

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

7|2021

In aller Kürze

- Hilfebedürftige Geflüchtete mit Aufenthaltserlaubnis in Deutschland haben Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung, wozu Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen. Der Kurzbericht präsentiert erste Ergebnisse zu den Maßnahmenwirkungen für geförderte Geflüchtete bis 21 Monate nach Eintritt in die Förderung.
- Analysiert werden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) oder einem Arbeitgeber (MAG), Förderungen der beruflichen Weiterbildung (FbW), Arbeitsgelegenheiten (AGH) sowie die flüchtlingspezifische Maßnahme „KompAS“ („Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“).
- MAG sowie FbW erhöhen die Beschäftigungschancen sowie die Erwerbseinkommen und verringern die Arbeitslosengeld-II-Bezugsquote deutlich.
- Kurzfristig zeigen AGH keine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkterfolg Geflüchteter; MAT und KompAS haben dagegen positive Beschäftigungseffekte.
- Der Vergleich mit anderen Studien lässt den Schluss zu, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Geflüchtete ähnlich gut geeignet sind wie für arbeitslose Grundsicherungsbezieher insgesamt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II

Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg

von Zein Kasrin, Bastian Stockinger und Stefan Tübbicke

Laut Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge wurden in den Jahren 2015 bis 2020 etwa 1,9 Millionen Asylanträge in Deutschland gestellt. Diese Studie untersucht, inwieweit Fördermaßnahmen zur Integration von Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt beigetragen haben. Es zeigt sich: Die untersuchten Maßnahmen sind ähnlich effektiv für Geflüchtete wie für arbeitslose Grundsicherungsbezieher insgesamt.

Fluchtmigration und die Frage nach der Integration dieser Personen in den Arbeitsmarkt sind für Deutschland keine neuen Phänomene. Die Fluchtbewegungen der letzten Jahre stechen jedoch in verschiedener Hinsicht hervor. Erstens wurden allein in den Jahren 2015 und 2016 über eine Million Asylbeanträge beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gestellt – ein historischer Höchststand (BAMF 2020). Zweitens sind die in den letzten Jahren nach Europa Geflohenen – verglichen etwa

mit den Bürgerkriegsgeflüchteten aus Ex-Jugoslawien in den 1990er Jahren – im Durchschnitt geringer formal qualifiziert und dürften eine größere kulturelle Distanz zu den aufnehmenden Ländern aufweisen (Dustmann et al. 2017).

In den letzten fünf Jahren sind deutliche Erfolge hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter festzustellen. Allerdings ist ein nicht unerheblicher Teil von ihnen (weiterhin) arbeitslos beziehungsweise arbeitsuchend (Brücker et al. 2020). Ergebnisse von Bähr et al. (2017) deuten darauf hin, dass vor allem das Fehlen von adäquaten Deutschkenntnissen sowie beruflich relevanten Qualifikationen eine Hürde darstellen. Außerdem zeigen diese Studien, dass männliche Geflüchtete hierzulande bereits weitaus häufiger beschäftigt oder mit dem Jobcenter in Kontakt sind als geflüchtete Frauen – obwohl sie durchschnittlich nicht höher qualifiziert sind.

Um diese geschlechtsspezifische Perspektive zu berücksichtigen, untersucht

diese Studie – nach Geschlechtern getrennt – inwieweit ausgewählte Fördermaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik helfen, Geflüchtete in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Analysen basieren auf einer Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen, die zum 30. September 2016 arbeitslos waren und Arbeitslosengeld II (Alg II) bezogen haben. Als Geförderte werden Personen aus der Stichprobe betrachtet, die im Zeitraum Oktober 2016 bis März 2017 in eine der evaluierten Maßnahmen eintraten. Sie werden durch Propensity Score Matching mit ihren statistischen Zwillingen von Nichtteilnehmenden verglichen. Letztere ähneln den Teilnehmenden hinsichtlich einer Vielzahl an Merkmalen stark. Ein Vergleich beider Gruppen ergibt eine Schätzung der Wirkungen auf die ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die

Alg-II-Bezugsquote sowie das Erwerbseinkommen der Teilnehmenden. Mithilfe der administrativen Personendaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) können Effekte bis Dezember 2018, also bis zu 21 Monate nach Eintritt in die Förderung untersucht werden. Die Analyse betrachtet Geflüchtete, die ab Anfang 2013 nach Deutschland eingereist sind. Details zur Datenbasis und Methodik finden sich in der Infobox 1.

Welche Maßnahmen werden evaluiert?

In Deutschland haben Geflüchtete mit Aufenthaltserlaubnis Zugang zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch (SGB) II), soweit sie ihren Lebensunterhalt nicht selbstständig sichern können. Dazu zählen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE), entweder bei einem Träger (MAT) oder einem Arbeitgeber (MAG) sowie Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) und Arbeitsgelegenheiten (AGH). Zudem entwickelten die BA und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Zuge der hohen Fluchtmigration der letzten Jahre spezielle Maßnahmen für Geflüchtete. Hierzu zählen „Perspektiven für Flüchtlinge“ (PerF), „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ (KompAS) und „Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung“ (Kommit). Mit diesen Maßnahmen soll auf die besonderen Förderbedarfe hinsichtlich Spracherwerb und beruflicher Integration reagiert werden.

Für diese Studie konnte nur eine Auswahl dieser Maßnahmen analysiert werden, da im betrachteten Zeitraum entweder die Teilnehmendenzahlen für statistisch belastbare Aussagen zu gering oder die erhobenen Teilnahmedaten bereits unvollständig sind (Statistik der BA 2019). Angesichts geringer Fallzahlen für Frauen wird nur MAT für beide Geschlechter analysiert. Für Männer werden zusätzlich MAG, FbW, AGH und KompAS einbezogen, wobei Letztere in der Analyse ebenfalls in der Kategorie MAT enthalten ist.

Tabelle T1 fasst das Wichtigste zu diesen Maßnahmen zusammen. Die Zielgruppen/Zielsetzungen weisen auf mögliche Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsmarktnähe der jeweiligen Teilnehmenden hin. Als arbeitsmarktnah definiert

1

Daten und Methoden

Die Analyse wertet vom IAB aufbereitete administrative Personendaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit aus. Sie enthalten eine Vielzahl soziodemografischer Merkmale, Einkommensangaben sowie Informationen zu abhängiger Beschäftigung, registrierter Arbeitslosigkeit und Arbeitsuche, zum Bezug von Alg und Alg II sowie zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Für Alg-II-Beziehende sind ferner Informationen über die Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft verfügbar. Diese Daten wurden zudem mit Angaben zur lokalen Arbeitsmarktlage verknüpft.

Die Analyse bezieht sich ausschließlich auf eine Stichprobe von erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen, die am 30.9.2016 arbeitslos waren, Alg II empfangen haben und eine Aufenthaltserlaubnis aus (völkerrechtlichen, humanitären oder politischen) Fluchtgründen besaßen, d. h. einen Aufenthaltstitel nach §§ 22–26 Aufenthaltsgesetz. In der Stichprobe enthalten sind Individuen, die ab dem 1. Januar 2013 nach Deutschland eingereist sind und am Stichtag zwischen 17 und 62 Jahre alt waren.

Teilnehmende sind diejenigen, die zwischen Oktober 2016 und März 2017 in eine der evaluierten Maßnahmen eintraten. Die Gruppe der Nichtteilnehmenden unterscheidet sich aus zwei Gründen leicht je nach Maßnahme. Erstens wird den Nichtteilnehmenden ein maßnahmenspezifisches hypothetisches Eintrittsdatum zugeordnet, das zufällig aus der Verteilung der Eintrittsdaten der jeweiligen Teilnehmenden gewählt wurde. Zweitens können die Nichtteilnehmenden im genannten Zeitraum in eine andere Fördermaßnahme bzw. zu einem späteren Zeitpunkt in dieselbe Fördermaßnahme eintreten. Für die Wirkungsanalysen wurde der Effekt der Förderung auf verschiedene Ergebnisvariablen mittels Propensity Score Matching geschätzt. Diese Methode identifiziert für jede geförderte Person sogenannte „statistische Zwillinge“, also Personen aus der Kontrollgruppe, die ihnen in der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit stark ähneln. Zur Steigerung der statistischen Effizienz nutzen wir ein sog. Radius Matching. Dieses nutzt den Durchschnitt aller statistischen Zwillinge, deren Distanz zum jeweiligen Teilnehmenden bzgl. der Teilnahmewahrscheinlichkeit geringer ist als ein vorgegebener Schwellenwert. Ein Mittelwertvergleich der Ergebnisvariablen zwischen Geförderten und ihren statistischen Zwillingen ergibt den Schätzwert des kausalen Effekts für die Geförderten. Grundsätzlich kann dieser Ansatz verzerrte Schätzergebnisse liefern, wenn relevante Merkmale nicht in der Analyse berücksichtigt werden. Weitergehende Sensitivitätsanalysen zeigen, dass die Hauptergebnisse dieser Studie relativ robust bzgl. einer solchen Verzerrung sind.

sind hier Personen mit Merkmalen, die es ihnen ermöglichen, auch ohne Förderung relativ schnell eine Beschäftigung zu finden. Für arbeitsmarktferne Personen gilt das Gegenteil. Brücker et al. (2020) zeigen beispielsweise, dass die Beschäftigungswahrscheinlichkeit Geflüchteter in Deutschland – und damit ihre Arbeitsmarktnähe – positiv mit der Aufenthaltsdauer, vor allem aber mit dem Ausbildungsniveau, zusammenhängt.

Potenzielle Teilnehmende an einer AGH sollten am arbeitsmarktfernsten sein, da diese einer besonderen Unterstützung und Begleitung bedürfen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten, zu stärken und sie an den Arbeitsmarkt heranzuführen. AGH sind tatsächlich nur dann einzusetzen, wenn dies mit anderen Maßnahmen nicht erreicht werden kann (BA 2017). An einer KompAS-Maßnahme sollen diejenigen teilnehmen, die noch nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und noch keinen Integrationskurs besucht haben.

Bezüglich MAbE ist zu erwarten, dass Teilnehmende an einer MAG arbeitsmarktnäher sind als Teilnehmende an einer MAT. Das dürfte unter an-

derem daran liegen, dass Arbeitgeber, bei denen diese Maßnahmen durchgeführt werden, ein Interesse an möglichst geeigneten Teilnehmenden haben. Diese Personen dürften auch ohne eine Förderung vergleichsweise hohe Beschäftigungschancen haben, was in Studien für andere Zielgruppen festgestellt wurde (z. B. Harrer et al. 2017). Teilnehmende an einer FbW sollten die beste Qualifikation aufweisen, da diese Art der Förderung tendenziell das höchste Deutschniveau voraussetzt und die Option zur Anerkennung bereits im Ausland erworbener beruflicher Abschlüsse besteht.

Die Maßnahmen variieren allerdings nicht nur hinsichtlich ihrer Zielgruppe, sondern auch bezüglich ihrer Dauer (vgl. Tabelle T1). Die mittlere tatsächliche Dauer der Maßnahmen reicht von einem Monat im Falle von MAG bis zu sechs Monaten bei KompAS. FbW und AGH zeigen jedoch auch deutlich längere Maßnahmendauern. Gerade längere Maßnahmen können kurzfristig zu sinkenden Beschäftigungschancen der Geförderten – einem sogenannten Lock-in-Effekt – führen, weil ihnen weniger Zeit und Motivation für die Arbeitsuche bleibt.

Maßnahmenbeschreibung in Kürze

Maßnahme	Rechtsgrundlage	Zielgruppe	Ziel/Wirkungslogik	Tatsächliche Teilnahmedauer im Untersuchungszeitraum ¹⁾	
				Mittlere Dauer	Obere 5 Prozent
Maßnahmen bei einem Träger (MAT)	§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über ein Deutschniveau verfügen, mit dem sie an der Maßnahme teilnehmen und das Maßnahmeziel erreichen können	Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung, Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit oder Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme	3 Monate	Mindestens 8 Monate
Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)	§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III und § 43 Aufenthaltsgesetz	Volljährige erwerbsfähige Leistungsberechtigte – insbesondere mit dem Hintergrund Flucht, die über keine/nicht genügende Deutschkenntnisse verfügen und noch keinen Integrationskurs absolviert haben	Besteht aus einer Kombination von Sprachförderung und einer MAT; Ziel ist frühzeitige Feststellung von Kompetenzen der Teilnehmenden und die Möglichkeit zu schaffen, erworbene Deutschkenntnisse in der Praxis zu trainieren	6 Monate	Mindestens 8 Monate
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)	§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, deren Sprachkenntnisse für eine erfolgreiche Durchführung ausreichen	Insbesondere Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Vermittlung, Feststellung bzw. Erprobung berufsfachlicher Kenntnisse bei einem Betrieb	1 Monat	Mindestens 3 Monate
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. §§ 81 ff SGB III	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über ein Deutschniveau verfügen, mit dem sie an der Weiterbildung teilnehmen und das Maßnahmeziel erreichen können	Berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten erweitern, einen beruflichen Abschluss erlangen und ausländische Abschlüsse anerkennen, um Individuen so in den Arbeitsmarkt zu integrieren	5 Monate	Mindestens 13 Monate
Arbeitsgelegenheiten (AGH)	§ 16d SGB II	Sehr arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die einer besonderen Unterstützung und Begleitung bedürfen und die mit keiner anderen Eingliederungsleistung an das Arbeitsleben herangeführt werden können	Erhaltung, Stärkung und Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit; Heranführen an das Arbeitsleben	3 Monate	Mindestens 12 Monate

¹⁾ Werte sind gerundet. Für MAT beziehen sich die Angaben auf männliche und weibliche Teilnehmende. Die anderen Werte beziehen sich nur auf männliche Teilnehmende.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. BA (2012a, 2012b, 2013, 2017) und BAMF (2017). © IAB

Diese Verschiebung der Arbeitsuche lässt sich auch als Investition in Humankapital interpretieren.

Welche Geflüchteten werden gefördert?

Tabelle T2 präsentiert Beobachtungszahlen unserer Stichprobe und deskriptive Statistiken für ausgewählte, zum Stichtag gemessene Merkmale – also vor einer etwaigen Maßnahmenteilnahme – sowohl für geförderte als auch für ungeförderte Geflüchtete nach Geschlecht und evaluierter Förderung. Die Geflüchteten nahmen im Untersuchungszeitraum am häufigsten an einer MAT teil, gefolgt von KompAS. Am dritthäufigsten sind Teilnahmen an einer MAG. Die niedrigste Teilnehmerzahl betrifft die FbW. Weitergehende Analysen zeigen, dass Geflüchtete anteilig häufiger mit MAT gefördert werden als Nichtgeflüchtete. Die anderen untersuchten Maßnahmen werden für Geflüchtete tendenziell seltener eingesetzt als für Nichtgeflüchtete.

Darüber hinaus unterscheiden sich die Teilnehmenden teilweise recht deutlich sowohl untereinander als auch von den Nichtteilnehmenden. Bezüglich des Anteils von Personen, die zumin-

dest eine Ausbildung angefangen beziehungsweise eine Hochschule besucht haben, zeigt sich: AGH-Teilnehmer weisen mit 7 Prozent den kleinsten Anteil auf, gefolgt von KompAS- sowie MAT-Teilnehmenden mit je 10 Prozent. Der Anteil der MAG-Teilnehmer ist wesentlich höher (17 %). Mit Abstand die höchste Quote weisen allerdings FbW-Teilnehmer mit 33 Prozent auf. Unter allen Nichtteilnehmenden haben 10 bis 11 Prozent zumindest eine Ausbildung angefangen beziehungsweise eine Hochschule besucht. Des Weiteren fällt auf, dass AGH-, KompAS- sowie MAT-Teilnehmende mit etwa 2 Jahren eine kürzere Aufenthaltsdauer haben im Vergleich zu MAG-Teilnehmenden (2,8 Jahre) sowie FbW-Teilnehmenden (3,2 Jahre). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer unter allen Nichtteilnehmenden beträgt 2,3 Jahre.

Da sowohl das Ausbildungsniveau als auch die Aufenthaltsdauer positiv mit der Beschäftigungswahrscheinlichkeit zusammenhängen, sprechen diese Befunde dafür, dass Teilnehmende an AGH in der Tat am arbeitsmarktfremsten sein sollten in Vergleich zu Nichtteilnehmenden, während Teilnehmende an MAG arbeitsmarktnäher und die an FbW am arbeitsmarktnähesten erscheinen. Bezüglich des Alters zeigen sich kleinere Unterschiede; insgesamt sind die Geflüchteten im Schnitt jedoch deutlich jünger als die deutsche Gesamtbevölkerung (Brücker et al. 2020).

Sollten FbW- und MAG-Teilnehmende tatsächlich arbeitsmarktnäher sein, müssten sie auch ohne Maßnahmenteilnahme eine höhere Beschäftigungsquote aufweisen als die Nichtteilnehmenden. Dagegen sollte sich bei AGH-Teilnehmenden eine niedrigere Beschäftigungsquote zeigen. Um das zu überprüfen, vergleichen wir im Folgenden die Quoten in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung aller Nichtteilnehmenden arbeitslosen Alg-II-Beziehenden mit denen der statistischen Zwillinge der Teilnehmenden. Letztere Gruppe ähnelt den Geförderten bis zum Zeitpunkt der Teilnahme stark im Hinblick auf die bisherigen Arbeitsmarktergebnisse, wurde aber im maßgeblichen Zeitraum nicht gefördert und bildet somit ab, wie sich die Arbeitsmarktergebnisse der Teilnehmenden ohne Förderung weiterentwickelt hätten. Liegt die Beschäftigungsquote der statistischen Zwillinge der Teilnehmenden höher als die aller Nichtteilnehmenden, so spricht dies für eine Selektion.

T2

Stichprobemerkmale nach Geschlecht und Maßnahmenteilnahme-Status

	Frauen		Männer			
	MAT	MAT	KompAS	MAG	FbW	AGH
Alle Teilnehmenden						
Durchschnitt in Jahren						
Alter	34,0	30,3	28,7	30,2	32,6	32,3
Aufenthaltsdauer	2,3	2,2	1,8	2,8	3,2	2,1
Anteil in Prozent						
Kein Berufsabschluss	51,4	58,1	51,7	64,5	46,9	59,2
Ausbildung oder Hochschule ¹⁾	10,9	10,2	10,2	16,6	33,1	7,3
Abschluss unbekannt	37,7	31,6	38,1	19,0	20,0	33,6
Anzahl Teilnehmende	1.453	6.481	1.874	906	495	590
Alle nichtteilnehmenden arbeitslosen Alg-II-Beziehenden²⁾						
Durchschnitt in Jahren						
Alter	36,4	31,8	31,7	31,6	31,5	31,5
Aufenthaltsdauer	2,2	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3
Anteil in Prozent						
Kein Berufsabschluss	53,0	59,3	59,7	58,9	59,2	59,1
Ausbildung oder Hochschule ¹⁾	9,5	11,2	11,0	10,8	10,7	11,1
Abschluss unbekannt	37,5	29,5	29,3	30,3	30,1	29,8
Anzahl Nichtteilnehmende	10.652	26.655	31.801	31.588	32.212	32.142

¹⁾ Diese Kategorie beinhaltet sowohl angefangene als auch abgeschlossene berufliche Ausbildungen bzw. Hochschulstudiengänge.

²⁾ Die Nichtteilnehmenden unterscheiden sich aufgrund der Implementation des Matchingverfahrens leicht in ihrer Zusammensetzung je nach Maßnahme. Details befinden sich in der Infobox „Daten und Methoden“.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger © IAB

tion von relativ arbeitsmarktnahen Personen in die jeweilige Maßnahme. Der umgekehrte Fall deutet auf die Auswahl von relativ arbeitsmarktfernen Teilnehmenden hin. Somit ist zu erwarten, dass gerade die Beschäftigungsquoten der statistischen Zwillinge der AGH-Teilnehmenden niedriger sind als die aller Nichtteilnehmenden. Für MAG und FbW sollte das Gegenteil gelten. Die in Tabelle T3 präsentierten Ergebnisse deuten auf genau dieses Muster hin.

Im Folgenden werden die Arbeitsmarktergebnisse der Teilnehmenden mit denen ihrer statistischen Zwillinge verglichen, um die Wirkung der jeweiligen Förderung auf die ungeförderter sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die Alg-II-Bezugsquote und das inflationsbereinigte Erwerbseinkommen der Teilnehmenden zu schätzen.

AGH zeigen keine positive Wirkung auf den Arbeitsmarkterfolg

Die Wirkungsanalyse von AGH zeigt größtenteils negative Effekte auf die Beschäftigung der Teilnehmer (vgl. Abbildung A1), allerdings sind die Unterschiede zwischen Teilnehmern und ihren statistischen Zwillingen zum Ende des Beobachtungszeitraums nicht mehr signifikant. Darüber hinaus erhöht die AGH-Teilnahme kurzzeitig die Alg-II-Bezugsquote der Geförderten (vgl. Abbildung A2 auf Seite 6), nach etwa 6 Monaten sind die Schätzwerte aber auch hier nicht mehr signifikant. Da AGH-Maßnahmen relativ lange dauern können – die 5 Prozent längsten Maßnahmen in unserer Stichprobe dauern 12 Monate und mehr –, sind gerade in den ersten Monaten nach Eintritt in die Förderung Lock-in-Effekte nicht überraschend. Während für Beschäftigung und die Alg-II-Bezugsquote keine Effekte zum Ende der Beobachtungsperiode nachgewiesen werden können, finden sich für das monatliche Erwerbseinkommen signifikante negative Effekte von knapp 30 Euro nach 21 Monaten (vgl. Tabelle T4 auf Seite 6). Diese Ergebnisse sind vergleichbar mit Analysen von Harrer und Stockinger (2019) zur AGH-Förderwirkung für arbeitslose Alg-II-Beziehende, die Effekte ohne Fokus auf Geflüchtete schätzen: Auch hier zeigen sich um 2 Prozentpunkte verringerte Beschäftigungsquoten und um 4 Prozentpunkte erhöhte Alg-II-Bezugsquoten. Da eine AGH-Teilnahme besonders arbeitsmarktfremde Personen an den Arbeitsmarkt heranführen

und auf eine zukünftige reguläre Beschäftigung vorbereiten soll, ist zu erwarten, dass erst längerfristig – und womöglich in Kombination mit weiteren Maßnahmen – positive Beschäftigungswirkungen auftreten, eventuell auch in Abhängigkeit des Einsatzfeldes (Kiesel/Wolff 2018).

T3

Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für alle Nichtteilnehmenden und die statistischen Zwillinge

		Quote in % nach 12 Monaten seit Förderbeginn		Quote in % nach 21 Monaten seit Förderbeginn	
		Alle nichtteilnehmenden arbeitslosen Alg-II-Beziehenden ¹⁾	Statistische Zwillinge der Teilnehmenden	Alle nichtteilnehmenden arbeitslosen Alg-II-Beziehenden ¹⁾	Statistische Zwillinge der Teilnehmenden
Frauen	MAT	1,8	2,6	3,5	5,0
	MAT	11,9	12,5	21,0	21,5
Männer	KompAS	12,3	9,9	20,9	19,2
	MAG	11,9	17,6	21,8	29,0
	FbW	12,0	18,4	21,8	29,6
	AGH	12,4	11,7	22,1	20,6

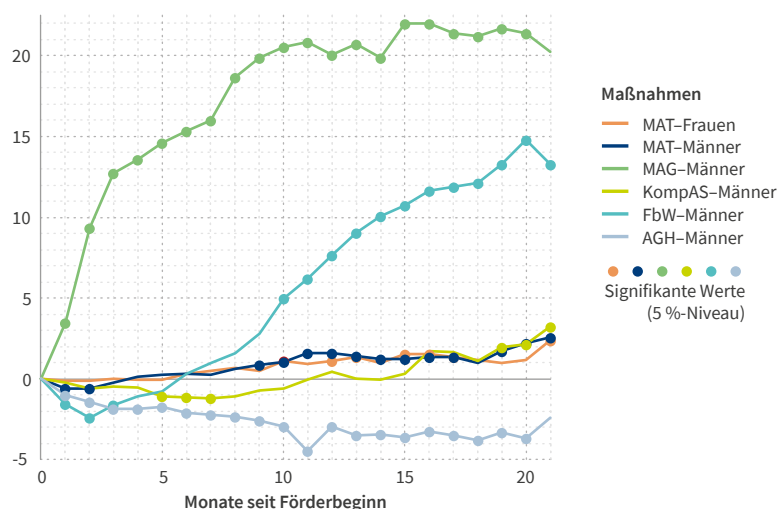
¹⁾ Die Beschäftigungsquoten unterscheiden sich geringfügig für alle nichtteilnehmenden arbeitslosen Alg-II-Beziehenden je nach Maßnahme. Das ist in der Implementation des Matchingverfahrens begründet. Details befinden sich in der Infobox „Daten und Methoden“.

Lesebeispiel: Unter allen Nichtteilnehmenden einer Förderung der beruflichen Weiterbildung in der potenziellen Kontrollgruppe sind 21 Monate nach einem hypothetischen Maßnahmenereignis 21,8 Prozent in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Die statistischen Zwillinge der Geförderten haben eine Beschäftigungsquote von 29,6 Prozent zu diesem Zeitpunkt.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. © IAB

A1

Teilnahmewirkung der Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, einer ungeförderter sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen in Prozentpunkten



Lesebeispiel: 20 Monate nach dem Beginn der Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen teilnehmende Männer eine etwa 15 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als ihre nichtteilnehmenden statistischen Zwillinge.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. © IAB

Positive Beschäftigungseffekte für MAT und KompAS

Die Wirkungsanalyse für Teilnehmerinnen einer MAT zeigt, dass nach etwa 10 Monaten ein signifikanter positiver Beschäftigungseffekt einsetzt. Nach 12 Monaten beträgt die Beschäftigungsquote bei Teilnehmerinnen 3,7 Prozent gegenüber 2,6 Prozent bei ihren statistischen Zwillingen. Der Teilnahmeeffekt beträgt also 1,1 Prozentpunkte nach 12 Monaten. Dieser Effekt steigt über die Zeit leicht an und erreicht zum Ende des Beobachtungszeitraumes 2,4 Prozentpunkte, mit einer Beschäftigungsquote von 7,4 Prozent für Teilnehmerinnen gegenüber etwa 5 Prozent für vergleichbare Nichtteilnehmende. Bei MAT-Teilnehmern ergibt sich ein ähnliches Muster; nach 12 Monaten erreicht die Beschäftigungsquote der Geförderten 14 Prozent gegenüber 12,5 Prozent bei den statistischen

Zwillingen. Am Ende des Beobachtungszeitraums beträgt der Effekt 2,5 Prozentpunkte, mit einer Beschäftigungsquote der Geförderten von gut 24 Prozent gegenüber 21,5 Prozent bei den statistischen Zwillingen.

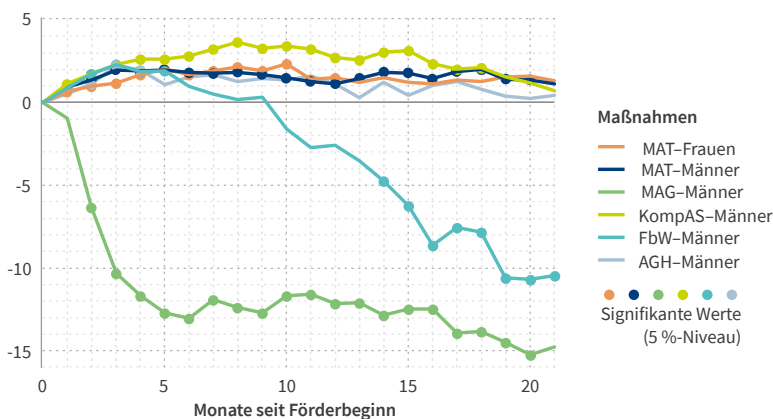
Die MAT-Teilnahme von geflüchteten Frauen erhöht bis einschließlich 12 Monate nach Eintritt in die Förderung die Alg-II-Bezugsquote um 1,5 Prozentpunkte (vgl. Abbildung A2). In den Folgemonaten sind keine signifikanten Effekte mehr nachweisbar. Für MAT-Teilnehmer zeigt sich bis einschließlich 20 Monate nach Eintritt in die Förderung eine um etwa 1 Prozentpunkt erhöhte Wahrscheinlichkeit, Alg II zu beziehen. Wie bei den Frauen wird auch dieser Effekt zum Ende des Beobachtungszeitraums insignifikant. Darüber hinaus gibt es 21 Monate nach Förderbeginn keinen signifikanten Effekt auf das monatliche Erwerbseinkommen bei MAT-Teilnehmerinnen, aber einen signifikant positiven Effekt von 36 Euro bei MAT-Teilnehmern (vgl. Tabelle T4).

Die Ergebnisse für KompAS deuten auf einen im Vergleich zu MAT stärkeren Lock-in-Effekt der geförderten Männer in den ersten Monaten nach Teilnahmebeginn hin, vermutlich da die Maßnahmen im Mittel etwa 3 Monate länger dauern als MAT insgesamt. Nach 12 Monaten weisen sowohl Teilnehmende als auch ihre statistischen Zwillinge eine Beschäftigungsquote von 10 Prozent auf. Ab 19 Monaten nach Teilnahmebeginn zeigen die Schätzungen einen signifikant positiven Effekt von etwa 3 Prozentpunkten auf die Beschäftigungsquote bis zum Ende des Beobachtungszeitraums. Das bezieht sich auf eine Beschäftigungsquote bei Geförderten beziehungsweise Nichtgeförderten von 22,4 Prozent beziehungsweise 19,2 Prozent nach 21 Monaten. Maßnahmenwirkungen auf die Alg-II-Bezugsquote deuten bis einschließlich 18 Monate nach Eintritt in die Förderung auf eine signifikante Erhöhung von etwa 2 bis 3 Prozentpunkten hin. Danach werden die Punktschätzungen kleiner und sind nicht länger signifikant. Überdies haben KompAS-Teilnehmer ein im Schnitt 50 Euro höheres monatliches Erwerbseinkommen als ihre statistischen Zwillinge nach 21 Monaten (vgl. Tabelle T4). Insgesamt ähneln die Ergebnisse für die KompAS-Maßnahme denen für MAT, da KompAS eine Kombination eines Sprach- und Integrationskurses mit einer MAT darstellt (vgl. Tabelle T1).

A2

Teilnah mewirkung der Maßnahmen auf die Alg-II-Leistungsbezugsquote

in Prozentpunkten



Lesebeispiel: 18 Monate nach dem Beginn der Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen teilnehmende Männer eine etwa 8 Prozentpunkte niedrigere Alg-II-Bezugsquote auf als ihre nichtteilnehmenden statistischen Zwillinge.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. © IAB

T4

Teilnah mewirkung der Maßnahmen auf das monatliche Erwerbseinkommen nach 21 Monaten

	Frauen		Männer			
	MAT	MAT	KompAS	MAG	FbW	AGH
Effekt in Euro	18	36**	50*	353***	502**	-29***

Statistisch signifikant: *p<5 % ** p<1 % *** p<0,1 %.

Lesebeispiel: 21 Monate nach Förderbeginn haben die Teilnehmer an einer Förderung der beruflichen Weiterbildung im Schnitt 502 Euro höhere Erwerbseinkommen als ihre nichtteilnehmenden statistischen Zwillinge.

Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und weitere Personendatensätze des IAB (Stichprobe von hilfebedürftigen Geflüchteten mit Aufenthaltstitel), eigene Berechnungen. Ohne Daten der zugelassenen kommunalen Träger. © IAB

Deutlich höhere Förderwirkungen bei MAG sowie FbW

MAG-Teilnehmer erfahren einen unmittelbaren signifikanten positiven Beschäftigungseffekt, der über die Zeit wächst und sich zum Ende der Beobachtungsperiode bei etwa 20 Prozentpunkten stabilisiert (vgl. Abbildung A1). Obwohl die MAG und MAT gesetzlich eine ähnliche Zielgruppe aufweisen, sind die Beschäftigungseffekte der Maßnahmen bei einem Arbeitgeber um einiges größer. Ein wichtiger Grund dafür dürfte sein, dass MAG den direkten Kontakt zu einem Betrieb ermöglichen, was Beschäftigungschancen (im gleichen Betrieb) nach der Förderung eröffnen kann. Andererseits besteht das Risiko von Mitnahmeeffekten, also dem Umstand, dass Arbeitsuchende gefördert werden, die auch ohne Unterstützung eine Beschäftigung gefunden hätten. Das hätte zur Folge, dass Arbeitsuchende, die die Förderung am meisten brauchen, diese eventuell nicht erhalten. Da die MAG allerdings bis zum Ende der Beobachtungsperiode Effekte auf Beschäftigung aufweist, erscheinen große Mitnahmeeffekte unwahrscheinlich. Spiegelbildlich zu den Beschäftigungseffekten verhalten sich die Effekte der MAG-Teilnahme auf die Alg-II-Bezugsquote. Die Maßnahme reduziert diese schon im ersten Monat nach Fördereintritt. Nach 21 Monaten liegt die Alg-II-Bezugsquote um etwa 15 Prozentpunkte niedriger, als sie ohne Förderung gewesen wäre (vgl. Abbildung A2). Im Einklang mit diesen Ergebnissen finden sich große positive Effekte auf das monatliche Erwerbseinkommen der MAG-Teilnehmer nach 21 Monaten von etwa 350 Euro. Im Vergleich zu Effekten auf das Erwerbseinkommen von einer MAT-Teilnahme ist dies ebenfalls deutlich höher. Dieses Muster, also die größeren Förderwirkungen von Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gegenüber Maßnahmen bei einem Träger, zeigen ebenfalls Harrer et al. (2017) für eine breiter gefasste Zielgruppe von arbeitslosen Alg-II-Beziehenden: Die Studie ermittelt eine Wirkung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit bis zu 45 Monate nach Eintritt in die Förderung zwischen 15 und 25 Prozentpunkten bei MAG-Geförderten, gegenüber 1 bis 4,5 Prozentpunkten bei MAT-Geförderten. Auch hier sind die Einkommenseffekte bei MAG-Geförderten um einiges höher als bei MAT-Geförderten.

Die FbW-Teilnahme führt nur kurzfristig zu einem signifikanten Lock-in-Effekt von etwa 2 Prozentpunkten bezüglich ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Ab 10 Monaten nach Eintritt zeigt die FbW-Teilnahme signifikant positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer. Zum Ende des Beobachtungszeitraums haben Teilnehmer eine um etwa 13 Prozentpunkte höhere Beschäftigungsquote als ihre statistischen Zwillinge. Die Maßnahme FbW hat somit den zweitstärksten Beschäftigungseffekt nach MAG. Außerdem zeigt sich eine signifikante Minderung der Alg-II-Bezugsquote durch die FbW-Teilnahme ab 14 Monaten nach Eintritt. Dieser Effekt steigt im Betrag bis auf etwa 10 Prozentpunkte. Die Teilnahme an einer FbW wirkt sich ebenfalls positiv auf das Erwerbseinkommen der Teilnehmenden aus. Nach 21 Monaten ist das monatliche Erwerbseinkommen der Teilnehmenden um etwa 500 Euro höher als das der statistischen Zwillinge (vgl. Tabelle T4). Damit weist die FbW-Teilnahme die höchsten Effekte auf das Erwerbseinkommen auf. Die Teilnahme an einer FbW ermöglicht es den Teilnehmern offenbar, berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten zu erweitern, die sie erfolgreich am Arbeitsmarkt verwerten können. Diese Resultate ähneln den Ergebnissen von Bernhard (2016) für eine umfassendere Zielgruppe von arbeitslosen Alg-II-Beziehenden, wonach der Beschäftigungseffekt für FbW-Teilnehmende langfristig zwischen 3 und 14 Prozentpunkten liegt. Bernhard (2016) findet außerdem einen negativen Effekt von 3 bis 10 Prozentpunkten auf die Alg-II-Bezugsquote und einen positiven Effekt auf den durchschnittlichen Monatslohn von 55 bis 334 Euro.

Fazit

Dieser Bericht präsentiert aktuelle Forschungsergebnisse über die Effekte von Fördermaßnahmen auf den Arbeitsmarkterfolg von teilnehmenden Geflüchteten. Die evaluierten Maßnahmen umfassen Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung und die Förderung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitsgelegenheiten helfen im Beobachtungszeitraum weder dabei, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit oder die Erwerbseinkommen der Teilnehmer zu erhöhen, noch die Alg-II-Bezugsquote zu reduzieren. Allerdings ist zu



Dr. Zein Kasrin
ist Mitarbeiterin im
Forschungsbereich „Grund-
sicherung und Aktivierung“
im IAB.
zein.kasrin@iab.de



Dr. Bastian Stockinger
ist Mitarbeiter im Statistik-
Service Südost der Bundes-
agentur für Arbeit.
bastian.stockinger@arbeitsagentur.de



Dr. Stefan Tübbicke
ist Mitarbeiter im
Forschungsbereich „Grund-
sicherung und Aktivierung“
im IAB.
stefan.tuebbicke@iab.de

berücksichtigen, dass Teilnehmende dieser Maßnahme besonders arbeitsmarktfremd sind und die Maßnahme somit eventuell nur einen ersten Schritt zur Reduktion von Vermittlungshemmnissen darstellt. Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung bei einem Träger sowie die flüchtlingspezifische Maßnahme KompAS erhöhen zumindest zum Ende des Beobachtungszeitraums die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden, sind jedoch bis einschließlich 21 Monate nach Eintritt in die Förderung nicht in der Lage, die Alg-II-Bezugsquote zu verringern. Dennoch zeigen die Ergebnisse, dass männliche Teilnehmende an einer MAT/KompAS moderat positive Effekte auf das Erwerbseinkommen aufweisen. Letztlich bleibt abzuwarten, ob Untersuchungen in der langen Frist Erfolge von MAT/KompAS hinsichtlich der Verringerung der Alg-II-Bezugsquote vermelden können. Dies erscheint durchaus plausibel, da verbesserte Sprachkenntnisse und anderweitig erworbene Fähigkeiten der Teilnehmenden womöglich erst langfristig zu deutlich erhöhten Einkommen und damit zu einer verringerten Hilfsbedürftigkeit führen. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen allerdings klar, dass die Teilnahme an MAG oder FbW für relativ arbeitsmarktnahe Geflüchtete deutliche positive Effekte auf Beschäftigung und Erwerbseinkommen aufweist und die Alg-II-Bezugsquote reduziert.

Die Teilnahme an den relativ kurzen Maßnahmen bei einem Arbeitgeber könnte ein wichtiges Mittel sein, um Geflüchteten Chancen zu eröffnen, Arbeitgeber von sich zu überzeugen und in der Folge eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Förderung der beruflichen Weiterbildungen hilft Geflüchteten, ihre Qualifikationen zu verbessern, ihre ausländischen Abschlüsse anerkennen zu lassen und führt so nicht nur zu substantziellen Beschäftigungseffekten, sondern auch zu deutlich erhöhten Einkommen.

Insgesamt gleichen die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse der Förderungsmaßnahmen Befunden, die nicht allein Geflüchtete im Blick hatten. Schlussendlich lässt sich feststellen, dass die

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Geflüchtete ähnlich gut geeignet sind wie für arbeitslose Alg-II-Beziehende insgesamt.

Literatur

- Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Wenzig, Claudia (2017): [Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im SGB II: Hemmnisse abbauen und Potenziale nutzen](#). IAB Kurzbericht 23/2017.
- Bernhard, Sarah (2016): Berufliche Weiterbildung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern. Langfristige Wirkungsanalysen. Sozialer Fortschritt 65 (7): 153–161.
- Brücker, Herbert; Kosyakova, Yuliya; Schuß, Eric (2020): [Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte](#). IAB-Kurzbericht 4/2020.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2017): Fachliche Weisungen „Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II § 16d SGB II Arbeitsmöglichkeiten“ (Stand: Januar 2017).
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013): Fachliche Hinweise „Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. §§ 81 ff. SGB III“ (Stand: März 2013).
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012a): Fachliche Hinweise „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III“ Maßnahmen bei einem Träger (MAT) (Stand: April 2012).
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012b): Fachliche Hinweise „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III“ Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) (Stand: April 2012).
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2020): Statistik – Aktuelle Zahlen, Ausgabe Dezember 2020.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2017): KompAS Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb. Anlage zum Trägerrundschreiben 10/2017.
- Dustmann, Christian; Fasani, Francesco; Frattini, Tommaso; Minale, Luigi; Schönberg, Uta (2017): On the economics and politics of refugee migration. Economic Policy, 43 (91), pp. 497–550.
- Harrer, Tamara; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim (2017): [Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeitarbeitslose](#). IAB-Kurzbericht 26/2017.
- Harrer, Tamara; Stockinger, Bastian (2019): [Ein-Euro-Jobs nach der Instrumentenreform 2012: Zielgruppe besser erreicht – erste Ergebnisse zur Wirkung](#). IAB-Kurzbericht 22/2019.
- Kiesel, Markus; Wolff, Joachim (2018): [Langfristige Teilnahmemwirkungen von Ein-Euro-Jobs: Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen](#). IAB-Kurzbericht 8/2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) (2019): [Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration](#). Berichtsmonat: Dezember 2018.