

Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose – ein Beitrag zum Abbau sozialer Ungleichheiten?

Mit dem 2019 eingeführten Teilhabechancengesetz wurden neue Möglichkeiten zur Beschäftigungsförderung für Langzeitarbeitslose geschaffen. Von den Vorläuferinstrumenten – beispielsweise den Ein-Euro-Jobs – ist bekannt, dass Frauen, Geringqualifizierte und Immigrant*innen unterrepräsentiert waren; auch gab es Kritik, dass einzelne Fördermaßnahmen eher *Lock-In*-, d. h. Einsperreffekte als einen Übergang in reguläre Beschäftigung befördern. Darauf reagiert das aktuelle Teilhabechancengesetz, das langzeitarbeitslosen Grundsicherungsempfänger*innen den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt und/oder soziale Teilhabe über geförderte Beschäftigung ermöglichen will. Der Beitrag untersucht, ob und inwieweit nunmehr Frauen, Geringqualifizierte und Immigrant*innen als ohnehin benachteiligte Arbeitsmarktgruppen besser erreicht werden.¹

KARIN GOTTSCHALL, ANTON NIVOROZHKIN, MARKUS PROMBERGER

1 Geförderte Beschäftigung im deutschen Wohlfahrtsstaat

Der Arbeitsmarkt in Deutschland galt 2020 und 2021 – auch im Ländervergleich – ungeachtet ökonomischer und sozio-politischer Krisen wie der Finanzkrise und der sogenannten Flüchtlingskrise von 2015 als relativ stabil. Zumindest bis 2019 zeigt sich ein Trend zu sinkender Arbeitslosigkeit und steigender sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, wobei aktuell die Folgen der Coronapandemie und des Krieges in der Ukraine freilich auch ökonomisch eine erhöhte Vulnerabilität erzeugen (Gartner et al. 2021). In den letzten Jahren konnten jedoch ein steigender Fachkräftebedarf in expansiven Branchen, offene Ausbildungsstellen und konstant niedrige Arbeitslosenquoten den Eindruck erwecken, dass Arbeitslosigkeit aktuell und zukünftig nicht zu den drängenden arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen gehört. Tatsächlich verweist jedoch ein mit mehr als einem Drittel (BA 2021a) anhaltend hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen auf ein grundlegendes gesellschaftliches Problem. Denn Langzeitarbeitslosigkeit signalisiert in wohlfahrtsstaatlich verfassten Marktökonomien wie Deutschland nicht nur einen Mismatch zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, der das

für Wohlstandssteigerung als notwendig erachtete Wirtschaftswachstum begrenzen kann. Vielmehr birgt Langzeitarbeitslosigkeit darüber hinaus auch das Risiko dauerhafter individueller Ausgrenzung und Armutsgefährdung für gesellschaftliche Teilgruppen und damit einer Verfestigung sozialstruktureller Ungleichheit, die durch wohlfahrtsstaatliche Institutionen und Leistungen doch abgemildert werden soll (Eichhorst/Marx 2019). Tatsächlich sind, betrachtet man die Struktur der Langzeitarbeitslosigkeit, am Arbeitsmarkt ohnehin benachteiligte Gruppen gemessen an ihrem Arbeitsmarktanteil stark (Frauen) bzw. überproportional (ausländische Personen und Geringqualifizierte) betroffen (BA 2021a; eigene Berechnungen).

Zentral für die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit – und damit in einer erwerbszentrierten Gesellschaft auch für die Eindämmung von sozialen Ungleichheiten – ist das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik, das in Deutschland in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet und mit unterschiedlichen politischen Ausrichtungen immer wieder reformiert wurde. Dies gilt insbesondere für die Beschäftigungsförderung, wo sich idealtypisch betrachtet

¹ Die Autor*innen danken zwei anonymen Gutachter*innen und der Redaktion für wertvolle Hinweise.

zwei Politiklinien gegenüberstehen: Eine Linie sieht eine weitgehend dauerhafte Notwendigkeit für einen „sozialen Arbeitsmarkt“. Dieser soll chancenlosen Arbeitsuchenden eine Art „Arbeitsurrogat“ bieten, das vergleichsweise dauerhaft die willkommenen Nebeneffekte oder latenten Funktionen von Erwerbsarbeit gewährleistet, die mit dem Eintreten von längerdauernder Arbeitslosigkeit verloren gehen: Sinnerfahrung, Zeitstrukturierung, Teilhabe, Sozialintegration (vgl. Jahoda 1997). Dem gegenüber steht eine Politiklinie mit der Auffassung, Arbeit solle grundsätzlich zu Marktpreisen erfolgen. Auch Arbeit mit geringer Produktivität sei zumindest bei vollständiger Lohnanpassung marktfähig, und wenn der Marktpreis nicht zum Lebensunterhalt ausreiche, sei der Wohlfahrtsstaat gefordert – etwa durch Zufinanzierung aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei den sogenannten „Aufstockern“ oder durch Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber.

In der tatsächlichen Politikgestaltung sind diese politischen Linien jeweils mehr oder weniger stark akzentuiert: Während die dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 folgenden Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen (ABM und SAM) als Quasi-Arbeitsverhältnisse mit längerer Dauer und Tariflohn gestaltet waren, bildeten die mit den Hartz-Gesetzen seit 2005 eingeführten Arbeitsgelegenheiten des Sozialgesetzbuchs, Zweites Buch (SGB II) sozialrechtliche Dienstverhältnisse, die überwiegend nur eine geringe Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Grundsicherung beinhalten und zudem oft nur von wenigen Monaten Dauer sind. Das 2019 eingeführte Teilhabechancengesetz (THCG) reagiert nicht nur auf Kritik an der geringen Effizienz der Arbeitsgelegenheiten. Das Gesetz reflektiert auch – nicht zuletzt in der Namensgebung, die Teilhabe betont – die jüngere politische Diskussion um Gefahren dauerhafter sozialer Ausgrenzung und Verfestigung von sozialer Ungleichheit: Es setzt entsprechend einen Akzent bei der Schaffung eines „sozialen Arbeitsmarktes“, wenngleich auch Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt mit ergänzender wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung ermöglicht wird.

Angesichts der Zielsetzungen des Gesetzes fragen wir, ob und inwieweit Gruppen, die ohnehin am Arbeitsmarkt benachteiligt und unter den Langzeitarbeitslosen stark vertreten bzw. überrepräsentiert sind, d.h. Frauen, Immigrant*innen und Geringqualifizierte, mit den 2019 neu eingeführten Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose angemessen erreicht werden. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse aus Evaluationsstudien zu Vorläufermaßnahmen deuten auf eine nur begrenzte Ungleichheit abmildernde Wirksamkeit einzelner Maßnahmen hin und lassen auch keine eindeutigen Schlüsse in Bezug auf die Erfolge unterschiedlich ausgerichteter Maßnahmen zu, da systematische Vergleichsstudien fehlen. Auch gibt es zur Wirkung des noch „jungen“ THCG bisher kaum Analysen – die Forschung hat erst begonnen (Bauer et al. 2019, 2021; Kupka et al. 2019; Gottwald et al. 2020; Nivorozhkin/Promberger 2020).

Zur Beantwortung der Frage werden im folgenden Abschnitt 2 zunächst die historischen Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik und in Abschnitt 3 die jüngeren Maßnahmen der Beschäftigungsförderung skizziert. Dabei wird die Entwicklung und Ausrichtung von Arbeitsförderung in einem gendersensiblen wohlfahrtsstaatstheoretischen Bezugsrahmen unter kritischem Rückgriff auf Esping-Andersens (1990) Konzept der De- und Rekommodifizierung, d.h. der Befreiung von oder des Zwangs zu Erwerbsarbeit, betrachtet. Mit dieser Perspektive kann auch die für kapitalistische Gesellschaften konstitutive Trennung von bezahlter Erwerbs- und unbezahlter Sorgearbeit und deren Zuweisung an Frauen als soziale Gruppe berücksichtigt werden. Diese gesamtgesellschaftliche Arbeitsteilung trägt zu einer eingeschränkten Arbeitsmarktverfügbarkeit und -partizipation von Frauen, einer Abwertung der von Frauen dominierten Tätigkeiten im Arbeitsmarkt und ökonomischen Abhängigkeiten von Frauen von erwerbstätigen (Ehe-)Partnern bei. Frauen haben damit in der Regel auch einen geringeren Zugang zu den auf Lohnarbeitsrisiken bezogenen Formen sozialer Sicherung. Insofern ist bei der Analyse wohlfahrtsstaatlicher Politik und insbesondere Arbeitsmarktpolitik auch zu berücksichtigen, inwieweit sie Frauen als Erwerbspersonen adressiert und auch unter Berücksichtigung von Sorgearbeit gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang gewährt (Gottschall 2019).² Weiter werden in der hier vorgelegten Analyse unterschiedliche Funktionalitäten von Arbeitsförderung einschließlich ihrer normativen Gehalte, wie Inklusion, soziale Gleichheit und Gleichberechtigung, berücksichtigt. In Abschnitt 4 erfolgt dann der empirische Vergleich von drei, zu unterschiedlichen Zeitpunkten dominierenden und unterschiedlich ausgerichteten Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im Hinblick auf die erreichten Zielgruppen. Abschließend werden die Ergebnisse im Lichte wohlfahrtsstaatlicher Funktionen und Normen betrachtet und neben weiterem Forschungsbedarf auch Reformperspektiven angesprochen.

2 Entwicklungslinien von Arbeitsmarktpolitik zwischen De- und Rekommodifizierung

Wohlfahrtsstaatlich geprägte Marktgesellschaften, in denen Existenzsicherung durch Lohnarbeit dominiert, sind zugleich immer auch durch Arbeitslosigkeit und politisch kontroverse Versuche ihrer Bekämpfung gekennzeichnet.

² Geschlecht unterscheidet sich insofern strukturell von den weiteren hier betrachteten Ungleichheitsdimensionen Qualifikation und Migrationsstatus/Staatsangehörigkeit.

Dabei kommt historisch gesehen dem Recht auf Arbeitslosenunterstützung, die den Lohnausfall des „männlichen Familiernährers“ (Gottschall/Schröder 2013) kompensiert und den Zwang zur Wiederaufnahme einer (jedweden) Erwerbsarbeit abmildert, eine herausragende Bedeutung zu. Dies zeigen nicht zuletzt die heftigen politischen Auseinandersetzungen, die in der Weimarer Republik 1927, unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und nahender Weltwirtschaftskrise, die Einführung einer Arbeitslosenunterstützung begleiteten (Promberger 2005a, 2005b, 2005c). Wohlfahrtsstaatliche *Dekommodifizierung* erschöpft sich jedoch nicht in der Gewährleistung von Arbeitslosenunterstützung. So markiert das 1969 in der damaligen Bundesrepublik in einer Phase ökonomischen Strukturwandels und sinkender Vollbeschäftigung eingeführte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) den Übergang von einer rein passiven, transferorientierten zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die neben einer möglichst existenzsichernden Arbeitslosenunterstützung auf eine präventive Verhinderung bzw. Verkürzung von Arbeitslosigkeit und breitere Arbeitsmarktpartizipation zielt. Dazu wurden Rechte auf Weiterbildung und Umschulung (einschließlich finanzieller Unterstützung) für einen breiten Personenkreis – Beschäftigte, Arbeitslose und vor allem auch bisher eher arbeitsmarktfremde Gruppen wie Frauen/Mütter – ausgedehnt und so gleichermaßen Ziele der Inklusion, Gleichstellung und des Abbaus von Ungleichheit verfolgt (Dingeldey 2020, S. 39). Weiter ermöglichten die im Gefolge dieses Gesetzes eingeführten Arbeitsbeschaffungs- und Struktur Anpassungsmaßnahmen (ABM, SAM) die Schaffung eines zweiten Arbeitsmarktes, wo Arbeitslose ausgestattet mit Tariflohn für die Dauer eines Jahres, zum Teil mit Verlängerungsmöglichkeiten, entsprechend ihrer beruflichen Erfahrung zumeist im öffentlichen Sektor, bei karitativen und Non-Profit-Einrichtungen statuserhaltend beschäftigt werden konnten. Mit der Wiedervereinigung wurde das Instrumentarium des AFG auf Ostdeutschland übertragen und zur Abfederung des Strukturwandels eingesetzt, konnte aber den massiven Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskräften nicht kompensieren (Oschmiansky/Ebach 2009). Auch schränkten bereits im Verlauf der 1980er und 90er Jahre sukzessiv realisierte Leistungskürzungen und restriktivere Zugangskriterien Ansprüche auf Qualifizierung und Beschäftigungsförderung für Beschäftigte wie Arbeitslose ein (Dingeldey 2020, S. 4ff.), sodass der inklusive und bezogen auf das Leistungsniveau generöse Charakter dieser erweiterten Dekommodifizierung abgeschwächt wurde.

Die weitere Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik im wiedervereinigten Deutschland und insbesondere die mit den sogenannten Hartz-Gesetzen seit Beginn der 2000er Jahre eingeführte Logik des „Forderns und Förderns“ zeigt, dass die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit nicht nur – mehr oder weniger generös – de-kommodifizierend, sondern auch re-kommodifizierend erfolgen kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine möglichst schnell

le Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt unter Akzeptanz der dort herrschenden Preisbildungen durch finanzielle Anreize priorisiert wird. Dies gilt etwa für Lohnkostenzuschüsse und Förderungen von Solo-Selbstständigkeit. Auch die 2005 eingeführten, „Ein-Euro-Jobs“ genannten Arbeitsgelegenheiten des SGB II, die als sozialrechtliche Dienstverhältnisse gestaltet sind und überwiegend nur eine geringe Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Grundsicherung beinhalten, zielen zumindest programmatisch auf *work first*; sie reflektieren in der nurmehr symbolischen Entlohnung die rein marktliche Preisbildungslogik, die eine (unterstellte) geringe Produktivität mit geringer Entlohnung versieht.

Die re-kommodifizierende Ausrichtung dieser Arbeitsmarktreformen geht mit der Betonung des Ziels der Aktivierung möglichst aller Erwerbsbürger wie auch der Gleichstellung der Geschlechter einher. Normativ folgen die Reformen, insbesondere die Hartz-IV-Regelungen, nicht zuletzt in Reflexion verstärkter Individualisierung von Frauen und veränderter familialer Erwerbsmuster (gestiegene Frauenerwerbstätigkeit, Status insbesondere von ostdeutschen Frauen als „Familiernährerinnen“; vgl. Klenner et al. 2012) einem *Adult-Worker-Modell* (Jaehrling 2012). Gleichzeitig bestärkten sie freilich über das Bedarfsgemeinschaftsprinzip (Einstandspflichten bei Zusammenlebenden oder Verwandten ersten Grades) existierende Geschlechterasymmetrien (Betzelt 2008).

Wie dieser kurze Abriss zeigt, changiert Arbeitsmarktpolitik als Mittel zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zwischen de- und re-kommodifizierender Ausrichtung und kann zur Bestärkung von Geschlechterungleichheiten beim Arbeitsmarktzugang wie umgekehrt auch zu deren Abschwächung beitragen. Das konkrete Zusammenspiel von Kommodifizierung (*work first*), Individualisierung und Fortbestand familialer Subsidiaritätsbezüge wie auch dessen ungleichheitsrelevante Auswirkungen sind vor diesem mehrdeutigen normativen und regulativen Hintergrund (vgl. Jaehrling 2010, 2012) vor allem eine empirische Frage. Im Folgenden werden Forschungsergebnisse zu den unterschiedlichen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung resümiert und die Neuregelungen des Chancenteilhabegesetzes vorgestellt, die diese zum Teil reflektieren.

3 Beschäftigungsförderung durch Arbeitsgelegenheiten (SGB II) und Teilhabe Chancengesetz

In dem komplexen Geflecht von arbeitsmarktpolitischen Regelungen (vgl. zur Systematisierung *Übersicht 1*) im wiedervereinigten Deutschland findet sich ebenso wie in der Praxis ihrer Umsetzung in den letzten Jahrzehnten

meist eine Mischung der unterschiedlichen Motive und Zielsetzungen, wobei auch die Ergebnisse der seit 2005 verstärkt betriebenen Wirkungsforschung eine Rolle spielen. Dies zeigen insbesondere die Erkenntnisse zu Zielsetzung, Ausgestaltung und Wirkung der 2005 eingeführten Arbeitsgelegenheiten des SGB II.

Die Wirkungsforschung zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des AFG hatte für entsprechend geförderte Arbeitslose im Vergleich zu merkmalsähnlichen ungeforderten Arbeitslosen für die Betroffenen nahezu keine Verbesserung im Hinblick auf die Dauer der Arbeitslosigkeit gezeigt; die Betroffenen brauchten sogar im Schnitt länger, einen ungeforderten Job aufzunehmen als merkmalsähnliche Arbeitslose, die nicht an der Maßnahme teilgenommen hatten (Caliendo et al. 2004; Hujer/Caliendo 2000). Insofern wurde über einen sogenannten *Lock-In*- oder Einsperreffekt (aus der Armutsforschung als *poverty trap* bekannt) gesprochen, der beim Nachfolgeinstrument der Arbeitsgelegenheiten vermieden werden sollte. Diese wurden anders als die Vorgängerinstrumente mit einer nur mehr sechsmonatigen Förderung gerade nicht als länger währende Alternative zu ungeforderter Arbeit, sondern nur als zeitlich befristete Fördermaßnahme gestaltet. Auch in weiteren Merkmalen wichen die neuen Stellen von ihren Vorgängern ab: Die Zumutbarkeitskriterien wurden erweitert, sodass berufsfremde oder qualifikatorisch weniger anspruchsvolle Tätigkeiten möglich waren und von den Betroffenen akzeptiert werden mussten. Weiterhin wurde – in der gegenüber der Entgeltvariante weitaus stärker verbreiteten Mehraufwandsvariante – kein Arbeitsentgelt, sondern nur eine Aufwandsentschädigung von maximal 1,50 € pro Stunde zusätzlich zur Grundsicherungsleistung gezahlt. Ebenso wurde von Gesetzgeber, Arbeitsverwaltung und Rechtsprechung festgehalten, dass es sich bei den SGB-II-Arbeitsgelegenheiten nicht um ein Arbeits-, sondern um ein sozialrechtliches Dienstverhältnis handele, auf das die weiteren arbeitsrechtlichen Normen nicht anzuwenden seien. Damit sind die AGH in ihrer Konzeption nicht unähnlich den Arbeitsgelegenheiten des Bundessozialhilfegesetzes von 1961 (vgl. auch Oschmiansky/Ebach 2009).

Tatsächlich entwickelten sich die neugeschaffenen SGB-II-Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach ihrer Einführung unter dem Namen „Ein-Euro-Jobs“ rasch zum bekanntesten und teilnehmerstärksten Förderinstrument des SGB II mit einem maximalen Bestand von 309 000 Teilnehmer*innen im Jahr 2006 (BA 2021c). Empirische Untersuchungen (Hohendanner et al. 2007, 2011) zeigten freilich, dass das Instrument trotz der Veränderungen gegenüber Vorgängerinstrumenten im Sinn eines „Mehrzweckinstruments“ eingesetzt wurde, das nicht nur der Kontrolle der Arbeitsbereitschaft und dem Übergang in den ersten Arbeitsmarkt, sondern auch der sozialen Teilhabe dienen sollte, insbesondere dort, wo eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erwarten war (vgl. Bellmann et al. 2006). Die

Evaluationsforschung bestätigte weitgehend die Heterogenität der Einsatzkontexte (Sowa et al. 2012) und zeigte geringe Nettoeffekte hinsichtlich von Übergängen in den ersten Arbeitsmarkt – bei vergleichsweise starker Effektheterogenität: So wiesen westdeutsche langzeitarbeitslose Frauen deutlich positive Nettoeffekte bis zu zwei Jahren nach Beendigung der Maßnahme auf, während ostdeutsche Männer negative Nettoeffekte verbuchen mussten – d.h. sie waren nach Abschluss der Maßnahme häufiger und länger arbeitslos als merkmalsähnliche Erwerbslose, die nicht an der Maßnahme teilgenommen hatten (Wolff/Hohmeyer 2008).

Im Hinblick auf De- und Rekommodifizierung im wohlfahrtsstaatlichen Umgang mit Arbeitslosigkeit lässt sich argumentieren, dass die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zwar konzeptionell – durch Arbeitsgewöhnung, Stabilisierung des Tagesablaufs, Arbeitsprobung, Einstiegssubvention – eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt, und damit eine Rekommodifizierung, organisieren sollten. Zu dieser Rekommodifizierung kam es allerdings nur dort, wo nach der Maßnahme ein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt stattfand, sei es zeitnah oder mit Verzögerung. Mehrheitlich fand im Rahmen der Ein-Euro-Jobs eher eine Dekommodifizierung der Arbeitslosigkeit statt: Wenige kehrten ins Erwerbssystem des ersten Arbeitsmarktes zurück, viele verblieben in Arbeitslosigkeit mit und ohne Maßnahmen oder Leistungsbezug oder gingen in andere Unterstützungssysteme (Wolff/Hohmeyer 2008; Hohmeyer/Wolff 2012; Dengler 2015).

Neben dem Befund der Überlagerung einer de- und rekommodifizierenden Ausrichtung des Instruments der Arbeitsgelegenheiten zeigt der bisherige Forschungsstand auch keine eindeutigen Antworten zur Effektivität unterschiedlich ausgerichteter Maßnahmen der Beschäftigungsförderung. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass auch die politischen Kontroversen zu der Frage anhalten, ob geförderte Arbeitsverhältnisse in Form eines „sozialen Arbeitsmarktes“ oder aber im Sinn von *work first* eher in Form einer subventionierten marktlichen Beschäftigung ein taugliches Instrument zur Sicherung der Integration und Teilhabe insbesondere von Langzeitarbeitslosen darstellen könnten.

Das nach längeren politischen Auseinandersetzungen zum 1.1.2019 in Kraft getretene Teilhabechancengesetz (THCG) reflektiert diese unterschiedlichen Positionen, indem es zwei verschiedene Maßnahmen vorsieht: Die „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EVL)“ nach § 16e SGB II folgt mit der Auswahl arbeitsmarktnäherer Langzeitarbeitsloser, relativ kurzer Befristung und degressivem Zuschuss relativ strikt der Logik der *stepping stones*, der Förderung des Übergangs in den ersten Arbeitsmarkt und kann als „Rekommodifizierung“ der Arbeitskraft der Betroffenen begriffen werden. Die zweite Variante, „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (TaAM) nach § 16i SGB II, repräsentiert hingegen die zweite wohlfahrtspolitische Linie eines „sozialen“ Arbeitsmarktes mit staatlichen Subven-

tionen und abgesenkten Produktivitätserwartungen, der bereits längerfristig Erwerbslosen für eine längere Dauer Abstand vom ersten Arbeitsmarkt erlaubt und dessen Maßnahmenleistung direkt die Aufrechterhaltung von Sozialintegration und Teilhabe darstellt.

Im Einzelnen zielen beide Förderprogramme des SGB II (§ 16i [TaAM] und § 16e [EVL]) auf langzeitarbeitslose Grundsicherungsempfänger mit eingeschränkten Aussichten auf dem ersten Arbeitsmarkt, sprechen jedoch über die Fördervoraussetzungen und Zielsetzungen innerhalb dieser Gruppe unterschiedliche Teilgruppen an. § 16e (EVL) soll die Beschäftigungschancen der Teilnehmer*innen auf dem ersten Arbeitsmarkt verbessern, während § 16i (TaAM) neben der längerfristigen Verbesserung der Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt zugleich auch die Aufrechterhaltung der Sozialintegration und Teilhabe betont, auch wenn keine Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt gelingen (Bauer et al. 2019). Darüber hinaus besteht eine Teilnahmevoraussetzung bei EVL in einer Arbeitsfähigkeit von mindestens drei Stunden am Tag und einer Erwerbslosigkeitsdauer von mindestens zwei Jahren in Folge. Die Zugangskriterien für § 16i (TAM) schließen Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren aus und erfordern einen vorangegangenen sechsjährigen Bezug von Grundsicherungsleistungen während der letzten sieben Jahre, mit nur sehr kurzen Beschäftigungsperioden. Beide Programme bieten mit bis zu zwei Jahren für EVL und bis zu fünf Jahren in TaAM relativ großzügige Förderleistungen an. Die Förderleistung bei EVL beläuft sich auf 75 % der Lohnkosten im ersten und 50 % im zweiten Jahr; bei TaAM werden die Stellen in den ersten beiden Jahren zu 100 % gefördert, anschließend sinkt der Förderanteil auf 90 %; alle Arbeitgeber und Jobs sind förderfähig; Zusatzlichkeitskriterien spielen anders als bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Strukturanpassungsmaß-

nahmen (SAM) und Arbeitsgelegenheiten (AGH) keine Rolle. Die an die Teilnehmer*innen gezahlten Löhne dürfen gesetzliche oder tarifliche Mindestlöhne nicht unterschreiten, jedoch überschreiten. Eine essenzielle Komponente beider Programme ist ein Coaching, das sich auf die Überwindung von Verhaltensbarrieren beim Übergang in Beschäftigung richtet.

Ende 2021 befanden sich etwa 51 000 Personen in der Förderung des Teilhabechancengesetzes, wobei die Förderung nach § 16i SGB II (TaAM) mit rund 40 000 Personen das Vierfache der Förderung nach § 16e SGB II (EVL) ausmacht. Ob und inwieweit hier im Vergleich bessere Chancen der Arbeitsmarktintegration spezifischer Gruppen von Langzeitarbeitslosen vorliegen, wird im folgenden Abschnitt untersucht. *Übersicht 1* fasst zunächst die Instrumententypen und deren wichtigste Funktionen zusammen.

4 Andauernde Ungleichheiten? Arbeitsgelegenheiten, Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und Teilhabe am Arbeitsmarkt im Vergleich

Hier wollen wir der Frage nachgehen, ob und in welchem Umfang diese Förderjobs tatsächlich ihre Zielgruppe erreichen – und den verschiedenen Anspruchsgruppen im Wohlfahrtsstaat gerecht werden – oder ob ihnen ein selektiv wirkender Bias innewohnt. Hierzu werden Teilnehmer*innen in drei Maßnahmen zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten in verschiedenen ungleichheitsrelevanten

ÜBERSICHT 1

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Strategien und Instrumente der geförderten Arbeit seit 2005

Wohlfahrtsstaatliche Strategien	Instrumententyp	Konkrete Umsetzung	Dekommodifizierung
Dauerhaftes Arbeitssurrogat, Gewährleistung der latenten Integrationsfunktion von Erwerbsarbeit durch die Maßnahme selbst	Unbefristete oder lang befristete Förderjobs (Zweiter/Sozialer Arbeitsmarkt)	Längerfristiger Einsatz von Förderketten von ABM, SAM, (1969) BSHG 19 (1961), AGH-Ketten (2005), § 16i (alt), § 16i (neu)	++++
Subvention der Produktion sozialer Dienstleistungen mit geringer Profitabilität	Einsatz in Behörden, Kommunen, Sozialwirtschaft, Creaming	ABM, SAM, BSHG 19, AGH, § 16e/i	+++
Organisation von Übergangsarbeitsmärkten mit dem Ziel der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt, Förderung von Selbstständigkeit	Kürzere Förderjobs oder befristete Selbstständigkeitsförderung	Kürzerfristiger Einsatz von ABM, SAM, BSHG-19, AGH, § 16e, ESG, ÜGG, EGZ	++
Temporäre Kompensation des vermuteten Produktivitätsnachteils vormaliger Langzeitarbeitsloser für die Arbeitgeber („Anreiz“)	Förderarbeitsplätze mit direkten befristeten und degressiven Zuschüssen für Arbeitgeber	Lohnkostenzuschuss, Eingliederungszuschuss, § 16e SGB II	+

Anmerkung: ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; AGH = Arbeitsgelegenheiten; BSHG = Bundessozialhilfegesetz; EGZ = Eingliederungszuschuss; ESG = Einstiegsgeld; SAM = Strukturanpassungsmaßnahmen

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

ten Strukturmerkmalen wie Alter, Geschlecht, Bildung, Ethnizität, Arbeitsmarktnähe und Arbeitslosigkeitserfahrung verglichen mit der Referenzpopulation aller Arbeitslosen bzw. Langzeitarbeitslosen zum jeweiligen Zeitpunkt. Die Kriterien berücksichtigen für die Charakterisierung der Gruppe der Arbeitslosen und Langzeitarbeitslosen die in *Übersicht 2* dargestellten relevanten Merkmale.

Als Datenquellen nutzen wir hier die Forschungsarbeiten von Hohmeyer und Wolff (2007) für die Arbeitsmöglichkeiten (AGH) sowie Publikationen bzw. Internetinformationen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA 2020a, 2020b). In den Vergleich einbezogen wurden die Jahre 2005 für AGH und 2020 für EVL und TaAM. Beide Jahre stehen relativ am Anfang der Nutzungsperiode, die Instrumente waren zu den Beobachtungszeitpunkten gewissermaßen neu im Feld, dabei aber zahlenmäßig schon so stark besetzt, dass Vergleichsrechnungen sinnvoll sind. Es handelt sich insgesamt um einen pragmatischen Vergleich, bei dem versucht werden musste, einen Kompromiss zwischen Datenverfügbarkeit und Präzision zu finden. Das heißt, die Informationen sind nicht in jedem Jahr und bei jeder Maßnahme exakt in der gleichen Definition und Form erhoben und ausgewertet worden.

Tabelle 1 präsentiert die Ergebnisse. Bei den AGH wurden die Strukturen der Zugänge in die Maßnahme AGH-Mehraufwandsvariante mit den Strukturen des Bestands an SGB-II-Arbeitslosen im Januar 2005 verglichen. Bei allen anderen Jahren vor 2010 lagen keine publizierten Informationen zur Arbeitsmarktnähe vor; nach 2010 hatte das Instrument der AGH seine Hochkonjunktur bereits hinter sich, sodass hier das Jahr 2005 einen inhaltlich akzeptablen und forschungsökonomisch optimalen Beobachtungszeitpunkt darstellt. Bei den Förderarbeitsverhältnissen nach §16e SGB II (Eingliederung von Langzeitarbeitslosen) und §16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsleben) des Teilhabechancengesetzes im Jahr 2020 wurden die Zugangsstrukturen der jeweiligen Maßnahmeteilnehmer*innen sowohl den Bestandsstrukturen SGB-II-Arbeitslosen insgesamt als auch den Langzeitarbeitslosen im gleichen Jahr gegenübergestellt – analog der Vorgehensweise bei den AGH. Bei der Interpretation von zeitabhängigen Merkmalen wie Alter und Erwerbsferne/Arbeitslosigkeitserfahrung ist zu beachten, dass die Maßnahmen des Teilhabechancengesetzes von vornherein bestimmte Zugangsvoraussetzungen hinsichtlich Alter und Erwerbsferne aufwiesen: Um für §16e SGB II (EVL) infrage zu kommen, muss der/die Erwerbslose für mindestens zwei Jahre in Folge arbeitslos gewesen sein. Die allgemeinen Auswahlkriterien für §16i SGB II (TaAM) schließen Personen unter 25 Jahren von der Teilnahme aus und setzen mindestens sechs Jahre Leistungsbezug in den vergangenen sieben Jahren voraus, die nur von sehr kurzen Beschäftigungsperioden unterbrochen sein dürfen; es existieren Sonderregelungen für bestimmte kleine Personengruppen.

Mit Blick auf Ungleichheiten zeigt sich unmittelbar, dass alle drei Maßnahmen überproportional von Män-

ÜBERSICHT 2

Merkmale und Messgrößen des Selektivitätsvergleichs

Merkmal	Messgröße
Alter	drei Altersklassen
Geschlecht	Männer, Frauen
Bildung	letzte abgeschlossene Berufsausbildung
Ethnizität	Staatsbürgerschaft
Arbeitsmarktnähe/Arbeitslosigkeitserfahrung	Zeitabstand zum Ende des letzten Jobs

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Mitteilungen

nern genutzt werden und wurden: Frauen stellten 2005 zwar 43 % der SGB-II-Arbeitslosen, jedoch nur 40 % der Teilnehmenden an Arbeitsmöglichkeiten der Mehraufwandsvariante. Ein ähnliches Verhältnis zeigt sich bei den Teilnehmenden der Maßnahme „Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM)“ nach §16i SGB II im Jahr 2020: Hier stellen Frauen 44 % der Langzeitarbeitslosen, jedoch nur 39 % der Maßnahmeteilnehmenden. Am deutlichsten ist das *gender gap* bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EVL): 2020 machen Frauen wie gesagt 44 % der Langzeitarbeitslosen, jedoch nur 34 % der Maßnahmeteilnehmer*innen aus. Ein pragmatischer Grund für diese Unterrepräsentanz könnte darin liegen, dass die letztgenannten Maßnahmen überwiegend in Vollzeit angeboten werden und damit den Arbeitszeitwünschen von Frauen, die parallel Sorgearbeit leisten, nur begrenzt entsprechen (Engfer et al. 1983; Hinrichs 1992; Promberger et al. 2002). Folgt man qualitativen Forschungsergebnissen zum SGB II, so könnte auch ein geschlechtsspezifisch differentes Vorgehen von Jobcentermitarbeiter*innen eine Rolle spielen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Jaehrling 2010). Dass Frauen in den 2000er Jahren ungeachtet einer gestiegenen Arbeitsmarktpartizipation und kaum mehr defizitärer Qualifikationsniveaus in geförderter Beschäftigung persistent unterrepräsentiert sind, deutet freilich darauf hin, dass die in Deutschland besonders stark ausgeprägte und über längere historische Zeiträume tradierte Konstruktion von erwerbsfähigen Frauen und Müttern als „Zuverdienerinnen“ unabhängig vom Maßnahmetypus weiterhin nachwirkt (Maier 1996; Bothfeld et al. 2009, S. 353ff.).

Eine weitere Asymmetrie zeigt sich im Vergleich von ausländischen und deutschen Staatsbürger*innen. 2005 stellten Erwerbslose mit ausländischer Staatsbürgerschaft 21 % der SGB-II-Arbeitslosen, jedoch nur 11 % der AGH-Teilnehmer*innen. 2020 waren 29 % der Langzeitarbeitslosen ausländische Staatsbürger, in EVL-Maßnahmen allerdings nur 23 % und in TaAM nur 12 %. Das heißt, es gibt beim Zugang in geförderte Arbeit nicht nur einen Gender-, sondern auch einen ethnischen Bias, der mit der Zeit eher zugenommen hat. Diese Unterrepräsentanz könnte damit zusammenhängen, dass viele von Arbeits-

TABELLE 1

Soziodemografische Struktur und Erwerbsnähe der Maßnahmeteilnehmer*innen in Arbeitsgelegenheiten (AGH), 2005, und Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (EVL) und Teilhabe am Arbeitsmarkt (TaAM), 2020

Angaben in Prozent

		2005		2020			
		Arbeitslose (SGB II)	AGH Mehraufwand ^A	Arbeitslose (SGB II)	Langzeit-arbeitslose	EVL	TaAM
Geschlecht	Männer	57,1	59,6	55,1	56,1	65,9	61,3
	Frauen	42,9	40,4	44,9	43,9	34,1	38,7
Alter	15 bis unter 25 Jahre	8,0	21,7	8,1	3,7	c	c
	25 bis unter 55 Jahre ^B	71,7	63,2	73,9	74,4	96,3	71,4
	55 Jahre und älter ^B	20,4	15,5	18,0	21,9	19,1	28,6
Staatsangehörigkeit	Deutsche	78,8	89,3	64,8	70,4	77,1	87,7
	Ausländer	21,2	10,7	34,7	29,2	22,6	12,2
letzte abgeschlossene Berufsausbildung	ohne abgeschlossene Berufsausbildung	48,1	40,2	67,5	64,1	50,0	52,3
	betriebliche/schulische Ausbildung	46,8	55,2	27,9	31,6	44,4	44,5
	akademische Ausbildung	3,9	4,7	4,6	3,5	5,6	3,2
Dauer vom Ende der letzten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung bis Eintritt ^D	kürzer als 1 Jahr		14,6			7,4	4,1
	1 bis unter 5 Jahre		34,5			31,1	13,2
	10 Jahre und länger oder keine Beschäftigung		50,8			51,8	82,8

A 2005 alle Angaben ohne Optionskommunen

B Für 2005 Altersangaben zusammengefasst in 25–50 Jahre und 51 Jahre und mehr

C für EVL und TaAM keine Informationen vorhanden

D für EVL und TaAM Berechnungen der Autor*innen aus der Datenbasis IEB der BA (administrative Daten aus BA-Geschäftsprozessen)

WSI Mitteilungen

Quelle: Hohmeyer/Wolff (2007) für Daten 2005; Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c)

losigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Immigrant*innen der Flüchtlingswelle von 2015 zum Zeitpunkt des Starts des Teilhabechancengesetzes die Zugangsvoraussetzungen für § 16i SGB II (TaAM) noch nicht erfüllt hatten. Jedoch: 2020 mag dies noch Einfluss gehabt haben, der allerdings in den darauffolgenden Jahren abnehmen müsste, wenn die Effekte der Flüchtlingsimmigration die Hauptrolle bei diesem Bias spielen würden. Der Vergleich mit den AGH 2005 offenbart jedoch eine Persistenz der Asymmetrie zuungunsten von Erwerbslosen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und verweist damit eher auf ein mindestens zusätzlich wirkendes strukturelles Problem.

Personen ohne Berufsabschluss sind ebenfalls unter den Maßnahmeteilnehmer*innen unterrepräsentiert: Sie machten 2005 48 % der SGB-II-Arbeitslosen, jedoch nur 40 % der AGH-Teilnehmer*innen aus. 2020 belief sich ihr Anteil an den Langzeitarbeitslosen auf 64 %; sie machten jedoch nur 50 % der Teilnehmer*innen an Maßnahmen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II) und 52 % an den Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) aus. Deutlich überrepräsentiert sind hingegen in allen drei untersuchten Maßnahmen des SGB II Langzeitarbeitslose mit berufsfachlichen oder akademischen Abschlüssen. Man könnte dies als Ausdruck einer höheren und länger anhaltenden Arbeitsmarktnähe bei Höherqualifizierten – und damit Ausdruck des Matthäus-Prinzips („wer hat, dem wird gegeben“) – interpretieren und davon ausgehen, dass Geringqualifizierte eher in Weiterbildungs- als in Beschäftigungsmaßnahmen zu finden sein sollten, was jedoch laut Biewen et al. (2006, S. 376) und Kruppe (2009) nicht der Fall ist; ihren Analysen zufolge bestätigt sich eher das Matthäus-Prinzip.

Hinsichtlich der Arbeitsmarktförderung lassen sich – mangels Vergleichszahlen der Langzeitarbeitslosen insgesamt – lediglich Unterschiede zwischen den Maßnahmen konstatieren: Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante konnten im Prinzip bereits einen Tag nach dem Ein- oder Übertritt in den Rechtskreis des SGB II zugewiesen werden – bei der Feststellung der Hilfebedürftigkeit, wenn andere Einkommensquellen nicht zum Lebensunterhalt ausreichen, ob es sich nun um beendete, unzureichende oder fehlende ALG-I-Ansprüche, unzureichendes Einkommen aus Selbstständigkeit oder abhängiger Arbeit oder fehlende bzw. unzureichende Ansprüche auf andere Leistungen handelt. Insofern musste man nicht langzeitarbeitslos sein, sondern nur zum Bezug von Grundsicherungsleistungen berechtigt sein, um für einen Ein-Euro-Job infrage zu kommen. Entsprechend betrug der Anteil der Kurzzeitarbeitslosen in der Maßnahme immerhin noch 14 %.

Die beiden Maßnahmen des Teilhabechancengesetzes hingegen, die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen und die Teilhabe am Arbeitsmarkt, sehen im Gesetzestext eine zweijährige Arbeitslosigkeit (EVL) bzw. einen sechs-

in Ausnahmefällen fünfjährigen Bezug von Grundsicherungsleistungen als Zugangsvoraussetzung vor; was bei Praktiker*innen durchaus auf Kritik stößt: „Man sieht erstmal zu, wie die Leute an den Rand geraten und holt sie erst wieder rein, wenn sie ganz unten sind“, so eine Jobcentermitarbeiterin. Gleichwohl ist die Arbeitsmarkterferne explizit Programm insbesondere beim § 16i SGB II (TaAM). Dort beträgt der Anteil der Kurzzeitarbeitslosen denn auch nur 4 % – von denen wiederum einige zwar erst kurzzeitig arbeitslos, jedoch bereits hinreichend länger im Leistungsbezug sein dürften.

Asymmetrien und Ungleichheiten in Bezug auf die verschiedenen Altersgruppen der Maßnahmeteilnehmenden und Vergleichsgruppen sind komplex zu diskutieren: Bei den Arbeitsgelegenheiten (AGH) zeigt sich 2005 eine Überrepräsentation von SGB-II-Arbeitslosen unter 25 Jahren gegenüber allen SGB-II-Arbeitslosen. Dies ist auf die programmatische Bevorzugung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in diesen Jahren zurückzuführen: 2005 galt die Anweisung, Jugendliche oder junge Erwachsene seien unbedingt nahe am Arbeitsmarkt zu halten (Achatz et al. 2007), sie seien folglich unmittelbar nach Feststellung der Hilfebedürftigkeit in einem Job, auf einem Ausbildungsplatz oder in einem geförderten Arbeitsverhältnis unterzubringen, um der Entstehung von Hilfekarrieren zu einem biografisch frühen Zeitpunkt vorzubeugen. Dabei muss aber festgehalten werden, dass die – im Vergleich zu anderen europäischen Ländern – statistisch geringe Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland zum Teil darauf zurückging, dass (junge wie andere) Arbeitslose, die an Fördermaßnahmen teilnehmen, nicht als arbeitslos gezählt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ungeachtet einer Geschichte von annähernd zwei Jahrzehnten lernender und sich entwickelnder Arbeitsmarkt- und Grundsicherungspolitik Förderarbeitsplätze und die dahinterstehenden Programme in der Praxis deutliche und anhaltende Disparitäten im Hinblick auf Geschlecht, Ethnizität und Ausbildung zeigen. Zugespielt formuliert: Ein erwerbsloser männlicher deutscher Staatsbürger mit mittlerer Berufsausbildung hat 2005 wie 2020 eine weit größere Chance auf einen Förderarbeitsplatz als eine erwerbslose Immigrantin ohne Berufsausbildung. Im Hinblick auf die Ungleichheiten in den Dimensionen Geschlecht, Ethnizität und Bildung wirkt der soziale Arbeitsmarkt bzw. wirken Förderjobs also nach erster Analyse affirmativ statt kompensatorisch.

5 Schlussfolgerungen: Mäßige Re-kommodifizierung, Differenzierung und anhaltende Ungleichheiten im sozialen Arbeitsmarkt

De- und Rekommodifizierung von Arbeit erweisen sich in der Abfolge von AGH, EVL und TaAM weniger als Frage des Nacheinander, wie sie eine makrohistorische Theorie des Wohlfahrtsstaats (Esping-Andersen 1990) nahelegt, sondern unter Berücksichtigung ihrer faktischen Umsetzung eher als Nebeneinander bzw. Gleichzeitigkeit von verschiedenen Strategien, die auf verschiedene Gruppen von Erwerbslosen zielen, entweder bei einheitlichen, in sich flexiblen Programmrahmen oder aber als differenzierte Programme. Ein gemeinsamer Nenner scheint seit 2005 auf der regulativen Ebene allerdings darin zu liegen, dauerhafte Maßnahmenbiografien oder lange Lebensabschnitte in Förderarbeitsmärkten möglichst zu verhindern – etwa durch kurzfristige Befristungen oder degressive Förderung – oder quantitativ stark einzuschränken, etwa durch hoch angesetzte Zugangsschwellen, auch wenn dies sozialpolitisch kontraproduktiv sein mag: So ist § 16i SGB II (TaAM) der Versuch der Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung von sozialer Teilhabe bei bereits etablierter Erwerbsferne, jedoch nicht der Prävention der Erwerbsferne. Allerdings könnten andere Instrumente diesen funktionalen Platz durchaus einnehmen; seien es die inzwischen nur noch wenig genutzten Arbeitsgelegenheiten des derzeitigen § 16d SGB II, deren Anwendung wir für das Jahr 2005 untersucht haben, seien es Förderstellen im Rahmen des § 16e SGB II (EVL) oder eine Vielzahl anderer Angebote der Arbeitsförderung und aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Vor dem Hintergrund dieses gemeinsamen Nenners könnte die wohlfahrtsstaatliche Periode seit 2005 (vorbereitet seit 2003 durch die Hartz-Kommission) einen leichten Trend zur Rekommodifizierung zeigen, der allerdings durch verschiedene Elemente gebrochen ist – sei es eine polyvalente Nutzung von SGB-II-Maßnahmen oder die explizite Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarkts im Rahmen des Teilhabechancengesetzes (THCG). Mäßige Rekommodifizierung und Differenzierung würden dies begrifflich fassen, im Gegensatz zu einer Vorstellung, der aktivierende Wohlfahrtsstaat würde seit 2005 eine relativ einheitliche Rekommodifizierungsbewegung auslösen (so etwa bei Serrano Pascual/Magnusson 2007; im Gegensatz dazu Promberger 2015).

Die vorliegenden Ergebnisse zu Maßnahmen der Beschäftigungsförderung zeigen auch, dass Dekommodifizierung nicht zwingend mit einer Abnahme und Rekommodifizierung nicht unbedingt mit einer Zunahme von Ungleichheiten bei Arbeitnehmer*innen und Arbeitslosen verbunden sein müssen. Relevant für die Ausprägung von sozialer wie auch Geschlechterungleichheit ist viel-

mehr in beiden Fällen das Ausmaß von Inklusivität und Generosität der jeweiligen Maßnahmen. So kann eine schnelle Rückführung in Erwerbsarbeit im Fall von Zugang zu existenzsichernder Beschäftigung Ungleichheit abmildern. Ebenso kann eine Dekommodifizierung auch durch einen zweiten Arbeitsmarkt, der keine existenzsichernden Bedingungen schafft und/oder *Lock-In*-Effekte erzeugt, zu anhaltender Ungleichheit beitragen. In geschlechtsspezifischer Perspektive ist darüber hinaus die Frage der Inklusivität zentral: Insofern Frauen als soziale Gruppe anders als Männer durch Verpflichtungen für Sorgearbeit dem Arbeitsmarkt nur eingeschränkt zur Verfügung stehen und nicht als vollwertige Arbeitskräfte adressiert und behandelt werden, sind sie beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und dem Arbeitsmarkt strukturell benachteiligt (und bleiben abhängig von einem Ernährerpartner und/oder in höherem Maß als Männer armutsgefährdet). Dies gilt auch, wenn arbeitsmarktpolitische Maßnahmen Sorgearbeit partiell berücksichtigen, solange im Arbeitsmarkt und sozialpolitisch an der Vollzeiternorm als Basis von Existenzsicherung festgehalten und von den Notwendigkeiten von Sorgearbeit abgesehen wird.

Die Ergebnisse zeigen, dass im Feld der geförderten Beschäftigung über verschiedene politische Ausrichtungen von Maßnahmetypen und längere Zeiträume hinweg Disparitäten in Bezug auf Geschlecht und Ethnizität wie auch Qualifikation fortbestehen. Hier besteht offensichtlich weiterer Forschungsbedarf. So wäre es wichtig, zum einen die Datengrundlage zu verbessern, weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf ihre makrosozialen Ungleichheitswirkungen zu untersuchen und weitere Zeitpunkte vor und nach der Periode 2005 bis 2020 einzubeziehen. Es ist überdies anzustreben, nicht nur die Populationsaggregate der Teilnehmer*innen und vergleichbarer Erwerbsloser zu untersuchen, sondern auch deren individuelle Erwerbsverläufe, Erfahrungen, Haltungen und Entscheidungen. Denn wir haben bisher nur vages Wissen darüber, in welchem Umfang Förderjobs, Weiterbildungsmaßnahmen oder Erwerbsbeteiligung als Chance oder Zumutung empfunden werden, wann und in welchem Maße geschlechtsspezifische, aber auch lebensphasenspezifische Arbeitsmarktdifferenzen das Ergebnis von strukturellen Restriktionen oder eigenen Wahlentscheidungen darstellen und wie das durch Arbeitsförderung beeinflusst wird.

Neben den Forschungsbedarfen bleibt es eine politische Herausforderung, dass auch das aktuelle Teilhabechancengesetz 15 Jahre nach der Grundsicherungsreform die anhaltende Unterrepräsentation von langzeitarbeitslosen Frauen, Immigrant*innen und Geringqualifizierten in geförderten Arbeitsverhältnissen nicht gemildert hat. Um dem abzuhelpen, wäre zu prüfen, ob die Auswahl der Teilnehmenden, Arbeitsplatzangebote oder die Maßnahmengestaltung bestimmte zu korrigierende Elemente enthalten, die Ungleichheit produzieren; so etwa die Dominanz von Vollzeitjobs in der Förderung. Neuere Forschungsergebnisse zur Zusammensetzung der Teilnehmenden an Maßnahmen des Teilhabechancengesetzes (Nivorozhkin/Promberger 2020) legen überdies nahe, dass das Coaching im Rahmen der Maßnahmen systematisch um laborierte problem- und situationsspezifische Fördermodule für Migrant*innen, Frauen und Geringqualifizierte ergänzt werden sollte, um deren spezifische Bedarfe zu decken, deren Motivation zu erhöhen und strukturelle Ungleichheiten in der Förderung abzumildern. ■

LITERATUR

- Achatz, J. / Popp, S. / Schels, B.** (2007): Junge Erwachsene im Rechtskreis SGB II: gefördert, gefordert und beforscht, in: *Jugend, Beruf, Gesellschaft* 58 (1), S. 40–48
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2020a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II, April 2020, Nürnberg
- BA** (2020b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Dezember 2020, Nürnberg
- BA** (2021a): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Langzeitarbeitslosigkeit, Nürnberg, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=24224&topic_f=langzeitarbeitslosigkeit (letzter Zugriff: 19. 01. 2022)
- BA** (2021b): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Saisonbereinigte Zeitreihen, Dezember 2021, Nürnberg
- BA** (2021c): Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsgelegenheiten, Mai 2021, Nürnberg
- Bauer, F.** (2021): „Coaching“ im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung. Begriff, Funktionen und Situationslogik, in: *Sozialer Fortschritt* 70 (1), S. 19–39
- Bauer, F. / Bennett, J. / Dietz, M. / Fuchs, P. / Gellermann, J. / Globisch, C. / Gottwald, M. / Kupka, P. / Nivorozhkin, A. / Promberger, M. / Ramos Lobato, P. / Wolff, J. / Zabel, C.** (2021): Evaluation des Teilhabechancengesetzes: Erste Antworten, aber noch viele offene Fragen, in: *IAB-Forum*, 16. 03. 2021, <https://www.iab-forum.de/evaluation-des-teilhabe-chancengesetzes-erste-antworten-aber-noch-viele-offene-fragen>
- Bauer, F. / Dietz, M. / Hülle, S. / Kupka, P. / Promberger, M. / Ramos Lobato, P. / Stockinger, B. / Trappmann, M. / Wolff, J. / Zabel, C.** (2019): Evaluation der Förderinstrumente für Langzeitarbeitslose (§ 16e & § 16i SGB II). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht, Zusammenfassung des IAB-Untersuchungskonzepts, Nürnberg
- Bellmann, L. / Hohendanner, C. / Promberger, M.** (2006): Welche Arbeitgeber nutzen Ein-Euro-Jobs? Verbreitung und Einsatzkontexte der SGB-II-Arbeitsgelegenheiten in deutschen Betrieben, in: *Sozialer Fortschritt* 55 (8), S. 201–207
- Betzelt, S.** (2008): Universelle Erwerbsbürgerschaft und Geschlechter(un)gleichheit. Einblicke in das deutsche Aktivierungsregime unter „Hartz IV“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 54 (3), S. 305–327
- Biewen, M. / Fitzenberger, B. / Osikominu, A. / Völter, R. / Waller, M.** (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarkt-Forschung – Journal for Labour Market Research* 39 (3/4), S. 365–390
- Bothfeld, S. / Sesselmeier, W. / Bogedan, C.** (Hrsg.) (2009): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Wiesbaden
- Caliendo, M. / Hujer, R. / Thomsen, S.** (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research* 37 (3), S. 211–237
- Dengler, K.** (2015): Effectiveness of Sequences of One-Euro-Jobs for Welfare Recipients in Germany, in: *Applied Economics* 47 (57), S. 6170–6190
- Dingeldey, I.** (2020): Mehr als 50 Jahre Arbeitsförderungsgesetz: Die Entwicklung der deutschen Arbeitsmarktpolitik als Fortschritt oder Rückschritt?, in: *Momentum Quarterly – Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 9 (1), S. 35–49
- Eichhorst, W. / Marx, P.** (2019): Der Wandel der Arbeitswelt als Herausforderung für die Sozialpolitik, in: Obinger, H. / Schmidt, M. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden, S. 409–430
- Engfer, U. / Hinrichs, K. / Offe, C. / Wiesenenthal, H.** (1983): Arbeitszeitsituation und Arbeitszeitverkürzung in der Sicht der Beschäftigten, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 16, S. 93
- Esping-Andersen, G.** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- Gartner, H. / Hutter, C. / Weber, E.** (2021): Große Rezession und Corona-Krise: Wie der Arbeitsmarkt zwei sehr unterschiedliche Krisen bewältigt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 27, Nürnberg
- Gottschall, K.** (2019): Gender und Sozialpolitik, in: Obinger, H. / Schmidt, M. (Hrsg.): *Handbuch Sozialpolitik*, Wiesbaden, S. 473–491
- Gottschall, K. / Schröder, T.** (2013): Familienlohn – zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung, in: *WSI-Mitteilungen* 66 (3), S. 161–170, https://www.wsi.de/data/wsimit_2013_03_Gottschall.pdf
- Gottwald, M. / Globisch, C. / Kupka, P. / Ramos Lobato, P.** (2020): Soziale Teilhabe und geförderte Beschäftigung: Deutungshorizonte und Umsetzungs-

- perspektiven des Teilhabechancengesetzes, in: Sozialer Fortschritt 69 (12), S. 773–795
- Hinrichs, K.** (1992): Zur Zukunft der Arbeitszeitflexibilisierung: Arbeitnehmerpräferenzen, betriebliche Interessen und Beschäftigungswirkungen, in: Soziale Welt 43 (3), S. 313–330
- Hohendanner, C. / Klemm, M. / Promberger, M. / Sowa, F.** (2011): Vom Ein-Euro-Jobber zum „regulären“ Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Discussion Paper 22, Nürnberg
- Hohendanner, C. / Promberger, M. / Bellmann, L.** (2007): Ein-Euro-Jobs in deutschen Betrieben: Mehr als „alter Wein in neuen Schläuchen“?, in: Sozialer Fortschritt 56 (12), S. 300–309
- Hohmeyer, K. / Wolff, J.** (2007): A Fistful of Euros: Does One-Euro-Job Participation Lead Means-tested Benefit Recipients into Regular Jobs and out of Unemployment Benefit II Receipt? Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Discussion Paper 32, Nürnberg
- Hohmeyer, K. / Wolff, J.** (2012): A Fistful of Euros: Is the German One-Euro Job Workfare Scheme Effective for Participants?, in: International Journal of Social Welfare 21 (2), S. 174–185
- Huier, R. / Caliendo, M.** (2000): Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit: IZA Discussion Papers 236, Bonn
- Jaehrling, K.** (2010): Alte Routinen, neue Stützen – Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II, in: Jaehrling, K. / Rudolph, C. (Hrsg.): Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von ‚Hartz IV‘, Münster, S. 39–56
- Jaehrling, K.** (2012): Gleichstellung und Aktivierung – Wahlverwandschaft oder Stiefschwestern?, in: Bothfeld, S. / Sesselmeier, W. / Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Wiesbaden S. 177–190
- Jahoda, M.** (1997): Manifest and Latent Functions, in: Nicholson, N. (Hrsg.): The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior, Oxford, S. 317–318
- Klenner, C. / Menke, K. / Pfahl, S.** (Hrsg.) (2012): Flexible Familienarrangements. Moderne Geschlechterarrangements oder prekäre Konstellationen?, Opladen
- Kruppe, T.** (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Sozialer Fortschritt 58 (1), S. 9–19
- Kupka, P. / Ramos Lobato, P. / Wolff, J.** (2019): Die Einführung eines Sozialen Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose war ein wichtiger Schritt, in: IAB-Forum, 27.09.2019, <https://www.iab-forum.de/die-einfuehrung-eines-sozialen-arbeitsmarktes-fuer-langzeitarbeitslose-war-ein-wichtiger-schritt>
- Ludwig-Mayerhofer, W. / Behrend, O. / Sondermann, A.** (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit: Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz
- Maier, F.** (1996): Arbeitsmarkt und Geschlechterverhältnis. Frauenarbeit als Gegenstand politischer Regulierung, in: Kulawik, T. / Sauer, B. (Hrsg.): Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft, Frankfurt a. M. / New York, S. 175–205
- Nivorozhkin, A. / Promberger, M.** (2020): Employment Subsidies for Long-term Welfare Benefits Recipients: Reconciling Programmes Goals with Needs of Diverging Population Groups. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Discussion Paper 27, Nürnberg
- Oschmiansky, F. / Ebach, M.** (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, in: Bothfeld, S. / Sesselmeier, W. / Bogedan, C. (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, Wiesbaden, S. 79–93
- Promberger, M.** (2005a): Eine kurze Geschichte der Arbeitslosigkeit – Teil 1: Vom Mittelalter bis zur Industrialisierung, in: Arbeit und Beruf 56 (1), S. 1–2
- Promberger, M.** (2005b): Eine kurze Geschichte der Arbeitslosigkeit – Teil 2: Von der Gründerzeit bis zum Ende des zweiten Weltkrieges, in: Arbeit und Beruf 56 (2), S. 33–34
- Promberger, M.** (2005c): Eine kurze Geschichte der Arbeitslosigkeit – Teil 3: Von der Ära des Wirtschaftswunders bis zum Jahr 2000, in: Arbeit und Beruf 56 (3), S. 65–67
- Promberger, M.** (2015): Nine years of Hartz IV – A Welfare Reform under Scrutiny, in: Cuadernos de Relaciones Laborales 33 (1), S. 35–63
- Promberger, M. / Böhm, S. / Heyder, T.** (2002): Hochflexible Arbeitszeiten in der Industrie. Chancen, Risiken und Grenzen für Beschäftigte, Berlin
- Serrano Pascual, A. / Magnusson, L.** (Hrsg.) (2007): Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, Brüssel

- Sowa, F. / Klemm, M. / Freier, C.** (2012): Ein-Euro-Jobs in Deutschland: Qualitative Fallstudien zur Auswirkung der SGB-II-Arbeitsmöglichkeiten auf Beschäftigungsstruktur und Arbeitsmarktverhalten von Organisationen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Forschungsbericht 15, Nürnberg
- Wolff, J. / Hohmeyer, K.** (2008): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 2, Nürnberg

AUTOR*INNEN

KARIN GOTTSCHALL, Prof. Dr., Soziologin, SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen. Forschungsschwerpunkte: Gender und Arbeitsmarkt, Staat als Arbeitgeber, soziale Dienstleistungen und Sozialpolitik.

@ karin.gottschall@uni-bremen.de

ANTON NIVOROZHKIN, Dr., Ökonom, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), arbeitet zu Selektivität, Effektivität und Ungleichheitsproblemen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik und Teilhabeförderung.

@ anton.nivorozhkin@iab.de

MARKUS PROMBERGER, Prof. Dr., Soziologe, Leiter des Forschungsbereichs ‚Erwerbslosigkeit und Teilhabe‘ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), lehrt Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen. Forschungsschwerpunkte: Arbeit, Armut, Arbeitslosigkeit, soziale Ungleichheit.

@ markus.promberger@iab.de