglichkeiten im privatwirtschaftlichen Bereich aufbauen. Soweit Jobcenter das Ziel sozialer Teilhabe erst in dem Übergang in ungeförderte Beschäftigung realisiert sehen, tendieren diese Jobcenter dazu, vorrangig privatwirtschaftliche Arbeitgeber anzusprechen und eine möglichst baldige Reintegration in ungeförderte Beschäftigung anzustreben.

Die Bestimmungsfaktoren für die eine oder andere Strategie sind breit gefächert: So spielt die Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage und die Struktur vor Ort eine Rolle (städtisch oder ländlich), genauso wie die lokalpolitische Einbindung des Jobcenters und der Beschäftigungsträger.

2.2.2 Zielgruppe

Die Förderung nach § 16i SGB II erreicht der Intention des Gesetzes entsprechend ihre Zielgruppe der sehr arbeitsmarktfernen Personen. So werden über § 16i SGB II v. a. Personen

im Alter von 40 bis 62 Jahren gefördert und überproportional viele Personen unter den Teilnehmenden verfügen über keine Berufserfahrung in den sieben Jahren vor der geförderten Beschäftigungsaufnahme. Auch finden sich vergleichsweise viele schwerbehinderte Personen in der Förderung nach § 16i SGB II.

Die Förderkriterien werden erfüllt. In der Gruppe von Personen, die die formalen Fördervoraussetzungen erfüllen, haben nicht alle die gleiche Wahrscheinlichkeit, tatsächlich nach § 16i SGB II gefördert zu werden. Hierbei wirken Selektionsprozesse in den Jobcentern, Einstellungsentscheidungen der Arbeitgeber und individuelle Aspekte, wie z. B. der Gesundheitszustand oder die Motivation der Förderberechtigten, zusammen. Zentrale Befunde betreffen folgende Aspekte:

Eine geringere Wahrscheinlichkeit der Teilnahme bei ansonsten gleichen beobachtbaren Merkmalen haben trotz Erfüllung der formalen Fördervoraussetzungen Personen ohne Berufsausbildung, ohne deutsche Staatsbürgerschaft, Frauen und teilweise Männer in Partnerschaftsgemeinschaften sowie Schwerbehinderte.

Für einen großen Anteil der Teilnehmenden lassen sich sog. Typologien erkennen:

- 34 Prozent lassen sich der Gruppe der „Verlierer“ des Strukturwandels in Westdeutschland der vergangenen Jahrzehnte zuordnen. Mehr als jeder zweite hatte innerhalb der vergangenen zehn Jahre keinerlei Berufserfahrung. Mehr als 90 Prozent der Personen leben allein.
- 22 Prozent der Teilnehmenden sind der Gruppe ostdeutscher „Verlierer“ der deutschen Wiedervereinigung zuzurechnen. Dieser Personenkreis bringt besonders wenig Arbeits- und Berufserfahrung mit und ist im Schnitt weniger ausgebildet. Der Anteil allein Lebender ist noch höher als bei den Verlierern des Strukturwandels in Westdeutschland.
- Bei 11 Prozent sind Ausbildungsdefizite zu beobachten bzw. ist der Arbeitsmarkteintritt gestört, was z. B. daran ablesbar ist, dass nur 20 Prozent dieser Personen überhaupt eine Ausbildung haben und 80 Prozent nur über geringe Berufserfahrung verfügen.
- Ebenfalls klar abgrenzbaren Merkmalen unterliegen zwei Gruppen von Teilnehmenden, die frauenspezifischen Arbeitsmarktrisiken unterliegen: So finden sich 9 Prozent von Teilnehmenden, die große Schwierigkeiten haben, nach der Familienphase erneut im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Als zweite, klar abgrenzbare Gruppe sind weitere 7 Prozent der Teilnehmenden alleinerziehend.

- Als weitere relevante Untergruppe finden sich Personen, die auf Grund von Migrationserfahrung zusätzlichen Arbeitsmarktrisiken unterliegen. Diese Untergruppe macht 8 Prozent der Teilnehmenden aus.

Angesichts der Typologien variieren die Schwerpunkte in der Integrationsarbeit: Während für Ältere und Menschen mit multiplen Arbeitsmarktbarrieren die Aufrechterhaltung ihrer Erwerbs- und Sozialintegration im Vordergrund steht, liegt der Fokus bei jüngeren Teilnehmenden auf der Verbesserung ihrer Fähigkeiten, ihrer Motivation und ihrer Schlüsselqualifikationen (z. B. Nachholen einer Ausbildung).

3. Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II

Ziel von § 16e SGB II ist es, durch Förderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen Beschäftigungschancen für langzeitarbeitslose Menschen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu schaffen.

Die Förderung richtet sich an Personen, die noch nicht ganz arbeitsmarktfremd sind, aber dennoch besondere Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung benötigen und trotz vermittlerischer Bemühungen seit mindestens zwei Jahren arbeitslos sind.

Die Förderung in Form von Lohnkostenzuschüssen kann von allen Arbeitgebern beantragt werden, die einer förderfähigen Person ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis (ohne Beiträge zur Arbeitslosenförderung) für mindestens zwei Jahre anbieten.

Das Instrument unterscheidet sich nicht nur in der Zielsetzung und der Ausrichtung des Personenkreises von einer Förderung nach § 16i SGB II, sondern auch in der Höhe und Dauer der Förderung. Die Förderdauer beträgt 24 Monate. Im ersten Jahr der Förderung beträgt der Lohnkostenzuschuss pauschal 75 Prozent und im zweiten Förderjahr 50 Prozent des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts.

Zur Stabilisierung der Beschäftigung findet auch hier eine ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching) statt. Die Verpflichtung zur Freistellung des geförderten Arbeitnehmenden für das Coaching unter Fortzahlung der Bezüge gilt für die Arbeitgeber aber nur für die ersten sechs Monate der geförderten Beschäftigung.

Alle Aspekte der Förderung, insbesondere die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung, sind darauf ausgerichtet, der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, die Erwerbsfähigkeit zu stabilisieren und den Übergang in eine nachhaltige,

ungeförderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erreichen. Weiterbildungen und Qualifizierungen können beim Vorliegen der Fördervoraussetzungen nach dem SGB II oder SGB III gefördert werden.

3.1. Statistische Auswertung

3.1.1 Entwicklung des Teilnehmendenbestands

Die Inanspruchnahme der Förderung zeigt im Berichtszeitraum einen kontinuierlichen Aufwuchs. Bis Ende 2019 wurde ein Förderbestand von rund 8.700 Personen erreicht (BA-Statistik). Im Pandemiejahr 2020 wuchs der Förderbestand weiter, wenn auch weniger dynamisch als im Jahr 2019. Im Oktober 2020 profitierten rd. 11.700 Personen von der Förderung.

3.1.2 Teilnehmendenstruktur

Rund die Hälfte der Teilnehmenden ist älter als 45 Jahre, 20 Prozent haben eine ausländische Staatsbürgerschaft, 35 Prozent sind weiblich, 8 Prozent sind schwerbehindert (Oktober 2020).

Rund 37 Prozent der Teilnehmenden sind als Helfer beschäftigt, 52 Prozent als Fachkraft, der Rest ist als Spezialist oder Experte angestellt. Die ausgeübten Berufe sind sehr breit gefächert, leichte Schwerpunkte lassen sich bei den Verkaufsberufen (10 Prozent) und bei Gebäude- und versorgungstechnischen Berufen (10 Prozent) ausmachen. Auf der Seite der Betriebe sind die Wirtschaftsabschnitte Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kfz (17 Prozent), die Erbringung wirtschaftlicher Dienstleistungen (16 Prozent), das Gesundheits- und Sozialwesen (15 Prozent) sowie Kunst, Unterhaltung, Sonstige Dienstleistungen (10 Prozent) hervorzuheben.

3.1.3 Förderdauern und Abbrüche

Im Jahr 2019 wurden rd. 1.400 Förderaustritte verzeichnet, davon rd. 74 Prozent vorzeitige Abbrüche. Bezogen auf den durchschnittlichen Bestand ergibt sich in den Jahren 2019 und 2020 jeweils eine Austrittsquote von rd. 33 Prozent. (rd. 67 Prozent davon vorzeitig).

Austritte können viele Gründe haben, unter anderem auch den Wechsel in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis beim gleichen oder einem anderen Arbeitgeber. Der Frage nach dem Verbleib in Beschäftigung wird die Evaluation des IAB im weiteren Verlauf nachgehen.

3.1.4 Überwindung der Hilfebedürftigkeit

Rund 67 Prozent der derzeit Geförderten konnten ihre Hilfebedürftigkeit überwinden (Oktober 2020). Ob die Überwindung der Hilfebedürftigkeit gelingt, liegt auch hier maßgeblich an der Lohnhöhe, dem Stundenumfang, den Kosten der Unterkunft und der Größe der Bedarfsgemeinschaft.

3.2 Erkenntnisse des IAB zur Implementation in den Jobcentern

Im Vergleich zu § 16i SGB II sehen die befragten Geschäftsführungen einen weit geringeren Neuerungswert in § 16e SGB II, den sie eher als ein dem Eingliederungszuschuss nach § 88 SGB III vergleichbares Instrument wahrnehmen. In der Gesamtstrategie der Jobcenter wird das Instrument insbesondere dann als zentral beschrieben, wenn der Abbau des Bestands an Langzeitleistungsbeziehern als prioritäre Strategie explizit hervorgehoben wird.

Wie auch bei § 16i SGB II lassen sich bei § 16e SGB II unterschiedliche Wahrscheinlichkeiten feststellen, tatsächlich gefördert zu werden. Geringere Wahrscheinlichkeiten bei ansonsten gleichen beobachtbaren Merkmalen haben demnach Personen ohne Berufsausbildung, Frauen, Personen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit, Schwerbehinderte und Personen mit Wohnort in Westdeutschland.

Unter den Geförderten konnten folgende Typologien identifiziert werden:

- 34 Prozent der Geförderten gehören zur Typologie mit vorwiegend jüngeren alleinstehenden Männern, von denen jeder Zweite keine Berufsausbildung hat. Es ist zu vermuten, dass es sich hier um eine Personengruppe mit Schwierigkeiten an biographischen Übergängen, insbesondere Übergänge zwischen Schule und Beruf bzw. Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, handelt.
- 24 Prozent gehören zu den „Verlierern“ des Strukturwandels in Westdeutschland der vergangenen Jahrzehnte, wie zum Beispiel aus Kohlegebieten. Diese Personen sind im Durchschnitt 54 Jahre alt und leben überwiegend allein. Sie sind gut ausgebildet, konnten aber keine stabile Beschäftigung erreichen. Gesundheitsprobleme und Motivationschwierigkeiten können hier unterstellt werden.
- 15 Prozent der Geförderten gehören zu den „Verlierern“ der deutschen Wiedervereinigung. Auch diese sind im Durchschnitt 54 Jahre und leben überwiegend allein, sodass nicht von wirtschaftlicher Stabilität, etwa durch eine Partnerschaft, ausgegangen werden kann. Gesundheitliche Probleme sind innerhalb dieser Untergruppe zu vermuten, ebenso motivationale Schwierigkeiten, da sich Betroffene zu einem großen Anteil in der Endphase der Erwerbsbiographie befinden.

- 14 Prozent der Geförderten gehören zur Typologie, die sich durch migrationspezifische Arbeitsmarktrisiken auszeichnet, insbesondere mit Bildungsdefiziten.
- 13 Prozent der Geförderten zeichnen sich durch frauenspezifische Arbeitsmarktrisiken, insb. den Status Alleinerziehend, aus.

4. Ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung

4.1 Ziel und Bedeutung der ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung

Die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching) nach § 16e Absatz 4 SGB II und § 16i Absatz 4 SGB II ist integraler Bestandteil beider Förderungen. Sie verfolgt das Ziel, die gefördert Beschäftigten bereits ab der Arbeitsaufnahme unterstützend zu begleiten, ihre soziale Situation sowie das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren, eine vorzeitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu vermeiden, eine dauerhafte Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen und das Leistungsvermögen der beschäftigten Personen zu steigern. Das Coaching soll bei jeder Förderung angeboten und individuell erbracht werden.

Da arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose häufig vielfältige Problemlagen aufweisen, die nicht nur im Zusammenhang mit der Arbeitsaufnahme stehen, aber die Stabilität der Beschäftigung beeinflussen können, kommt der Ganzheitlichkeit des Coachings eine besondere Bedeutung zu. Daher erstreckt sich das Coaching nicht nur auf betriebliche und soziale Anforderungen am Arbeitsplatz, sondern auch auf persönliche, soziale, finanzielle oder gesundheitliche Aspekte. Es soll umfassende Hilfe anbieten bzw. hierzu auf Leistungen Dritter hinweisen und auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen hinwirken. Dabei kann auch die Bedarfsgemeinschaft eingebunden werden.

Aufgrund der zentralen Funktion des Coachings sehen die Förderungen nach §§ 16e und 16i SGB II vor, dass die Arbeitgeber die geförderten Beschäftigten in den ersten sechs Monaten bzw. im ersten Jahr der Förderung für die für das Coaching benötigten Zeiten unter Fortzahlung des Arbeitsentgelts freistellen sollen. Das Coaching selbst ist aber während der gesamten Förderdauer in angemessenem Umfang förderfähig. Der Umfang des Coachings wird anhand der Ausgangssituation des Einzelnen zu Beginn der Förderung vom Jobcenter festgelegt und kann im Laufe der Förderung bedarfsgerecht angepasst werden. Die individuelle Ausgestaltung ist durch den Coach sowohl hinsichtlich des Inhalts, der Dauer und des Stundenumfangs im Einzelfall entsprechend des aktuellen Bedarfs zu bestimmen und schließt den direkten Kontakt mit dem Arbeitgeber explizit mit ein. Der Coach fungiert folglich auch

als Bindeglied zwischen dem Arbeitgeber und den geförderten Beschäftigten und tauscht sich, sofern erforderlich, auch mit dem Jobcenter aus.

4.2 Erkenntnisse des IAB zur ganzheitlichen beschäftigungsbegleitenden Betreuung

Die Jobcenter messen dem Coaching eine entscheidende Bedeutung zur Stabilisierung geförderter Beschäftigungsverhältnisse bei. Dabei unterscheiden sich die Befunde des IAB zur Umsetzung des Coachings zwischen den Förderungen nach §§ 16e und 16i SGB II kaum.

Insgesamt ist eine relativ große Spannweite an Varianten der Umsetzung festzustellen: Jobcenter erbringen das Coaching entweder selbst mit eigenem Personal, im Rahmen einer Vergabemaßnahme durch einen Dritten oder als Kombination aus beiden Durchführungsarten. Zudem bestand im ersten Halbjahr nach Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes die Möglichkeit, das Coaching übergangsweise durch einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III zu vergeben, da für die Ausschreibung des Coachings erst mit Inkrafttreten des Teilhabechancengesetzes eine Rechtsgrundlage zur Verfügung stand. Viele Jobcenter hatten dies in Anspruch genommen und überführten dann nach Ablauf dieser Übergangsregelung die ganzheitliche Betreuung auf den Träger, der innerhalb der Ausschreibung den Zuschlag bekommen hatte.

Den Befunden des IAB zufolge treten personelle Wechsel des Coaches relativ häufig auf, sei es aufgrund der Übergangsregelung, sei es aufgrund von revidierten Entscheidungen hinsichtlich der Vergabe oder aufgrund von Personalfluktuationen bei Trägern.

In Bezug auf die Dauer des Coachings sind folgende Unterschiede festzustellen. Es gibt Jobcenter, die das Coaching von vornherein lediglich auf die Dauer der für den Arbeitgeber verpflichtenden Freistellung befristen. Andererseits gibt es Jobcenter, die das Coaching auf die gesamte Förderdauer anlegen. Im letzten Fall variiert in der Regel die Häufigkeit der Inanspruchnahme im Zeit- und Förderverlauf.

Inwieweit sich die jeweiligen Umsetzungsvarianten und die damit verbundenen Unterschiede in der Dauer, Intensität und Kontinuität der Betreuung auf die Ziele des Coachings auswirken, wird im weiteren Forschungsverlauf zu untersuchen sein.

Nach den Erkenntnissen des IAB findet das Coaching auf drei inhaltlichen Ebenen statt:

- Aufgabenerledigung in der Beschäftigung (z. B. Unterstützung der (fachlichen) Einarbeitung)
- Sozialverhalten innerhalb der Beschäftigung/im Betrieb (z. B. Hygiene, Routinen, Umgangsformen)

- Themen außerhalb der Beschäftigung (z. B. gesundheitliche Einschränkungen, Trauma-, Sucht- und/oder Schuldenproblematiken, Vereinbarkeit Beruf und Privat-/Familienleben)

In Abhängigkeit der Förderdauer variieren die Coaching-Schwerpunkte und Ziele: Je klarer eine Befristung des Arbeitsverhältnisses ohne Anschlussperspektive im Vordergrund steht, umso eher überwiegen im Coaching Aspekte, die auf die Entwicklung eben dieser Anschlussperspektive eingehen. Umgekehrt überwiegen Aspekte der Stabilisierung und Wiedergewinnung von Selbstvertrauen/Selbstwirksamkeit, wenn klar ist, dass die Beschäftigung und somit auch das Coaching eine längere Perspektive haben, weil der Arbeitsvertrag z. B. über fünf Jahre geschlossen wurde und der Förderzeitraum ebenfalls auf fünf Jahre angelegt ist.

5. Finanzierung und Ausgaben

Zur Stärkung des ganzheitlichen Ansatzes sieht der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode in den Jahren 2018 bis 2022 eine Aufstockung des Eingliederungstitels im SGB II um insgesamt vier Milliarden Euro vor. Hiervon wurden im Jahr 2018 300 Mio. Euro, im Jahr 2019 900 Mio. Euro und in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 1 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2022 sind 800 Mio. Euro vorgesehen. Der Wert des Jahres 2022 wurde zwischenzeitlich in der Finanzplanung des Bundes bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums fortgeschrieben.

Diese zusätzlichen Haushaltsmittel sind jedoch nicht für die Maßnahmen nach §§ 16e und 16i SGB II budgetiert. Vielmehr entscheiden die Jobcenter in eigener Verantwortung darüber, welche Eingliederungsstrategie am zielführendsten erscheint und welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente genutzt werden. Die Ausstattung mit Haushaltsmitteln stellt dabei für jedes Jobcenter den verbindlichen Rahmen dar, in dem sich diese dezentrale Verantwortung bewegt.

Neben der Stärkung des Eingliederungstitels im SGB II stellt der Bund seit dem Haushaltsjahr 2019 mit dem Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) in Höhe von bis zu 700 Mio. Euro die Finanzierung von Förderungen nach § 16i SGB II auf eine zweite Säule: Die durch einen Förderfall nach § 16i SGB II entstehenden Einsparungen beim Arbeitslosengeld II und bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft können zur Finanzierung dieses Förderfalls eingesetzt werden und entlasten auf diese Weise das Budget der Eingliederungsmittel. Etwa 99 Prozent aller Jobcenter nutzen den PAT. Im Haushaltsjahr 2020 wurden im Rahmen des PAT insgesamt rd. 211 Mio. Euro aus dem Ansatz Arbeitslosengeld II für Maßnahmen nach § 16i SGB II eingesetzt. Damit hat sich der PAT als Finanzierungselement bewährt.

Die BA weist für gemeinsame Einrichtungen für das Jahr 2020 Ausgaben für Förderungen nach § 16e SGB II in Höhe von rd. 136 Mio. Euro sowie für Förderungen nach § 16i SGB II (inklusive PAT) in Höhe von rd. 677 Mio. Euro aus. Einschließlich der Ausgaben bei den zugelassenen kommunalen Trägern liegen die Gesamtausgaben bei rd. 1,1 Mrd. Euro (vorläufige Ergebnisse), davon etwa 200 Mio. Euro für Förderungen nach § 16e SGB II sowie rd. 900 Mio. Euro für Förderungen nach § 16i SGB II (Gesamtausgaben im Jahr 2019: rd. 450 Mio. Euro).

6. Fazit und Ausblick

Mit Einführung der beiden Förderinstrumente §§ 16i und 16e SGB II durch das Teilhabechancengesetz wurde das Instrumentarium des SGB II mit Blick auf Menschen, deren Integration in den Arbeitsmarkt erheblich erschwert ist, sinnvoll ergänzt. Die Evaluation durch das IAB bestätigt, dass die Jobcenter insbesondere in dem Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) eine neue Fördermöglichkeit für sehr arbeitsmarktferne Menschen sehen, die bislang im Spektrum der Eingliederungsleistungen gefehlt hat. Damit steht in der Grundsicherung für Arbeitsuchende erstmals ein Instrument zur Verfügung, das ausdrücklich die Förderung sozialer Teilhabe durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zum Ziel hat.

Die neue Förderung des § 16i SGB II zeichnet sich dabei durch folgende Merkmale aus:

Eine entscheidende Neuerung ist bei der Festlegung des förderfähigen Personenkreises gelungen. Hier galt es, die negativen Wirkungen früherer Förderinstrumente auszuschließen, indem die Förderung zuverlässig auf eine sehr arbeitsmarktferne Personengruppe beschränkt wurde. Die gesetzliche Regelung knüpft hier aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität nicht am Merkmal der Arbeitslosigkeit an, sondern stellt auf eine sehr lange Dauer des Leistungsbezugs in Verbindung mit fehlender Beschäftigung ab. Es wurde bewusst auf schwer zu dokumentierende Vermittlungshemmnisse sowie eine negative Prognoseentscheidung als Fördervoraussetzung verzichtet und die Handhabung für die Jobcenter damit erheblich erleichtert. Die vorliegenden Ergebnisse des IAB belegen bereits jetzt sehr deutlich, dass mit der nun gewählten, einfachen und auf statistischen Daten beruhenden Definition des förderfähigen Personenkreises, die richtige Zielgruppe erreicht wird. Das Risiko von Creaming und Lock-in-Effekten wird dadurch erheblich reduziert.

Die Fördermöglichkeit richtet sich unterschiedslos an alle privaten, öffentlichen und kirchlichen Arbeitgeber und zwar ohne, dass die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität gelten. Dies stellt sicher, dass arbeitsmarktnahe

Tätigkeiten verrichtet werden können, die im Idealfall in ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse münden oder auf diese vorbereiten. Gleichzeitig können auch sehr arbeitsmarktferne Menschen bei sog. Beschäftigungsträgern in einem geschützten Umfeld arbeiten und dabei auch wertschöpfende Tätigkeiten ausüben. Schließlich können Förderungen bei Kommunen oder anderen öffentlichen Arbeitgebern durch die darin erbrachten Arbeitsleistungen unmittelbar und vollumfänglich der Allgemeinheit zu Gute kommen.

Dies ist in Verbindung mit einer vollständigen Übernahme der Lohnkosten neu. Die schrittweise Absenkung der Förderung ab dem dritten Förderjahr trägt dem zu erwartenden Produktivitätsgewinn durch die Teilnehmenden Rechnung. Da, anders als bei früheren Instrumenten, weder hinsichtlich der Förderhöhe noch der -dauer eine Ermessensentscheidung getroffen werden muss, reduzieren die gesetzlichen Vorgaben den Verwaltungsaufwand für die Jobcenter und schaffen Klarheit und Planungssicherheit für die geförderten Arbeitgeber.

Mit einer Förderdauer von bis zu fünf Jahren geht das Instrument über die bislang übliche, dreijährige Förderperspektive hinaus. Dies trägt einem längeren Stabilisierungsbedarf der Zielgruppe Rechnung und sichert die Nachhaltigkeit der geförderten Beschäftigungen.

Eine weitere wichtige Neuerung ist die ganzheitliche beschäftigungsbegleitende Betreuung (sog. Coaching) als integraler Bestandteil der Förderung. Der umfassende Unterstützungsbedarf sowie die Bedeutung des Coachings für die Stabilisierung der geförderten Beschäftigten und die Nachhaltigkeit der geförderten Arbeitsverhältnisse werden von der vorliegenden wissenschaftlichen Evaluation des IAB bereits bestätigt.

Neu ist auch die unbürokratische und weitreichende Möglichkeit zur Förderung von Weiterbildungen und Praktika während des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Auf formlosen Antrag des Arbeitgebers können bis zu einer Obergrenze von 3.000 Euro sämtliche Weiterbildungen finanziert werden, die einer Stabilisierung und perspektivisch einer Integration der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers dienen. Einer Zertifizierung dieser Weiterbildungen bedarf es erstmals nicht, sodass Arbeitgeber und Jobcenter hier einen großen Spielraum haben.

Insgesamt ist es nach den vorliegenden Erkenntnissen mit dem Teilhabechancengesetz gelungen, den „Werkzeugkasten“ des SGB II sinnvoll zu ergänzen. Insbesondere mit § 16i SGB II wurde ein Instrument geschaffen, das nun auf gesetzlicher Ebene eine Zielgruppe erfolgreich erreicht, die in der Vergangenheit, wenn überhaupt, nur über verschiedene zeitlich befristete Bundes- und Landesprogramme erreicht werden konnte. Die konkrete Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung ist dabei so erfolgt, dass wesentliche Nachteile früherer Programme und gesetzlicher Regelungen vermieden wurden. Gleichzeitig ist es gelungen, mit § 16i SGB II ein Instrument zu schaffen, das zielgerichtet und passgenau von den Jobcentern umgesetzt werden kann.

Die jetzt vorliegenden Erkenntnisse des IAB bilden den aktuellen Umsetzungsstand ab. Sie werden im Abschlussbericht zur Evaluation durch Erkenntnisse im Zeitverlauf ergänzt. Das heißt, dass zum 31. Dezember 2023 vor allem auch Analysen zu Mitnahme-, Verdrängungs- und Substitutionseffekten auf betrieblicher Ebene zu erwarten sind sowie Aussagen zu den Wirkungsmechanismen der Förderung auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit und das Ausmaß sozialer Teilhabe.

Die positiven Ergebnisse und Erkenntnisse des IAB, sowie die Rückmeldungen aus der Praxis sprechen bereits jetzt dafür, § 16i SGB II „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zu entfristen und dauerhaft im Förderinstrumentarium des SGB II zu implementieren.