



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 659

Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete: Langfristige Effekte

Juni 2025

ISSN 0174-4992

Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete: Langfristige Effekte

I Z A Institute
of Labor Economics
Initiated by Deutsche Post Foundation



Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA)
Schaumburg-Lippe-Straße 5–9
53113 Bonn

Ulf Rinne (IZA)
Bernhard Boockmann (IAW)
Julia Bredtmann (RWI)
Gökay Demir (IZA)
Annabelle Krause-Pilatus (IZA)
Philipp Kugler (IAW)
Max Müller (IZA und Universität Bonn)
Timo Rammert (RWI und Universität Duisburg-Essen)
Anja Rossen (IAB)
Rüdiger Wapler (IAB)
Katja Wolf (IAB)

Juli 2024

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

In diesem Bericht werden wissenschaftliche Erkenntnisse über die langfristigen Effekte von fünf zentralen Maßnahmen der Arbeitsförderung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III für Geflüchtete präsentiert. Diese Analysen wiederholen die in einem früheren Bericht (Bonin et al. 2021) durchgeführten quantitativen Analysen auf Basis eines um zwei Jahre verlängerten Beobachtungszeitraums. Mit den nun bis zum Jahresende 2022 zur Verfügung stehenden administrativen Daten können die kausalanalytisch angelegten Wirkungsanalysen und die darauf basierenden Wirtschaftlichkeitsanalysen auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren nach Eintritt in fünf hier betrachteten Maßnahmentypen ausgedehnt werden. Aus diesen neuen empirischen Erkenntnissen werden erneut Handlungsempfehlungen abgeleitet, um die Organisation, Prozesse und Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete weiter zu verbessern.

Abstract

This report presents scientific findings on the long-term effects of five central labor market integration measures within the legal frameworks of SGB II and SGB III for refugee migrants. These analyses replicate the quantitative analyses conducted in a previous report (Bonin et al. 2021) based on an observation period extended by two years. With the administrative data now available until the end of 2022, the causally designed effectiveness analyses and the resulting cost-effectiveness analyses can be extended to a period of about five years after entry into five types of labor market integration measures considered here. Based on new empirical insights, policy recommendations are derived to further enhance the organization, processes, and framework conditions of labor market integration measures for refugees.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	6
Abbildungsverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	11
Das Wichtigste in Kürze	13
1. Hintergrund und Aufgabenstellung	16
2. Untersuchte Maßnahmen im Überblick	18
3. Datengrundlagen der Evaluation	19
4. Methodische Aspekte	21
4.1 Vorgehensweise zur Ermittlung langfristiger Effekte	21
4.2 Merkmale der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen	23
4.3 Operationalisierung und Zielgrößen der Wirkungsanalysen	26
5. Langfristige Effekte der Maßnahmen	29
5.1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	29
5.1.1 Einleitung	29
5.1.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration	30
5.1.3 Wirkungsheterogenitäten	38
5.1.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen	44
5.1.5 Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen	46
5.1.6 Diskussion der Ergebnisse	48
5.2 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung	50
5.2.1 Einleitung	50
5.2.2 Einstiegsqualifizierung	50
5.2.3 Ausbildungsbegleitende Hilfen	58
5.2.4 Diskussion der Ergebnisse	66
5.3 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung	67
5.3.1 Einleitung	67
5.3.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration	68
5.3.3 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen	74
5.3.4 Wirkungsheterogenitäten	75
5.3.5 Diskussion der Ergebnisse	87

5.4	Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	89
5.4.1	Einleitung	89
5.4.2	Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration	89
5.4.3	Wirkungsheterogenitäten	93
5.4.4	Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen	99
5.4.5	Diskussion der Ergebnisse	100
5.5	Beschäftigung schaffende Maßnahmen	102
5.5.1	Einleitung	102
5.5.2	Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration	102
5.5.3	Wirkungsheterogenitäten	108
5.5.4	Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen	113
5.5.5	Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen	115
5.5.6	Diskussion der Ergebnisse	117
6.	Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes	119
6.1	Vorgehensweise und zentrale Annahmen	119
6.2	Längerfristige Bilanzierung über 60 Monate	120
7.	Bewertung von Maßnahmenkombinationen	124
7.1	Wirkungsverstärker Sprachförderung?	124
7.1.1	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	124
7.1.2	Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung	128
7.1.3	Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung	131
7.1.4	Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	133
7.1.5	Beschäftigung schaffende Maßnahmen	134
7.1.6	Fazit zur potenziellen Wirkungsverstärkung durch Sprachförderung	138
7.2	Typische Sequenzen von Maßnahmen	139
8.	Schlussfolgerungen	143
8.1	Zentrale Befunde	143
8.2	Handlungsempfehlungen	149
8.3	Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Kohorten von Geflüchteten	151
	Literaturverzeichnis	153

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1	Soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale der Teilnehmenden und der gesamten Untersuchungstichprobe im Vergleich (in Prozent)	25
Tabelle 5.1	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT für weitere Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz)	32
Tabelle 5.2	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)	40
Tabelle 5.3	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)	43
Tabelle 5.4	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)	72
Tabelle 5.5	Heterogene durchschnittliche Maßnahmeneffekte von FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)	79
Tabelle 5.6	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)	91
Tabelle 5.7	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz), nach Geschlecht	96
Tabelle 5.8	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)	105
Tabelle 5.9	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie nach Geschlecht (Matching-Ansatz)	110
Tabelle 5.10	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie nach Altersgruppen (Matching-Ansatz)	113
Tabelle 6.1	Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 60 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro)	123
Tabelle 8.1	Durchschnittliche Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der Arbeitsmarktintegration über die ersten 40 Monate und die ersten 60 Monate nach Maßnahmeneintritt (nach Maßnahmenart)	144

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 5.1	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	31
Abbildung 5.2	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	34
Abbildung 5.3	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer kurzen/langen MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	35
Abbildung 5.4	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer speziellen Maßnahme für Geflüchtete auf die Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	37
Abbildung 5.5	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	39
Abbildung 5.6	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	42
Abbildung 5.7	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration – „Corona-Effekt“ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	45
Abbildung 5.8	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration – „Corona-Effekt“ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	46
Abbildung 5.9	Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Ausbildung) zu befinden (exklusive EQ, Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	52
Abbildung 5.10	Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (in Prozent)	54
Abbildung 5.11	Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, für die Ausbildungsjahrgänge 2017 und 2018 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	55
Abbildung 5.12	Durchschnittlicher Effekt des Abschlusses der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	56
Abbildung 5.13	Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, nach Geschlecht (exklusive EQ, Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	58
Abbildung 5.14	Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	61

Abbildung 5.15 Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Abbruch und regulärer Beendigung der Ausbildung (in Prozent)	62
Abbildung 5.16 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	64
Abbildung 5.17 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH parallel zur EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	65
Abbildung 5.18 Durchschnittliche Effekte einer Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	69
Abbildung 5.19 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung insgesamt sowie auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	71
Abbildung 5.20 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf den Bezug von ALG II-Leistungen in Ergänzung zum Lohn und auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung auszuüben (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	74
Abbildung 5.21 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit während der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	75
Abbildung 5.22 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	76
Abbildung 5.23 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf geringfügige Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und ergänzenden ALG II-Leistungsbezug für geflüchtete Frauen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	77
Abbildung 5.24 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	80
Abbildung 5.25 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Arbeitsmarktnähe (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	81
Abbildung 5.26 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	83
Abbildung 5.27 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Aufnahme einer Ausbildung nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	84
Abbildung 5.28 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Maßnahmendauer (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	85
Abbildung 5.29 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Art der Maßnahme (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	86

Abbildung 5.30 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	90
Abbildung 5.31 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	93
Abbildung 5.32 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, nach Geschlecht und Altersgruppe der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	95
Abbildung 5.33 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, nach Rechtskreis und Arbeitsmarktnähe der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	98
Abbildung 5.34 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, für die Jahre 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	99
Abbildung 5.35 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	104
Abbildung 5.36 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt oder arbeitslos zu sein, nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	108
Abbildung 5.37 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	109
Abbildung 5.38 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	111
Abbildung 5.39 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein für die Jahre 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	114
Abbildung 5.40 Wirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Instrumentvariablen-Ansatz)	116
Abbildung 7.1 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer des vorherigen Sprachkurses (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	125

Abbildung 7.2	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer des vorherigen Sprachkurses (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	127
Abbildung 7.3	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (exklusive EQ), nach der Dauer der Teilnahme an Sprachkursen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	129
Abbildung 7.4	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein, nach der Dauer der Teilnahme an Sprachkursen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	130
Abbildung 7.5	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	131
Abbildung 7.6	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Sprachkursteilnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	132
Abbildung 7.7	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	133
Abbildung 7.8	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	135
Abbildung 7.9	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	136
Abbildung 7.10	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	137
Abbildung 7.11	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	138
Abbildung 7.12	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	140
Abbildung 7.13	Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme, der eine MAG vorausgeht, auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt beziehungsweise arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)	142

Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
abH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AGH	Arbeitsgelegenheiten
ALG II	Arbeitslosengeld II
AsA	Assistierte Ausbildung
ATT	<i>Average Treatment Effect on the Treated</i>
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaE	Außerbetriebliche Berufsausbildung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BerEb	Berufseinstiegsbegleitung
BEZ	Beschäftigungszuschuss
BHP	Betriebshistorik-Panel
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
COVID-19	Coronavirus-Krankheit-2019 (<i>coronavirus disease 2019</i>)
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESF-LZA	Bundesprogramm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter
ESG	Einstiegsgeld
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
FVB	Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen
GiD	Geflüchtete in Deutschland
GZ	Gründungszuschuss
HAA	Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
IEB	Integrierte Erwerbsbiografien
IV	Instrumentvariablen
IZA	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit
JC	Jobcenter

KomBer	Kombination berufsbezogene Sprachförderung mit Arbeitsförderung
Kommit	Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung
KompAS	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb
LATE	<i>Local Average Treatment Effect</i>
LES	Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen
MAG	Maßnahme bei einem Arbeitgeber
MAT	Maßnahme bei einem Träger
NTN	Nichtteilnehmende
PerF	Perspektiven für Flüchtlinge
PerF-W	Perspektiven für weibliche Flüchtlinge
PerJuF	Perspektive für junge Flüchtlinge
PerJuF-H	Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk
RWI	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch
SHZ	Statushistorik Zuwanderung
SV	sozialversicherungspflichtig
TN	Teilnehmende
WGH	Werdegangshistorik
zkT	zugelassene kommunale Träger

Das Wichtigste in Kürze

Im vorliegenden Bericht werden die Wirkungsanalysen und darauf basierende Wirtschaftlichkeitsanalysen zu fünf zentralen Maßnahmen der Arbeitsförderung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III für Geflüchtete eines früheren Berichts (Bonin et al. 2021) auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren nach Eintritt in diese Maßnahmen ausgedehnt, um langfristige Effekte dieser Maßnahmen zu ermitteln. Wie im früheren Bericht liegt der Fokus auf Teilnehmenden und vergleichbaren Nichtteilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen, die seit dem Jahr 2015 im Kontext von Fluchtmigration nach Deutschland eingereist sind und zwischen August 2017 und September 2018 eine dieser Maßnahmen begonnen haben oder hätten beginnen können.

Die empirischen Analysen dieses Berichts ergeben die nachstehenden zentralen Befunde:

- Viele der zentralen Ergebnisse aus Bonin et al. (2021) haben auch langfristig Bestand. Die Wirksamkeit der betrachteten Maßnahmen hat sich also weitgehend stabilisiert.
- Die Evaluation kann den untersuchten Maßnahmen somit auch langfristig ein gutes Zeugnis ausstellen: Ihr Einsatz kann für die hier untersuchte Gruppe von Geflüchteten ganz überwiegend als *nachhaltig wirksam* bezeichnet werden. Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen bringt also – mit Ausnahme der Arbeitsgelegenheiten (AGH) als Beschäftigung schaffende Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt – die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt deutlich voran.
- Als äußerst wirksam erweisen sich vor allem arbeitgebernahe Maßnahmen. Von den untersuchten Maßnahmen sind dies Eingliederungszuschüsse (EGZ) sowie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (MAG).
- Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) ist ein „Gewinner“ der langfristigen Betrachtung. Mit der nun erweiterten Datenbasis zeigt sich, dass Teilnehmende dauerhaft von einer FbW-Maßnahme profitieren – insbesondere tritt ihre Wirkung nun in deutlich positiven Lohneffekten zutage. Langfristig ergeben sich auch für die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung deutlich positive Beschäftigungs- und Einkommenseffekte.
- Die Schätzung von geschlechterspezifischen Teilnahmeeffekten ergibt überwiegend langfristig positivere Wirkungen für geflüchtete Frauen. Bei allen untersuchten Maßnahmen entfällt jedoch weniger als einer von fünf Zugängen auf eine geflüchtete Frau. Dies bedeutet, dass geflüchtete Frauen beim Zugangsgeschehen in Maßnahmen – gemessen an ihrem Anteil am Bestand der arbeitssuchenden Geflüchteten – deutlich unterrepräsentiert sind (vgl. dazu auch Bonin et al. 2021).
- Die Corona-Krise im Verlauf der Jahre 2020 und 2021 hat sich sehr ähnlich auf Geflüchtete innerhalb und außerhalb der untersuchten Maßnahmen ausgewirkt. Auch wenn die Pandemie spürbare Effekte auf etablierte Prozesse der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatte, etwa auf die persönliche Betreuung oder die Durchführung bestimmter Maßnahmen, sind in diesem Zeitraum für die betrachteten Personen keine auffälligen Veränderungen der Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufgetreten. Allerdings liegt für die hier betrachteten Personen ein relativ langer Zeitraum zwischen dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt und dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland (mindestens 18 Monate). Stabile Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen während der

Corona-Pandemie – bei allerdings weniger Förderungen – zeigen sich jedoch auch in anderen Untersuchungen (vgl. Büttner et al. 2022 für Maßnahmen im Rechtskreis SGB III).

- Die untersuchten Maßnahmen sind langfristig erfreulich effizient und wirtschaftlich. Eine klare Ausnahme bilden jedoch die AGH mit einer deutlich negativen fiskalischen Bilanz. Etwaige (positive) Effekte auf die soziale Teilhabe werden in den Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes nicht berücksichtigt, die jedoch bei AGH eine besondere Rolle spielen könnten.
- Die Frage, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die untersuchten Maßnahmen deren Wirksamkeit beeinflusst, lässt sich für die untersuchten Maßnahmen nur uneinheitlich beantworten.

Aus den gewonnenen empirischen Erkenntnissen lassen sich eine Reihe von maßnahmenspezifischen sowie übergeordnete Handlungsempfehlungen ableiten – unter anderem folgende:

- Um mehr Geflüchtete in die sehr effektiven MAG zu bringen, sollte die Ausweitung einer speziellen Arbeitgeberansprache für Geflüchtete geprüft bzw. intensiviert werden. Die Teilnahmequote von weiblichen Geflüchteten an dieser Förderung sollte erhöht werden, denn sie profitieren langfristig erheblich.
- Auch bei Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung drängt sich eine gezieltere Frauenförderung auf, insbesondere bei EQ.
- Angesichts der positiven Wirkungen der FbW sollte die geringe Teilnahmequote wenigstens in der typischen Zielgruppe – Geflüchtete mittleren Alters mit überdurchschnittlichen Deutschsprachkenntnissen – erhöht werden. Dazu sollte ihre Motivation zur Teilnahme gestärkt werden, und Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten in diesem Bereich verstärkt mit Arbeitgebern kooperieren und FbW-Maßnahmen häufiger in Kombination mit einem konkreten Arbeitsangebot vermitteln. Aufgrund einer besonders hohen Wirksamkeit von abschlussorientierten FbW-Maßnahmen erscheint es zudem naheliegend, die Teilnahme von Geflüchteten an diesen Maßnahmen zu erhöhen.
- Das Instrument EGZ sollte stärker zur Förderung geflüchteter Frauen und anderer, eher arbeitsmarktfremder Geflüchteter eingesetzt werden. Damit dies gelingt, müssen bei den beteiligten Akteuren – also bei Arbeitsagenturen, Jobcentern und Arbeitgebern – wohl auch anzunehmende stereotype Zuschreibungen oder Überverallgemeinerungen beseitigt werden. Soweit hier im Einzelfall vorhandene Integrationschancen bzw. Erwerbshemmnisse ignoriert werden, können dadurch Benachteiligungen beim Maßnahmenzugang entstehen und die Maßnahmenwirksamkeit geschmälert werden (vgl. dazu Bonin et al. 2021, Abschnitt 7.2.2).
- Mit Blick auf die geringe Wirkung von AGH auf die Arbeitsmarktintegration sollte ihr Einsatz noch weiter zurückgefahren werden.
- Es liegt nahe, den Einsatz der wirksamen und wirtschaftlichen Maßnahmen auszuweiten. Allerdings sollte dies vorsichtig und keineswegs pauschal geschehen. Denn bei einer breiten Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes dürfte sich die Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten ändern, sodass dann möglicherweise auch Personen unterstützt werden, für die sich die Maßnahmen nicht als sinnvoll erweisen.
- Arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen sollten generell nah am Bedarf des lokalen Arbeitsmarkts ausgerichtet sein – idealerweise mit direkter Beteiligung der Arbeitgeber.

Die Ergebnisse und Befunde des vorliegenden Berichts lassen sich nur sehr eingeschränkt auf andere Kohorten von Geflüchteten übertragen. Dies ist unter anderem deshalb der Fall, weil die Resultate für eine spezifische Kohorte von Geflüchteten in einem spezifischen Untersuchungszeitraum ermittelt wurden. Insbesondere die Gruppe der ukrainischen Geflüchteten unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Merkmale und Rahmenbedingungen deutlich von der hier betrachteten Gruppe von geflüchteten Menschen. Allerdings lassen sich einige generelle Befunde, die auch in der weiteren Literatur bestätigt werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf andere Kohorten von Geflüchteten übertragen. Dazu zählt insbesondere die hohe Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von arbeitgeber-nahen Maßnahmen und der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung.

1. Hintergrund und Aufgabenstellung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Jahr 2017 eine vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) angeführte Gruppe von Forschungseinrichtungen mit der Begleit-evaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (im Folgenden kurz als „Evaluation“ bezeichnet) beauftragt.¹ Die Forschungsergebnisse sollen wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse über die Inanspruchnahme, Umsetzung und Wirkungen der wesentlichen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Förderung der Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit liefern, die in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) und im System der Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) enthalten sind. Dabei wird zwischen fünf Typen von Maßnahmen unterschieden: Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (darunter auch Maßnahmen, die spezifisch auf Geflüchtete ausgerichtet sind), Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung, Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigung schaffende Maßnahmen.² Der Fokus der Evaluation liegt auf Eintritten in diese Maßnahmen im Zeitraum von August 2017 bis September 2018.

Bonin et al. (2021) präsentieren die Ergebnisse der Evaluation, deren zentrale Befunde auch in Krause-Pilatus und Rinne (2023) zusammengefasst werden. Demnach hat der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen – mit Ausnahme der nur wenig genutzten Arbeitsgelegenheiten als Beschäftigung schaffende Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt – die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten innerhalb des damals analysierten Zeitraums von 40 Monaten nach Maßnahmeneintritt (September 2017 bis Dezember 2020, weil die ersten untersuchten Maßnahmen-eintritte im August 2017 erfolgten) deutlich vorangebracht. Insbesondere Maßnahmen mit direkter Beteiligung der Arbeitgeber und die Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung haben die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der seit 2015 eingereisten Geflüchteten stark und nachhaltig verbessert. Zudem weisen fast alle Instrumente positive fiskalische Bilanzen auf – ihr Einsatz ist also aus Sicht der öffentlichen Hand auch als effizient bzw. wirtschaftlich zu bewerten.

Die damalige Evaluation konnte den untersuchten Maßnahmen somit ein gutes (Zwischen-)Zeugnis ausstellen. Genau hier schließt der vorliegende Bericht an: Denn er verfolgt das Ziel, wissenschaftliche Erkenntnisse über die *langfristigen* Effekte der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu erlangen. Mit den nun bis zum Jahresende 2022 zur Verfügung stehenden administrativen Daten können die kausalanalytisch angelegten Wirkungsanalysen und die darauf basierenden Wirtschaftlichkeitsanalysen auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren nach Eintritt in fünf hier betrachteten Maßnahmentypen ausgedehnt werden.

Die quantitativen Wirkungsanalysen mit verlängertem Beobachtungszeitraum verfolgen weiterhin das Ziel, diejenigen Veränderungen bei der Arbeitsmarktintegration³ herauszuarbeiten, die ursächlich

¹ Neben dem IZA gehörten dieser Gruppe die folgenden Forschungseinrichtungen an: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (DIW Berlin), Berlin; die Public Division bei Kantar in Deutschland (Kantar GmbH), München; Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen; Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg; RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.

² Zuständig für die kausalanalytischen Untersuchungen zu den verschiedenen Maßnahmentypen sind IZA (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung), IAW (Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung), RWI (Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung) und IAB (Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Beschäftigung schaffende Maßnahmen).

³ Effekte auf die soziale Teilhabe sind kein Gegenstand des vorliegenden Berichts. Aufgrund des verlängerten Beobachtungszeitraums ist es nicht mehr erforderlich, diese Zielgrößen als Frühindikatoren für eine möglicherweise erst später erfolgende Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu betrachten.

auf die Teilnahme an den untersuchten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen zurückzuführen sind. Da sich aber die Zugänge in Maßnahmen nicht wie in einem kontrollierten Labor-experiment vollziehen, werden verschiedene geeignete statistische Verfahren – insbesondere sogenannte Matching- und Instrumentvariablen-Verfahren – eingesetzt, um verzerrte Bewertungen der Wirksamkeit von Maßnahmen infolge von Selektivitäten im Zugangsprozess auszuschließen. Mit den nun bis zum Jahresende 2022 zur Verfügung stehenden administrativen Daten können die Wirkungsanalysen und die darauf basierenden Wirtschaftlichkeitsanalysen auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren nach Eintritt in die fünf untersuchten Maßnahmentypen ausgedehnt werden. Auf Basis dieser neuen empirischen Erkenntnisse werden erneut Handlungsempfehlungen abgeleitet, um die Organisation, Prozesse und Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete weiter zu verbessern.

Bei der Interpretation der in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse ist zu beachten, dass die Evaluation nicht auf ein repräsentatives Abbild für die Gesamtheit der in Deutschland lebenden Geflüchteten abzielt. Stattdessen basieren die in diesem Bericht dargestellten Ergebnisse auf einer Bevölkerungsgrundgesamtheit von volljährigen, seit dem 1. Januar 2015 im Kontext von Flucht-migration nach Deutschland eingereisten Personen, die zwischen dem 1. August 2017 und dem 11. September 2018 eine der fünf im Rahmen der Evaluation untersuchten Typen arbeitsmarkt-politischer Integrationsmaßnahmen begonnen haben oder damit hätten beginnen können. Dies hat auch Implikationen für die Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf die aktuelle Fluchtzuwanderung, auf die im Schlusskapitel ebenfalls eingegangen wird.

Die nachfolgenden Ausführungen dieses Berichts gliedern sich wie folgt: Kapitel 2 gibt zunächst einen Überblick über die untersuchten Maßnahmen. Kapitel 3 beschreibt die aktualisierten Datengrundlagen der quantitativen Wirkungsanalysen und Kapitel 4 erläutert methodische Aspekte. Kapitel 5 präsentiert die Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalysen der fünf untersuchten Maßnahmen im Hinblick auf die Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Kapitel 6 stellt die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsanalysen in Form von Kosten-Nutzen-Rechnungen dar. Kapitel 7 betrachtet den Einfluss von Sprachförderung auf die Teilnahmeeffekte an den fünf untersuchten Maßnahmen sowie die Wirkungen typischer Sequenzen von Maßnahmen. Abschließend fasst Kapitel 8 die zentralen Resultate zusammen. Darüber hinaus werden Handlungsempfehlungen aus den Befunden abgeleitet, und es wird die Übertragbarkeit der Erkenntnisse diskutiert.

2. Untersuchte Maßnahmen im Überblick

Den Jobcentern und Agenturen für Arbeit stehen im arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumentarium nach SGB II und SGB III verschiedene Maßnahmen der Arbeitsförderung zur Verfügung, die auch bei Geflüchteten zum Einsatz kommen. Aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung stehen die folgenden fünf zentralen Maßnahmen im Fokus dieser Evaluation:

1. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung,
2. Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung,
3. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung,
4. Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, und
5. Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Für eine ausführliche Beschreibung dieser fünf Maßnahmentypen siehe Bonin et al. (2021). Dabei ist zu beachten, dass ihre dortige Beschreibung den damaligen Rechtsstand widerspiegelt.

Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) weist für den Berichtsmonat September 2018 – also für den letzten Monat des Beobachtungszeitraums ab August 2017, in dem Maßnahmeneintritte hier betrachtet werden – einen Bestand von knapp 61.000 Personen im Kontext von Fluchtmigration in diesen fünf untersuchten Maßnahmentypen aus (BA 2024a).

Bei den fünf untersuchten Maßnahmentypen ist zu beachten, dass sich diese jeweils an spezifische Zielgruppen richten: Sie verfolgen – bei durchaus vorhandenen Überschneidungen – letztlich sehr unterschiedliche Ziele und werden gezielt für einzelne Gruppen von Geflüchteten eingesetzt.⁴ Deshalb muss jeder der fünf untersuchten Maßnahmentypen im Hinblick auf seine Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit für sich betrachtet werden.

⁴ Diese im Recht der Arbeitsförderung verankerten und hier untersuchten Instrumente stehen grundsätzlich auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung, vgl. § 16 SGB II (Leistungen zur Eingliederung). In die untersuchten Maßnahmenkategorien fallen auch Förderinstrumente, die nur im SGB II Anwendung finden (Einstiegs geld nach § 16b SGB II und Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II).

3. Datengrundlagen der Evaluation

Für die Zwecke der Evaluation wurde eine umfangreiche projektspezifische Datenbasis aufgebaut (vgl. Bonin et al. 2021, Kapitel 4). Der nun vorliegende Bericht mit dem Ziel, die langfristigen Effekte der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu ermitteln, stützt sich in erster Linie auf die projektspezifische Untersuchungsstichprobe.⁵ Diese wurde speziell für die quantitativen Wirkungsanalysen ausschließlich aus Sozialdaten zu individuellen Maßnahmen- und Erwerbsbiografien gebildet und nun mit einem verlängerten Beobachtungszeitraum aktualisiert.

Weitere Bestandteile der projektspezifischen Datenbasis wurden hingegen nicht aktualisiert und werden lediglich als verknüpfte Datensätze (mit dem damaligen Datenbestand) punktuell erneut verwendet. So werden bestimmte Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten unter dem Studientitel „Geflüchtete in Deutschland“ (GiD-Studie) sowie aus den Befragungen von Verantwortlichen auf der obersten Leitungs- oder Geschäftsführungsebene der Arbeitsagenturen und Jobcenter (Organisationsbefragungen) etwa in bestimmte Matching-Ansätze, Heterogenitätsanalysen oder Instrumentvariablen-Ansätze einbezogen.

Das Hauptaugenmerk liegt in diesem Bericht mithin auf den administrativen Daten der Untersuchungsstichprobe. Darin enthalten sind zwei Personengruppen: (1) volljährige Personen im Kontext von Fluchtmigration, die seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereist sind und zwischen August 2017 und September 2018 eine der fünf untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen-typen begonnen haben („Teilnehmende“). (2) Geflüchtete aus dem identischen Einreisezeitraum, die eine solche Maßnahme hätten beginnen können und ähnliche Merkmale aufweisen wie die Teilnehmenden („Nichtteilnehmende“). Dieser zweite Personenkreis dient als potenzielle Kontrollgruppe, um zu ermitteln, ob sich eine positive (oder negative) Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration nur mit bzw. auch ohne die jeweilige Förderung eingestellt hätte.

In der Untersuchungsstichprobe wurden Merkmale der ausgewählten Personen aus verschiedenen Datenquellen zusammengeführt, unter anderem aus der Statushistorik Zuwanderung (SHZ), der Maßnahmen-schicht der Prozessdaten, dem Betriebshistorik-Panel (BHP) sowie den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB).⁶ Dazu wurde die IEB in der Version V17.00.00-202212 mit Datenrand 31. Dezember 2022 verwendet. Um Information zu den Sprach- und Integrationskursen zu erhalten, die im BA-Verfahren notiert sind, wurden zudem Daten aus der Werdegangshistorik (WGH) hinzugefügt. Es gilt weiterhin, dass bei der Erstellung der Untersuchungsstichprobe gewisse Variablenkonventionen verwendet wurden, die von den für die Durchführung der Wirkungsanalysen zuständigen Konsortialpartnern nach intensiver Abstimmung gemeinsam festgelegt wurden.⁷

⁵ Als Basis für den Zugang zur Untersuchungsstichprobe für die Zwecke der Wirkungsforschung im Rahmen der Evaluation dient ein Antrag auf Übermittlung von Sozialdaten für ein Forschungsvorhaben von erheblichem öffentlichem Interesse gemäß § 75 SGB X sowie Genehmigungen des BMAS vom 26. April 2018, 12. August 2022 und 30. November 2023.

⁶ Zu beachten ist, dass die administrativen Prozessdaten für den Rechtskreis des SGB II grundsätzlich auch die Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) beinhalten (vgl. dazu ausführlicher Bonin et al. 2021).

⁷ Diese Konventionen betreffen Festlegungen über den Umgang mit Variablen, die in unterschiedlichen Datenquellen oder über die Beobachtungsspiels (also Episoden eines Ereignisses mit Beginn- und Enddatum wie etwa die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung) hinweg widersprüchliche Werte annehmen oder Lücken aufweisen. Dies betrifft insbesondere Angaben zum Wohnort sowie zur schulischen und beruflichen Bildung. Weitere Festlegungen betreffen den Umgang mit parallelen identischen Spiels sowie parallelen Meldungen von Entgelten unterschiedlicher Höhe im gleichen Betrieb. Bei der Berechnung der Beginn- und Enddaten von Maßnahmen werden Zeiträume von bis zu drei Tagen ohne gemeldete Maßnahmenteilnahme, sofern alle Angaben zur unmittelbar vor und nach dieser Lücke auftretenden Maßnahmen identisch sind, nicht als Unterbrechung bewertet. Vielmehr werden die aufeinanderfolgenden Maßnahmenspiels zu einem zusammengefasst.

Die wesentliche Neuerung in der Datenbasis gegenüber dem früheren Bericht betrifft die Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration. Erstens können nun für das Jahr 2020 die Informationen aus den IEB-Daten verwendet werden. Bonin et al. (2021) konnten für diesen Zeitraum nur auf Informationen aus den erweiterten Verbleibsnachweisen zurückgreifen. Diese Daten enthalten allerdings nur monatliche Informationen, ob eine Person zum Monatsende beschäftigt, arbeitslos oder in einer Maßnahme war, und die Qualität dieser Informationen (insbesondere der Beschäftigungsmeldungen) verbessert sich erst mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Datenrand. Zweitens stehen nun erstmals Daten der erwerbsbiografischen Verläufe für die Jahre 2021 und 2022 zur Verfügung. Damit können die Zielgrößen zur Arbeitsmarktintegration für Teilnehmende und Nichtteilnehmende um etwa zwei Jahre länger als in Bonin et al. (2021) beobachtet werden (sowie für insgesamt etwa drei Jahre länger in gleichbleibend hoher Datenqualität).

Die im Zuge der Aktualisierung der Untersuchungsstichprobe erforderlichen weiteren Anpassungen sind als sehr geringfügig einzustufen. Die gewählte Vorgehensweise, an die bestehende Untersuchungsstichprobe lediglich die zwischenzeitlich neu vorhandenen Informationen ab Januar 2020 heranzuspielen, stellt sicher, dass die Daten für den früheren Zeitraum bis Dezember 2019 identisch vorliegen. Mithin bleiben auch die Fallzahlen in der Untersuchungsstichprobe wie in Bonin et al. (2021) bestehen: Die Untersuchungsstichprobe beinhaltet somit weiterhin 156.236 Teilnehmende und 284.074 Nichtteilnehmende. Lediglich für drei Personen sind keine neuen Informationen nach dem 31. Dezember 2019 verfügbar, weil in den aktualisierten Prozessdaten der BA für diese drei Personen nur stornierte Meldungen vorliegen, die jedoch grundsätzlich nicht in die IEB übernommen werden.⁸

⁸ Außerdem gibt es vier Dinge zu beachten: Erstens werden etwaige nachträgliche Erfassungen oder Korrekturen der Beschäftigtenmeldungen bis Ende 2019 in der aktualisierten Untersuchungsstichprobe nicht berücksichtigt, um die Daten bis zum Datenrand des früheren Berichts (Bonin et al. 2021) nicht zu verändern. Zweitens kann es bei manchen Zielgrößen am damaligen Datenrand, die zeitraumbezogen sind (so haben einige beschäftigungsbezogene Ergebnisvariable die Bedingung, dass die Beschäftigung mindestens sieben Tage andauern muss), zu minimalen Veränderungen kommen. Denn es war damals nicht erkennbar, ob der Status auch über den 31. Dezember 2019 hinaus fortbestand – was in den aktualisierten Daten aber nun überprüfbar ist. Drittens kann sich in manchen Fällen das Ende einer Maßnahme geändert haben, weil in den damaligen Daten Maßnahmen spätestens am 31. Dezember 2019 endeten (für den Zeitraum danach lagen noch keine Informationen vor). Viertens kommt es in Einzelfällen dazu, dass in den aktualisierten Daten mehrere Konten einer Person zugeordnet werden oder ein Konto mehreren Personen zugeordnet wird. In diesen wenigen Fällen wurden die Erwerbsverläufe ab Januar 2020 in pragmatischer Weise ergänzt.

4. Methodische Aspekte

4.1 Vorgehensweise zur Ermittlung langfristiger Effekte

Die Vorgehensweise zur Ermittlung der langfristigen Effekte der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete ist identisch mit derjenigen in Bonin et al. (2021). Allerdings können nun die Zielgrößen für einen um etwa zwei Jahre längeren Zeitraum beobachtet werden.

Somit besteht weiterhin eine zu lösende methodische Schwierigkeit darin, diejenigen Veränderungen der Integrationsverläufe von Personen mit Fluchthintergrund zu isolieren, die ursächlich auf die Teilnahme an einer der zu bewertenden Maßnahmen zurückgehen. Die eigentlichen Maßnahmenwirkungen müssen also von den Einflüssen anderer Faktoren getrennt werden, die bei den Geflüchteten ebenfalls auf die betrachteten Zielgrößen einwirken dürften – wie beispielsweise die reine Dauer des Aufenthalts in Deutschlands, individuelle Fähigkeiten und Motivationslagen, oder auch der Kontakt zu anderen Hilfen zur Integration, die nicht in den unmittelbaren Zuständigkeitsbereich der Jobcenter oder Arbeitsagenturen fallen.

Um Ursache-Wirkungs-Beziehungen belastbar offenzulegen, braucht es im Idealfall wie in einem Laborexperiment kontrollierte Treatment- und Kontrollgruppen: die Angehörigen beider Gruppen sollen sich in nichts unterscheiden als in der Teilnahme oder Nichtteilnahme an einer Maßnahme. Eine im Kontext der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen häufig gebrauchte Alternative zur Schätzung der Treatment-Wirkungen sind quasi-experimentelle Ansätze. Diese machen sich so gut wie zufällige Unterschiede in den Wahrscheinlichkeiten der Teilnahme an Maßnahmen zwischen ansonsten vergleichbaren Zielpersonen zunutze, die etwa durch Stichtagsregeln, Altersgrenzen, Ausnahmeregeln oder regional unterschiedliche Vorgehensweisen zustande kommen können.

Wie bereits die der Evaluation vorgeschaltete Machbarkeitsstudie herausgestellt hat (Bonin und Rinne 2017), stehen die für die Umsetzung eines quasi-experimentellen Ansatzes konstitutiven „natürlichen Experimente“ im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete im Zuständigkeitsbereich des BMAS jedoch praktisch nicht zur Verfügung. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Personen mit Fluchthintergrund, die an den hier untersuchten Maßnahmen teilnehmen, in einer a priori nicht klar zu bestimmenden Weise systematisch von anderen Personen mit Fluchthintergrund unterscheiden, die nicht an diesen Maßnahmen teilnehmen.

Falls die Faktoren, die diesen Unterschied ausmachen, zugleich auch systematisch mit den zu untersuchenden Zielgrößen zusammenhängen, führen einfache Vergleiche von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu fehlerhaften Ergebnissen. So kann im Kontext arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen einerseits ein „Cream Skimming“ auftreten: Personen mit besonders guten Chancen, die mit einer Maßnahme verbundenen Ziele auch zu erreichen, werden ihr besonders oft zugewiesen. Im Vergleich erreichen Teilnehmende im Durchschnitt dann tatsächlich bessere Zielwerte als Nichtteilnehmende – dies ist jedoch kein Effekt der Maßnahme, sondern der spezifischen Selektivität beim Zugang in die Maßnahme. Andererseits können auch besonders oft solche Personen für eine Maßnahme ausgewählt werden, die besonders schlechte Aussichten haben, ohne die Teilnahme die gesetzten Ziele zu erreichen. In dieser Konstellation einer kompensatorisch gedachten Maßnahmenzuweisung führt der Vergleich der Zielerreichung von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu einer systematischen Unterschätzung des wahren Maßnahmeneffekts. Die Art und das Ausmaß der Selektivität beim Zugang in eine Maßnahme fallen nach Art der untersuchten Maßnahmen sehr unterschiedlich aus – dieser Punkt wird im folgenden Kapitel 4.2 noch genauer thematisiert.

Um Verzerrungen dieser Art in den Griff zu bekommen, verfolgt die Evaluation primär zwei methodische Grundansätze, die bei allen untersuchten Maßnahmen angewendet werden:

- den Matching-Ansatz – dessen Prinzip ist es, die Werte der Zielgrößen für Paare von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden miteinander zu vergleichen, die zwar nicht identische Merkmale aufzuweisen brauchen, aber vergleichbar große Chancen haben, in die untersuchte Maßnahme zu gelangen. Zur Implementation eines Matching-Verfahrens muss als erster Schritt ein statistisches Modell zur Beschreibung der individuellen Chancen auf eine Maßnahmenteilnahme auf Basis der für die Personen in der Zielgruppe beobachteten Merkmale geschätzt werden. Sofern in diesem vorgeschalteten Selektivitätsmodell kein Merkmal fehlt, das sowohl die Chancen auf die Maßnahmenteilnahme als auch die Zielgröße systematisch beeinflusst, liefert das Matching-Verfahren unverzerrte Schätzungen des durchschnittlichen Treatment-Effekts. Allerdings können in den administrativen Daten unbeobachtete Merkmale, wie etwa Persönlichkeitseigenschaften oder die berufliche Erfahrung im Heimatland, zu Verzerrungen des Treatment-Effekts führen. Aus diesem Grund werden bei allen Maßnahmen Sensitivitätsanalysen anhand eines mit der Längsschnitt-Befragung verknüpften Datensatzes durchgeführt, deren Ergebnisse allerdings in unterschiedlicher Ausführlichkeit dargestellt werden
- den Instrumentvariablen-Ansatz – dieser basiert die Schätzung von Treatment-Effekten auf sogenannte „Instrumente“ bzw. Variablen, die zwei Eigenschaften mitbringen: Sie stehen erstens in einem systematischen und substanziellen Zusammenhang mit der Teilnahme-wahrscheinlichkeit an der zu evaluierenden Maßnahme, und sie haben zweitens keinerlei Einfluss auf die betrachtete Zielgröße, nur indirekt über die Maßnahmenteilnahme. Brauchbare Instrumente müssen demnach gewisse statistische Eigenschaften aufweisen, sollten aber auch inhaltlich begründet sein.

Mit den in Kapitel 3 beschriebenen Daten wurden die Grundlagen geschaffen, um entsprechende Prüfungen vorzunehmen. Unter anderem wird die Verknüpfung der Untersuchungstichprobe mit den Ergebnissen der Organisationsbefragungen für Heterogenitätsanalysen genutzt; sie könnte aber auch helfen, für die Zwecke der Evaluation geeignete Instrumentvariablen zu identifizieren. Hierfür könnten sich etwa Variablen eignen, die eine allgemeine geschäftspolitische Ausrichtung der Jobcenter und Arbeitsagenturen charakterisieren und damit die Chancen einzelner Geflüchteter auf Teilnahme an Maßnahmen unabhängig von der bei ihnen zu erwartenden Maßnahmenwirkung systematisch beeinflussen könnten. Zudem könnte sich die Maßnahmeneintrittsintensität auf Jobcenter- oder Arbeitsagentur-Ebene, basierend auf verfügbaren Informationen der Bundesagentur für Arbeit, möglicherweise als Instrument eignen. Schließlich schafft die Verknüpfung der Untersuchungstichprobe mit den Ergebnissen der Längsschnitt-Befragung weitere Möglichkeiten, Defizite an beobachteten Merkmalen in den Sozialdaten durch Einbeziehung der umfangreichen erhobenen persönlichen Hintergrundvariablen in die Selektivitätsmodelle auszugleichen.

Die Matching-Ergebnisse basieren auf dem sogenannten Propensity Score Matching. Hierbei wird die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Teilnehmende und potenzielle Kontrollpersonen an der jeweils untersuchten Maßnahme in jedem der 14 Monate des Analysezeitraums⁹ auf Basis beobachtbarer Charakteristika, wie etwa Geschlecht, Bildung und vorheriger Erwerbshistorie, mittels eines

⁹ Der Analysezeitraum beinhaltet die 14 Monate von August 2017 bis September 2018, in denen die Teilnehmenden in einen der hier untersuchten Maßnahmentypen eingetreten sind.

statistischen Modells geschätzt.¹⁰ Anschließend werden pro Monat einer teilnehmenden Person diejenigen Kontrollpersonen zugeordnet, die eine ähnliche Teilnahmewahrscheinlichkeit wie sie selbst aufweisen. Um möglichst viele Beobachtungen zu nutzen und dadurch die statistische Effizienz zu erhöhen, wird im Rahmen dieser Evaluation die Methodik des Radius-Matchings verwendet, bei der einer teilnehmenden Person alle Kontrollpersonen mit einer Teilnahmewahrscheinlichkeit innerhalb eines bestimmten Schwellenwerts, dem sogenannten „Caliper“, zugeordnet werden.¹¹ Zur Ermittlung der Teilnahmeeffekte an einer Maßnahme über den Vergleich der Entwicklung von Zielgrößen zwischen Teilnehmenden und Kontrollpersonen wird für letztere somit ein (gewichteter) Durchschnitt vergleichbarer Nichtteilnehmender verwendet – und nicht, wie bei anderen Implementierungen des Matching-Ansatzes, nur eine Kontrollperson mit der ähnlichsten Teilnahmewahrscheinlichkeit herangezogen (vgl. dazu auch Caliendo und Kopeinig 2008; Kasrin et al. 2021).

Es ist zu beachten, dass die Matching-Resultate und die Ergebnisse der Instrumentvariablen-Schätzungen nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind. Während beim Matching-Ansatz auf Basis der „Selection on Observables“-Annahme der durchschnittliche Teilnahmeeffekt aller Teilnehmenden („Average Treatment Effect on the Treated“ oder auch ATT) geschätzt wird, handelt es sich beim Instrumentvariablen-Ansatz um den durchschnittlichen Teilnahmeeffekt für die spezielle Gruppe der sogenannten „Complier“, der auch als LATE („Local Average Treatment Effect“) bezeichnet wird. Am Beispiel des Instruments der Maßnahmenintensität auf Jobcenter- oder Arbeitsagentur-Ebene kann dies verdeutlicht werden: Hier sind Complier diejenigen Personen, die an einer Maßnahme (so gut wie zufällig) teilnehmen, weil sie (so gut wie zufällig) von einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter betreut werden, die bzw. das (so gut wie zufällig) eine besonders hohe Intensität bei dieser Maßnahme aufweist, also eine nicht mit regionalen Kontextvariablen zu erklärende Präferenz für den Einsatz der betrachteten Maßnahmen hat. Complier finden sich unter Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden. Bei der Instrumentvariablen-Schätzung werden die Personen neben den Compliern implizit noch in zwei weitere Gruppen aufgeteilt: Die „Always-Taker“ nehmen an der betrachteten Maßnahme unabhängig davon teil, wie hoch die Maßnahmenintensität in der entsprechenden Arbeitsagentur oder dem Jobcenter ist. Die „Never-Taker“ dagegen nehmen unabhängig von der Maßnahmenintensität nicht an der betrachteten Maßnahme teil.

4.2 Merkmale der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen

Die Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen unterscheiden sich zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts im Hinblick auf soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale teilweise recht deutlich voneinander (Tabelle 4.1). Dies ist auf institutionelle Unterschiede zwischen den Maßnahmen, auf unterschiedliche arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele beim Einsatz der jeweiligen Maßnahmen und somit letztlich auf unterschiedliche Zielgruppen zurückzuführen.

Bei den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung ist zwischen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu unterscheiden. MAG werden bei geflüchteten Frauen deutlich seltener eingesetzt als MAT. MAG-Teilnehmende sind im Vergleich besser ausgebildet, jünger, häufiger ledig und kinderlos. Sie zeichnen sich zudem durch eine längere Aufenthaltsdauer aus, waren vor dem

¹⁰ Folgende Variablen werden im Matching verwendet: Geschlecht, Anzahl der Kinder, Familienstand, Alter, Schulbildung, berufliche Bildung, Staatsangehörigkeit, Dauer seit dem Erstkontakt mit der BA, Dauer der Arbeitslosigkeit seit dem Erstkontakt mit der BA, Dauer in sozialversicherungspflichtiger/geringfügiger Beschäftigung seit dem Erstkontakt mit der BA, Dauer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit dem Erstkontakt mit der BA, Bundesland-Dummies, Gemeindetyp-Dummies, Rechtskreis, Aufenthaltsstatus, Einreisedatum (Halbjahresdummies und Dummy, wenn das Einreisedatum unbekannt ist), regionale Variablen (Arbeitslosenquote, Ausländeranteil, Arbeitsuchenden-Stellen-Relation, Anteil der Beschäftigten im Agrar-/Industrie-/ und Dienstleistungssektor und BIP je 1.000 Einwohner jeweils auf Ebene der Jobcenter/Arbeitsagenturen).

¹¹ Hierbei wird ein Wert von 0,2 der Standardabweichung der geschätzten Propensity Scores verwendet (Austin 2011).

Maßnahmeneintritt schon häufiger in Deutschland beschäftigt, und haben häufiger bereits an mindestens einer Aktivierungsmaßnahme oder einer anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen. Insgesamt gesehen erreichen MAG demnach erwartungsgemäß eine arbeitsmarktnähere Zielgruppe als MAT. MAT-Teilnehmende sind in Bezug auf ihre Charakteristika der Gesamtheit der Untersuchungsstichprobe ähnlicher als MAG-Teilnehmende. MAT-Teilnehmende sind sogar noch etwas häufiger weiblich und haben keine abgeschlossene Schul- oder berufliche Ausbildung.

Bei den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung unterscheidet sich insbesondere die Alters- und Qualifikationsstruktur der Teilnehmenden deutlich von den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und auch von der gesamten Untersuchungsstichprobe. Sowohl bei EQ als auch bei den ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH)¹² sind die Teilnehmenden überwiegend jung – jeweils mehr als zwei Drittel der Teilnehmenden sind jünger als 25 Jahre. Erwartungsgemäß wurde nur in einer kleinen Minderheit der Fälle bereits eine berufliche Ausbildung abgeschlossen. Außerdem sind die Anteile der weiblichen Teilnehmenden mit 7 Prozent (EQ) und 6 Prozent (abH) auffällig gering – im Untersuchungszeitraum sind insgesamt mehr junge männliche als weibliche Geflüchtete nach Deutschland eingereist. Teilnehmende an abH und EQ sind nur selten verheiratet oder in einer Lebenspartnerschaft sowie überwiegend kinderlos. Obgleich sie vergleichsweise früh nach Deutschland eingereist sind, liegt ihr Erstkontakt mit einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter noch nicht so lange zurück, wie dies im Durchschnitt bei den Teilnehmenden an den übrigen Maßnahmen der Fall ist. Teilnehmende an abH und EQ besitzen darüber hinaus im Vergleich zu den Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen relativ häufig eine Aufenthaltsgestattung. Daher werden 41 Prozent (EQ) bzw. 50 Prozent (abH) im Rechtskreis SGB III betreut.

Teilnehmende an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FbW) sind im Vergleich zu Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen und der gesamten Untersuchungsstichprobe bereits in einem fortgeschrittenen Lebensalter (nur 17 Prozent sind jünger als 25 Jahre), vergleichsweise häufig verheiratet oder in einer Lebenspartnerschaft, und sie verfügen recht oft über einen schulischen und/oder beruflichen Abschluss. So haben 29 Prozent der FbW-Teilnehmenden keinen Schulabschluss und 68 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies sind jeweils die geringsten Anteile der Teilnehmenden an den hier untersuchten Maßnahmen. Der Frauenanteil der FbW-Teilnehmenden ist mit 10 Prozent recht gering. Vier von fünf Teilnehmenden an FbW-Maßnahmen werden im Rechtskreis SGB II betreut. Immerhin 62 Prozent von ihnen haben zuvor an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen, und sie weisen die im Vergleich zu den Teilnehmenden an den anderen Maßnahmen längste vorherige Beschäftigungsdauer seit ihrem Erstkontakt mit einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter auf.

Der Frauenanteil bei den Teilnehmenden an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – hier wird die Förderung durch EGZ betrachtet – weist mit lediglich 4 Prozent den geringsten Wert von allen untersuchten Maßnahmen auf, auch im Vergleich zum gesamten Frauenanteil in der Untersuchungsstichprobe von 17 Prozent. Die EGZ-Geförderten sind vergleichsweise häufig in einem fortgeschrittenen Lebensalter und eher besser qualifiziert. Bei ihnen ist der durchschnittliche Zeitraum seit dem Erstkontakt mit einer Agentur für Arbeit oder einem Jobcenter vergleichbar mit demjenigen von FbW-Teilnehmenden und länger als bei den übrigen betrachteten Gruppen von Teilnehmenden. Sehr bemerkenswert erscheint außerdem, dass ein auffällig hoher Anteil der EGZ-Teilnehmenden zuvor bereits an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen hat (76 Prozent).

¹² Zu beachten ist, dass alle Angebote der ausbildungsbegleiteten Hilfen nach § 75 (alt) SGB III und der Assistierten Ausbildung nach § 130 (alt) SGB III mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung zu einem Förderinstrument Assistierte Ausbildung (AsA) zusammengeführt wurden.

Tabelle 4.1 Soziodemografische und erwerbsbiografische Merkmale der Teilnehmenden und der gesamten Untersuchungsstichprobe im Vergleich (in Prozent)

	MAG	MAT	EQ	abH	FbW	EGZ	AGH	Ge- samt
Geschlecht								
Weiblich	11	19	7	6	10	4	21	17
Altersgruppe								
Jünger als 25 Jahre	31	33	68	67	17	25	26	34
25-34 Jahre	46	37	31	29	49	48	31	38
35-44 Jahre	17	19	1	4	24	21	23	18
45 Jahre und älter	6	11	0	0	9	6	20	9
Höchster Schulabschluss								
Ohne Schulabschluss	36	43	38	33	29	40	54	40
Haupt-/Volksschulabschluss	15	12	30	35	11	15	9	14
Mittlere Reife	8	6	9	11	7	7	4	6
Fachhochschulreife oder Abitur	36	29	23	22	46	32	21	27
Höchster beruflicher Abschluss								
Ohne abgeschlossene Berufsausbildung	78	82	92	90	68	76	87	79
Mit Berufsausbildung	7	6	4	5	8	8	5	5
Mit Studienabschluss	14	11	4	5	23	13	7	10
Davon: Beruflicher Abschluss in Deutschland anerkannt								
Ja	86	81	95	95	87	89	68	85
Familienstand								
Ledig	60	54	86	85	52	57	45	52
Verheiratet oder in Lebenspartnerschaft	36	40	14	15	42	40	52	40
Anzahl der Kinder								
Keine	77	73	93	93	73	77	65	71
1-2	15	17	6	6	17	15	21	16
3 und mehr	7	9	1	2	9	8	13	9
Einreisedatum								
2015	76	64	77	83	76	76	60	65
2016	14	16	16	10	13	13	13	16
2017-2018	2	6	7	7	2	1	4	6
Aufenthaltsstatus								
Aufenthaltserlaubnis	76	78	60	54	83	83	96	78
Aufenthalts gestattet	20	17	35	36	16	15	2	17
Duldung	2	2	3	8	1	1	0	2
Erwerbshistorie								
Dauer seit Erstkontakt mit AA/JC (Median in Tagen)	614	565	547	516	657	648	608	577
Jemals beschäftigt seit Erstkontakt mit AA/JC	28	21	9	16	32	36	16	31
Dauer Beschäftigung seit Erstkontakt mit AA/JC (Median in Tagen)	120	114	80	120	147	122	85	160
Jemals arbeitslos seit Erstkontakt mit AA/JC	99	98	75	69	99	99	99	94
Dauer Arbeitslosigkeit seit Erstkontakt mit AA/JC (Median in Tagen)	549	518	471	449	581	582	575	505
Maßnahmenhistorie								
Frühere Teilnahme an mindestens einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	56	45	53	46	62	76	49	41
Frühere Teilnahme an mindestens einer anderen Maßnahme*	9	6	4	4	6	8	2	10
Rechtskreis								
SGB II	80	84	56	49	80	84	100	84
SGB III	20	16	41	50	19	16	0	14
Anzahl der Beobachtungen	32.506	92.504	8.011	3.731	10.964	9.757	6.026	434.569

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe.

Anmerkungen: Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des jeweiligen Maßnahmeneintritts dargestellt. Für die gesamte Untersuchungsstichprobe (letzte Spalte „Gesamt“: Teilnehmende und Nichtteilnehmende) wird der Stand zur Mitte des Analysezeitraums (März 2018) dargestellt oder, falls die Person zu diesem Zeitpunkt nicht beobachtet wird, der Stand zum frühestmöglichen Zeitpunkt nach März 2018 oder vorher. Der Anteil der Teilnehmenden mit einem in Deutschland anerkannten Berufsabschluss bezieht sich nur auf diejenigen Geflüchteten, die überhaupt einen Berufsabschluss haben.

* Andere Maßnahmen schließen Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, zur beruflichen Weiterbildung, zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und Beschäftigung schaffende Maßnahmen ein, schließt jedoch die Teilnahme an einer Maßnahme desselben Typs aus.

Bei den sämtlich im Rechtskreis SGB II betreuten Teilnehmenden an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – hier werden Arbeitsgelegenheiten (AGH) betrachtet – erscheinen die Hürden für eine Integration in Beschäftigung besonders hoch. Sie sind häufig in einem fortgeschrittenen Lebensalter – jeder fünfte gehört zur Altersgruppe über 45 Jahren – und niedrig qualifiziert: 54 Prozent der AGH-Teilnehmenden haben keinen Schulabschluss, 87 Prozent haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Mit 21 Prozent ist bei den AGH-Teilnehmenden der höchste Frauenanteil sowohl der untersuchten Maßnahmen als auch im Vergleich mit der Untersuchungsstichprobe zu verzeichnen.

Der Vergleich der soziodemografischen und erwerbsbiografischen Merkmale der Teilnehmenden an den untersuchten Maßnahmen in Tabelle 4.1 spiegelt mithin die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen der jeweiligen Maßnahmen wider (siehe Kapitel 2). Darüber hinaus werden bei einem Vergleich mit den jeweiligen Gruppen der Nichtteilnehmenden bedeutende Unterschiede in beobachteten Charakteristika deutlich, die auf spezifische Selektivitäten im Zugang hinweisen. Daher werden gegebenenfalls beide zuvor beschriebenen methodischen Ansätze (Matching- und Instrumentvariablen-Ansatz) eingesetzt, um möglichst unverzerrte langfristige Effekte der Maßnahmenteilnahme zu ermitteln.

Die Voraussetzungen zur Anwendung eines Instrumentvariablen-Ansatzes sind grundsätzlich weiterhin gegeben. Die regionale Intensität der Maßnahmeneintritte ist eine aussichtsreiche Kandidatenvariable, vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen in Bonin et al. (2021) auf S. 94 sowie in Kapitel A2 im Anhang des damaligen Berichts. Die tatsächliche Eignung und Durchführung eines Instrumentvariablen-Ansatzes wird jedoch wie im damaligen Bericht in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 5 maßnahmenspezifisch geprüft.

4.3 Operationalisierung und Zielgrößen der Wirkungsanalysen

Die Operationalisierung der methodischen Ansätze in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 5 folgt einer möglichst einheitlichen Vorgehensweise. Dies gilt insbesondere für den Matching-Ansatz, bei dem wie in Bonin et al. (2021) jeweils – getrennt nach monatlichen Eintrittskohorten (für 14 Monate von August 2017 bis September 2018) – Teilnehmende und Nichtteilnehmende „gematcht“ werden. Dabei werden Nichtteilnehmende ermittelt, die den Teilnehmenden in ihrer auf Basis beobachteter Charakteristika geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit ähneln. Zur Anwendung kommt das sogenannte Radius Matching, eine Methode des Propensity Score Matching. Der durchschnittliche Treatment-Effekt kann dann über einen Mittelwertvergleich über alle Eintrittskohorten zwischen den Teilnehmenden und den nun mit ihnen vergleichbaren Kontrollpersonen ermittelt werden.

Anpassungen der vorhandenen Modelle sind auch deshalb nicht erforderlich, weil in der Zukunft neu hinzukommende (Ergebnis-)Variablen keine Träger von Informationen sein können, mit denen sich die zur Schätzung von Programmeffekten zentrale Modellierung der in der Vergangenheit abgelaufenen Zugangsprozesse noch verbessern ließe. Da sich die Personen und ihre Merkmale zur Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit gegenüber Bonin et al. (2021) nicht verändert haben (an die bestehende Untersuchungsstichprobe wurden nur die zwischenzeitlich neu vorhandenen Informationen ab Januar 2020 herangespielt), ist es ebenfalls nicht erforderlich, den Matching-Ansatz erneut zu implementieren. Stattdessen können die „gematchten“ Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden aus Bonin et al. (2021) erneut herangezogen werden, um nun Teilnahmeeffekte für einen längeren Zeitraum von etwa fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt zu ermitteln.¹³

¹³ Um für Nichtteilnehmende zeitvariante Variablen auf dieselbe Art und Weise bestimmen zu können wie für Teilnehmende, wird in den monatlichen Eintrittskohorten ein Stichtagskonzept angewendet, mit dem der gesamte Untersuchungszeitraum in 14 Monatsscheiben

Wie in Bonin et al. (2021) wird im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration ein breiter Kranz an Zielgrößen untersucht, wobei die Schwerpunkte der Darstellung in den einzelnen Abschnitten von Kapitel 5 – abhängig von den Maßnahmenzielen und den Resultaten der Analysen – durchaus unterschiedlich gesetzt werden. Die Zielgrößen greifen erneut den dynamischen Verlauf nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt auf: Jeweils am letzten Tag eines Monats nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt wird der Erwerbsstatus identifiziert, um daraus Zielgrößen und die mithin Wirkung der Maßnahmen im langfristigen zeitlichen Verlauf zu ermitteln.

Im Einzelnen werden folgende Zielgrößen betrachtet: Erstens die Aufnahme einer Beschäftigung, sowohl allgemein als auch separat für die beobachteten Beschäftigungsarten – also (un)gefordert sozialversicherungspflichtig und geringfügig, sowie Ausbildung oder Praktikantentätigkeit. Zweitens wird die Wahrscheinlichkeit betrachtet, am Monatsletzten arbeitslos zu sein.¹⁴ Drittens werden für beschäftigungsspezifische Zielgrößen auch Ergebnisvariablen betrachtet, welche die Qualität der Beschäftigung approximieren. Dazu zählen die Aufnahme einer Teilzeittätigkeit, die Aufnahme einer nicht qualifikationsadäquaten Tätigkeit (Helferjob trotz Qualifikation) und die Wahrscheinlichkeit, das Arbeitsentgelt durch Sozialleistungen ergänzen zu müssen. Viertens werden weitere Zielgrößen untersucht, die sich in vielen Fällen auf die erste Beschäftigung sowie die erste ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt beziehen, die mindestens sieben Tage andauert. Hierbei wird zunächst die Wahrscheinlichkeit, überhaupt nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt ein solches Beschäftigungsverhältnis aufzunehmen, sowie die Dauer in Monaten bis zur Aufnahme dieser Beschäftigung untersucht. Fünftens wird die Stabilität der Beschäftigung anhand von drei Zielgrößen untersucht: die Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnisses, die Zeit in Beschäftigung insgesamt nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt und die Anzahl der begonnenen Beschäftigungsverhältnisse. Sechstens wird für die erste Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt die Qualität dieses Beschäftigungsverhältnisses daran gemessen, ob damit eine qualifikationsadäquate Tätigkeit einhergeht, wie hoch das zu Beginn beobachtete Tagesentgelt ist (insgesamt sowie nur für Vollzeitbeschäftigte, da in der Untersuchungstichprobe keine Informationen über die geleisteten Arbeitsstunden verfügbar sind), und ob ergänzende Sozialleistungen bezogen werden. Siebtens wird die Dauer bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit bestimmt. Achters werden schließlich zwei weitere Zielgrößen untersucht, die sich auf die gesamte Zeit nach Maßnahmeneintritt beziehen und somit über diese Zeit aggregierte Zielgrößen darstellen: die Dauer des Hilfebezugs in Tagen¹⁵ sowie die kumulierte Lohnsumme nach Maßnahmeneintritt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums (bezogen auf alle Beschäftigten sowie auf Vollzeitbeschäftigte separat).¹⁶

Mit der aktualisierten administrativen Datenbasis liegen nun für alle Eintrittskohorten bis zum 31. Dezember 2022 verlässliche Informationen zu allen betrachteten Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration vor. Damit geht einher, dass Daten der Verbleibsnachweise nicht mehr verwendet werden. Ebenfalls werden Zielgrößen der sozialen Teilhabe nicht mehr gesondert betrachtet. Diese dienten in Bonin et al. (2021) als „Frühindikatoren“ einer späteren Arbeitsmarktintegration, weil sich

unterteilt wird. Hierbei ist der Stichtag jeweils der letzte Tag des Vormonats des Maßnahmeneintritts, wobei Nichtteilnehmende (also potenzielle Kontrollpersonen) ein fiktives Eintrittsdatum zugeteilt bekommen. Dieses ist so gewählt, dass die Verteilung der fiktiven Eintrittsdaten derjenigen der tatsächlichen Eintrittsdaten entspricht.

¹⁴ Arbeitslosigkeit wird hier als Arbeitslosigkeit im weiteren Sinn definiert, zu der alle Personen gezählt werden, die mit einer Arbeitsagentur oder einem Jobcenter in Kontakt stehen. Einzige Ausnahme sind hierbei Personen, die als ratsuchend gemeldet sind, da diese nicht für eine Arbeitsvermittlung verfügbar sind.

¹⁵ Hilfebezug schließt den ergänzenden Hilfebezug nach SGB II mit ein.

¹⁶ Eine spezifische Zielgröße, die in Verbindung mit der Teilnahme an einer Maßnahme zur Berufswahl und Berufsausbildung in Kapitel 5.2 untersucht wird, stellt der Erfolg einer aufgenommenen Ausbildung, gemessen an der Wahrscheinlichkeit eines Abbruchs, dar.

zum damaligen Zeitpunkt der Verlauf der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt nur über einen recht kurzen Zeitraum beobachten ließ.

Für alle Eintrittskohorten liegen somit nun gänzliche neue Informationen zu den betrachteten Zielgrößen ab dem 41. Monat nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt vor. Nur unter der Zuhilfenahme von Informationen aus den Verbleibsnachweise lagen in Bonin et al. (2021) Informationen für Zielgrößen für einen Zeitraum von 40 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt vor – und dies war auch nur für die erste Eintrittskohorte im August 2017 der Fall, für spätere Eintrittskohorten reduzierte sich dieser Zeitraum entsprechend. Änderungen an den Zielgrößen im Vergleich zu Bonin et al. (2021) könnten sich jedoch theoretisch bereits ab dem 16. Monat nach (fiktivem) Maßnahmen-eintritt ergeben, weil damals nur bis zu diesem Monat für alle Eintrittskohorten erwerbsbiografische Informationen aus IEB-Daten vorlagen. Im damaligen Bericht wurden die Zielgrößen für die letzte Kohorte mit (fiktivem) Maßnahmeneintritt im September 2018 ab diesem Monat mit Informationen aus den Verbleibsnachweisen gefüllt, die nun mit aktualisierten IEB-Daten ersetzt werden.

Der maximale Zeitraum, über den Zielgrößen nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt nun beobachtet werden, beträgt 64 Monate. Dies gilt jedoch nur für die erste Eintrittskohorte im August 2017 – für spätere Eintrittskohorten bis September 2018 verkürzt sich dieser Zeitraum entsprechend. In den nachfolgenden Abbildungen mit Ergebnisdarstellungen wird deshalb ein einheitlicher Zeitraum von 60 Monaten bzw. fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt dargestellt. In späteren Monaten können Teilnahmeeffekte nur mit deutlich größerer statistischer Unsicherheit geschätzt werden (aufgrund abnehmender Fallzahlen weiten sich die Konfidenzintervalle recht stark). Andere Ergebnisdarstellungen weisen jedoch Zielgrößen über den gesamten Zeitraum von 64 Monaten aus.

5. Langfristige Effekte der Maßnahmen

5.1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

5.1.1 Einleitung

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung haben das größte Gewicht unter den arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Personen im Kontext von Fluchtmigration; sie zählen jedoch auch insgesamt zu den am stärksten genutzten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (mit einem Bestand von gut 200.000 Teilnehmenden im Jahresdurchschnitt 2019 und von rund 155.000 Teilnehmenden im Jahresdurchschnitt 2023; vgl. BA 2021 und BA 2024b).

Es ist hierbei grundsätzlich zwischen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu unterscheiden. MAT umfassen etwa Instrumente zur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, zur Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, zur Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit oder zur Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme. Hier gibt es keine allgemeine Festlegung der Dauer der Maßnahmen.¹⁷ Bei MAG, die maximal sechs Wochen dauern dürfen (bei Langzeitarbeitslosen und Arbeitslosen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen bis zu zwölf Wochen), geht es im Rahmen einer Probearbeit etwa um Kenntnisvermittlung und Eignungsfeststellung oder die Erweiterung von Sprachkenntnissen im beruflichen Kontext. MAG werden daher häufig auch als Vorstufe oder anstatt eines Eingliederungszuschusses (EGZ) eingesetzt. MAT und MAG sprechen jeweils unterschiedliche Zielgruppen an: Personen, die an einer MAG teilnehmen, dürften in der Regel schon vor Maßnahmenbeginn arbeitsmarktnäher sein als Personen, die eine MAT durchlaufen (vgl. auch Harrer et al. 2017).

Da Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung tendenziell häufig eingesetzt werden und eine – im Vergleich zu anderen evaluierten Maßnahmen wie etwa FbW oder abH – eher kurze Maßnahmendauer aufweisen, kann eine Person in mehreren Monaten des Analysezeitraums in eine zu evaluierende Maßnahme eintreten und somit mehr als einmal als teilnehmende Person betrachtet werden. Am letzten Tag des Vormonats, also dem Monat vor dem jeweils betrachteten (fiktiven) Maßnahmeneintritt, dürfen sowohl die Teilnehmenden als auch die Nichtteilnehmenden (als potenzielle Kontrollpersonen) weder einer Beschäftigung nachgehen noch an einer der fünf in diesem Bericht zu evaluierenden Maßnahmen teilnehmen. Zudem müssen die zu evaluierenden Maßnahmen mindestens drei Tage dauern, da man ansonsten davon ausgehen muss, dass in den Daten beobachtete Maßnahmen in der Realität nicht stattgefunden haben. Diese Kriterien gelten einheitlich für alle nachfolgend betrachteten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Die Gruppe der Nichtteilnehmenden, also die Gruppe der potenziellen Kontrollpersonen, ist somit für alle nachfolgend betrachteten Unterkategorien dieser Maßnahmen dieselbe. Aus diesem Pool der potenziellen Kontrollpersonen werden im Rahmen des Matching-Ansatzes dann für die Teilnehmenden der jeweiligen Unterkategorie, oder für Untergruppen der Teilnehmenden im Rahmen von Analysen zu Wirkungsheterogenitäten, mittels separat geschätzter Zugangsprozesse, die am besten passenden Vergleichspersonen identifiziert.

Die Unterscheidung zwischen MAG und MAT als wichtigste Unterkategorien der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wird aufgrund ihrer unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung und Zielgruppen nachfolgend durchgängig beibehalten. Auf Basis der beschriebenen

¹⁷ Allerdings darf die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen im Rahmen einer MAT acht Wochen (320 Stunden) insgesamt nicht überschreiten (§ 45 Abs. 2 S. 3 SGB III).

Kriterien werden im Analysezeitraum 32.506 MAG-Teilnahmen (verteilt auf 29.181 Personen) und 92.504 MAT-Teilnahmen (verteilt auf 82.992 Personen) identifiziert. Für den gesamten Zeitraum stehen 3.555.326 Kontrollbeobachtungen (verteilt auf 375.988 Personen) zur Verfügung. Die im Vergleich zur Anzahl der Personen große Anzahl der Kontrollbeobachtungen ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass Nichtteilnehmende in mehreren Monaten im Analysezeitraum potenzielle Kontrollpersonen für Teilnehmende sein können. Die durchschnittliche Maßnahmendauer der MAG beträgt 21 Tage (Median: 14 Tage); MAT dauern im Durchschnitt 95 Tage (Median: 77 Tage).

Frauen, Personen mit Kindern und Verheiratete nehmen signifikant seltener an einer MAG teil. Die negative Korrelation zwischen Personen mit Kindern und einer MAG-Teilnahme wird jedoch nur für weibliche Geflüchtete beobachtet. 25-34-Jährige treten häufiger in eine MAG ein als Jüngere. Ein Schul- und Berufsabschluss, die vorherige Teilnahme insbesondere an einer Aktivierungsmaßnahme und eine vorherige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind positiv mit einer MAG-Teilnahme korreliert. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit im SGB III ist signifikant höher, wobei eine spätere Einreise nach Deutschland und eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit einer MAG-Teilnahme korreliert sind.

Die Wahrscheinlichkeit, an einer MAT teilzunehmen, ist für weibliche Geflüchtete höher als für männliche Geflüchtete (allerdings nehmen Frauen mit Kindern sowie verheiratete Frauen signifikant seltener an einer MAT teil als Frauen ohne Kinder oder nicht verheiratete Frauen). Eine vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme und eine längere vorherige Sprachkursdauer sind zudem positiv mit einer MAT-Teilnahme korreliert. Die Teilnahmewahrscheinlichkeit im SGB III ist signifikant höher, wobei eine längere Arbeitslosigkeitsdauer negativ mit einer MAT-Teilnahme korreliert ist.

5.1.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

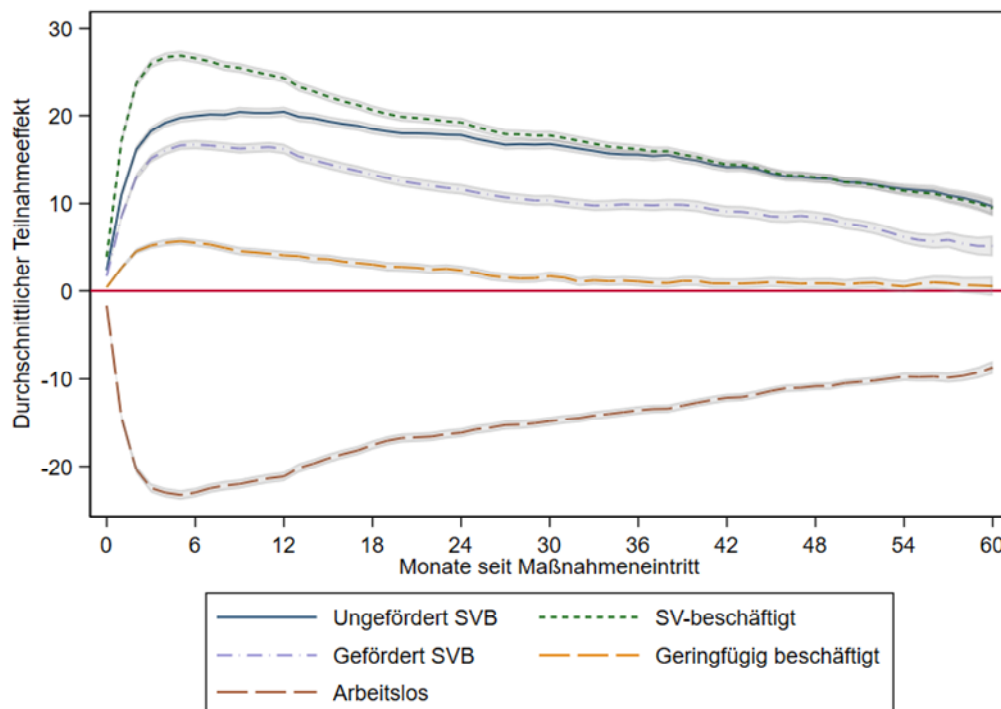
5.1.2.1 Maßnahmen bei einem Arbeitgeber

Abbildung 5.1 stellt die langfristigen durchschnittlichen Maßnahmeneffekte von MAG auf zentrale Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration dar.¹⁸ Die signifikant positiven Teilnahmeeffekte auf die verschiedenen Beschäftigungsarten sowie der negative Effekt auf die Arbeitslosigkeit zeigen sich auch in der langen Frist – mit Ausnahme des (ohne in im Vergleich deutlich kleineren) Effekts auf die geringfügige Beschäftigung. Letzterer ist ab Monat 41 nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt nicht mehr größer als ein Prozentpunkt und ab Monat 58 nicht mehr statistisch signifikant. Die Trends der anderen Effekte sind im Zeitverlauf ebenfalls sinkend, jedoch weisen MAG-Teilnehmende selbst fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt eine 10 (5) Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, einer ungeforderten (geforderten) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen als vergleichbare Nichtteilnehmende. Dabei holt die Kontrollgruppe am Ende des Beobachtungszeitraums auf: So liegt die Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der vergleichbaren Nichtteilnehmenden (Teilnehmenden) im 40. Monat nach Maßnahmeneintritt bei 49 (65) Prozent, im 50. Monat bei 55 (knapp 68) Prozent und im 60. Monat bei 59 (68) Prozent. Die Teilnehmenden scheinen demnach schon ein relativ konstantes Niveau erreicht zu haben, auf dem sie verharren, wohingegen das Beschäftigungsniveau der Kontrollgruppe weiterhin Dynamik aufweist.

¹⁸ Diese und alle weiteren Ergebnisse basieren auf Daten der Untersuchungsstichprobe. Die Berücksichtigung von weiteren beobachteten Merkmalen im Matching-Ansatz, die in der Längsschnitt-Befragung erhoben werden, verändert die geschätzten Teilnahmeeffekte an MAG und MAT nicht substantiell. Da jedoch die geringeren Fallzahlen in der reduzierten Stichprobe die Schätzunsicherheiten erhöht und Heterogenitätsanalysen nicht ermöglicht, basieren alle weiteren Ergebnisse auf Daten der Untersuchungsstichprobe, mit Ausnahme von Erörterungen zu Heterogenitätsanalysen basierend auf Variablen aus der Organisationsbefragung (Abschnitt 5.1.3).

Der Verlauf und die Größenordnung des Teilnahmeeffekts auf die ungeforderte sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung ist vergleichbar mit Effekten in der bisherigen Literatur sowohl für die Gruppe der Geflüchteten (Kasrin et al. 2021) als auch für Langzeitarbeitslose ohne Fluchthintergrund (Harrer et al. 2017). Ähnliche Ergebnisse zur langfristigen Wirkung von MAG finden Knize und Wolf (2024), die die Teilnahmeeffekte für junge erwerbsfähige Beziehende von Grundsicherungsleistungen ebenfalls über einen Zeitraum von fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt ermitteln.

Abbildung 5.1 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAG eine rund 13 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Neben den Effekten auf Beschäftigung in unterschiedlicher Abgrenzung zeigen sich weitere statistisch signifikante Wirkungen einer MAG-Teilnahme auf beschäftigungsspezifische Zielgrößen.¹⁹ Diese Zielgrößen beziehen sich, anders als die bisher betrachteten Zielgrößen, auf die Untergruppe derjenigen, die zum jeweiligen Zeitpunkt einer Beschäftigung nachgehen.²⁰ So sind MAG-Teilnehmende, die über einen beruflichen Bildungsabschluss verfügen, seltener in einem Helferjob beschäftigt (also seltener „überqualifiziert“ beschäftigt) als vergleichbare Kontrollpersonen. Helferjobs bezeichnen hier ausgeübte berufliche Tätigkeiten auf einem Anforderungsniveau, das keinen beruflichen Bildungsabschluss voraussetzt. Eine Person, die in einem Helferjob arbeitet,

¹⁹ Sämtliche im Text erwähnten, aber hier nicht gesondert dokumentierten Schätzergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

²⁰ Hierbei muss beachtet werden, dass die Kontrollpersonen in der Untergruppe der Beschäftigten positiv selektiert sein dürften, da sie es auch ohne Maßnahme „geschafft“ haben. Somit dürften diese eher arbeitsmarktnähere Personen sein. Die Tatsache, dass wir trotzdem positive Effekte für die Teilnehmenden finden, spricht somit nochmal mehr für einen Maßnahmeneffekt, da man auch annehmen könnte, dass durch die Positivselektion der Kontrollgruppe keine Unterschiede festgestellt werden können.

obwohl sie über einen beruflichen Bildungsabschluss verfügt, kann somit ihre vorhandenen Humankapitalressourcen nicht optimal einsetzen. Allerdings ist dieser Effekt nicht besonders groß und sinkt über die Zeit von rund drei Prozentpunkten kurz nach Maßnahmeneintritt auf unter einen Prozentpunkt ab dem 44. Monat nach Maßnahmeneintritt.

MAG-Teilnehmende, die zu dem jeweiligen Zeitpunkt einer Beschäftigung nachgehen, sind zudem seltener mit ergänzendem Leistungsbezug und seltener in Teilzeit beschäftigt als vergleichbare Kontrollpersonen.²¹ Bei der Zielgröße Beschäftigung mit ergänzendem Leistungsbezug gibt es allerdings in den ersten zwei Monaten nach Maßnahmeneintritt einen positiven Teilnahmeeffekt: In diesem Zeitfenster ist die Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden im Vergleich zu den Kontrollpersonen deutlich erhöht, parallel zu einer Beschäftigung ergänzende Leistungen der Grundsicherung zu erhalten. Die deskriptiven Verlaufsquoten zeigen, dass kurz nach Maßnahmeneintritt über 80 Prozent der Teilnehmenden, die zu diesem Zeitpunkt beschäftigt sind, ergänzende Transferleistungen beziehen. Für die Teilnehmenden sinkt diese Quote in den Folgemonaten jedoch recht zügig, um anschließend für Teilnehmende und Kontrollpersonen parallel zu verlaufen, sodass der Anteil der Beschäftigten mit ergänzendem Transferbezug 60 Monate nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt bei 14 Prozent für die Teilnehmenden und bei 20 Prozent für die vergleichbaren Nichtteilnehmenden liegt. Der negative Teilnahmeeffekt im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in Teilzeit beschäftigt zu sein, wird über die Zeit vor allem deshalb absolut geringer, weil vergleichbare Nichtteilnehmende eine rückläufige Teilzeitquote aufweisen. Die Teilzeitquote der Teilnehmenden pendelt sich am Ende des Beobachtungszeitraums bei etwa 25 Prozent ein. Die Ergebnisse auf die Teilzeitbeschäftigung beziehen sich dabei auf alle Beschäftigte, also unabhängig von sozialversicherungspflichtiger oder geringfügiger Beschäftigung. Eine tiefergehende Analyse zeigt jedoch, dass diese Ergebnisse hauptsächlich mit Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zusammenhängen.

Tabelle 5.1 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG und MAT für weitere Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz)

	MAG		MAT	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Abhängige Variable	Teilnahme-Effekt	Referenzwert Kontrollgruppe	Teilnahme-Effekt	Referenzwert Kontrollgruppe
Arbeitslosigkeit jemals verlassen nach Maßnahmeneintritt	0,07***	0,89	0,03***	0,84
Dauer bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit nach Maßnahmeneintritt (in Monaten)	-6,27***	15,91	-1,867***	17,75
Dauer der 1. Beschäftigung (in Tagen)	95,95***	321,13	14,97***	309,52
Dauer Hilfebezug insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Tagen)	-193,52***	1096,92	-45,17***	1182,02
Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro)	20.768***	55.529	4.002***	50.501
Tage in Beschäftigung insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Tagen)	272,74***	991,02	52,80***	940,49

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen. In der linken Spalte sind die jeweiligen Zielgrößen aufgeführt. Der Referenzwert der Kontrollgruppe (Spalte 2 und 4) stellt den Mittelwert der Zielgröße für vergleichbaren Kontrollpersonen von MAG und MAT dar.

²¹ Im Hinblick auf den ergänzenden Leistungsbezug ist zu beachten, dass in der Untersuchungsstichprobe keine Informationen über die Bedarfsgemeinschaft vorhanden sind, sondern nur über das Individuum. Ein wegfallender Leistungsbezug kann also auch mit Änderungen in der Bedarfsgemeinschaft zusammenhängen.

Die Auswertungen weiterer, überwiegend über den Beobachtungszeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt aggregierter Zielgrößen unterstreichen diese Befunde. So zeigt Tabelle 5.1 unter anderem,²² dass MAG-Teilnehmende eine um 7 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, innerhalb des hier betrachteten Zeitraums von 64 Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen, als vergleichbare Kontrollpersonen. Zudem verlassen MAG-Teilnehmende die Arbeitslosigkeit schneller, ihre erste Beschäftigung dauert länger (weist also eine höhere Beschäftigungsstabilität auf) und die Dauer des Hilfebezugs ist über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt um knapp 194 Tage kürzer. Auch die Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn, die für den hier betrachteten Zeitraum aufsummiert wurde, fällt für Teilnehmende an MAG um durchschnittlich 20.768 Euro deutlich höher aus als diejenige von Kontrollpersonen. Dieser positiv signifikante Effekt auf die kumulierte Lohnsumme zeigt sich auch bei der Konditionierung auf Vollzeitbeschäftigung, er fällt nur etwas geringer aus. Schließlich erhöht sich auch die kumulierte Anzahl der Tage in Beschäftigung für MAG-Teilnehmende deutlich – um gut neun Monate im Vergleich zur Kontrollgruppe. Weitere betrachtete, aber nicht dokumentierte Zielgrößen bestätigen ebenfalls das Bild einer deutlich schnelleren, qualitativ besseren sowie langfristig anhaltenden Arbeitsmarktintegration von MAG-Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe.

5.1.2.2 Maßnahmen bei einem Träger

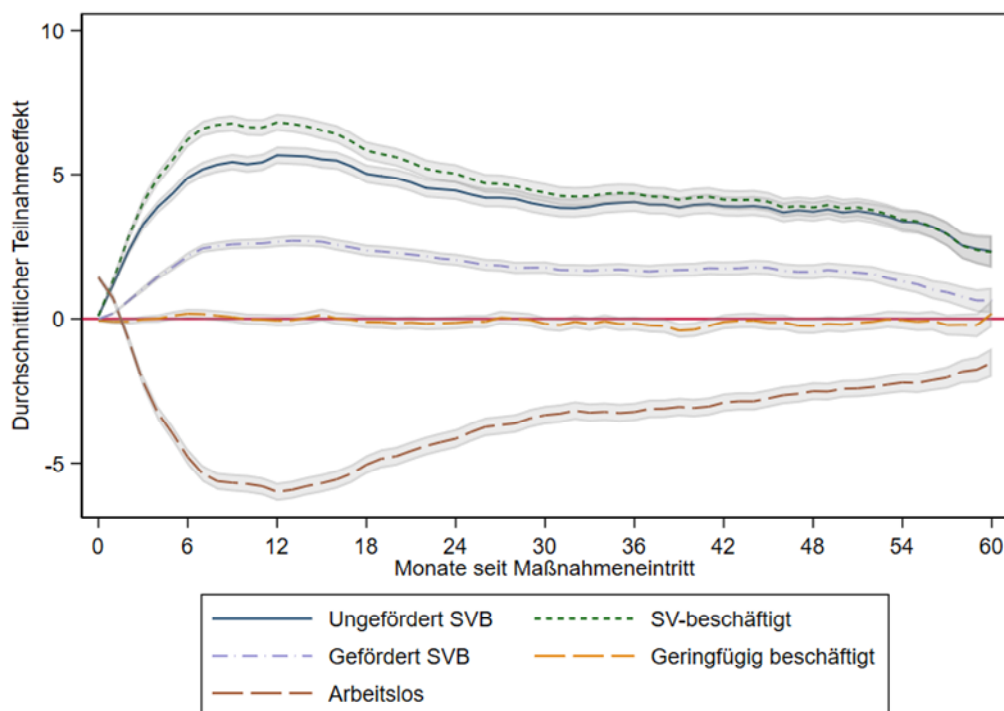
Abbildung 5.2 stellt die langfristigen Effekte einer Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration dar. Demnach werden im Vergleich mit der Kontrollgruppe auch für MAT-Teilnehmende signifikant positive Effekte auf (un-)geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden. Die Größenordnung der MAT-Teilnahmeeffekte ist wie in Knize und Wolf (2024) allerdings deutlich geringer als bei den MAG; eine Teilnahme an einer MAT bewirkt nur rund ein Viertel bis ein Drittel der MAG-Effekte.²³ Vor allem in den letzten sechs Monaten des Beobachtungszeitraums gehen die Teilnahmeeffekte einer MAT nochmals zurück, sind aber – insbesondere im Hinblick auf (ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – auf geringem Niveau weiterhin statistisch signifikant.

Im Unterschied zu einer Teilnahme an einer MAG hat eine MAT-Teilnahme keine signifikante Auswirkung auf die Wahrscheinlichkeit, einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen. Allerdings stellen auch bei den MAT die negativen Teilnahmeeffekte auf die Arbeitslosigkeit eine Spiegelung der Beschäftigungseffekte dar, sodass auch bei den MAT-Teilnehmenden Aspekte wie ein Rückzug vom Arbeitsmarkt oder die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit keine bedeutende Rolle zu spielen scheinen. Es ist außerdem – anders als bei den MAG – ein kurzer Lock-in-Effekt von zwei Monaten nach dem Maßnahmeneintritt erkennbar, da Teilnehmende in diesem Zeitraum eine höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit als vergleichbare Kontrollpersonen aufweisen. Dieser Lock-in-Effekt dürfte mit der längeren durchschnittlichen Dauer der MAT im Vergleich zur MAG zusammenhängen. Je nach angesprochener Zielgruppe könnten diese Lock-in-Effekte zur Beseitigung individueller Vermittlungshemmnisse bewusst in Kauf genommen werden.

²² Tabelle 5.1 enthält auch bereits Resultate für Teilnahmeeffekte an MAT im Hinblick auf aggregierte Zielgrößen, die jedoch erst weiter unten in Abschnitt 5.1.2.2 diskutiert werden.

²³ Zwölf Monate nach dem Maßnahmeneintritt liegt der Anteil der MAT-Teilnehmenden in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung um knapp 6 Prozentpunkte höher als bei Personen in der Kontrollgruppe. Diese Effekte sind zwar deutlich geringer als die Effekte einer MAG-Teilnahme, aber um etwa 3 Prozentpunkte höher als in bisherigen Studien. Dies kann unterschiedliche Gründe haben und könnte etwa mit der untersuchten Grundgesamtheit zusammenhängen, da Kasrin et al. (2021) Geflüchtete untersuchen, die seit Anfang 2013 nach Deutschland gekommen sind. Die Ergebnisse aus Abbildung 5.2 ähneln eher den Ergebnissen, die Harrer et al. (2017) berichten – insbesondere auch im Hinblick auf recht schnell steigende Effekte bereits kurz nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt. Kasrin et al. (2021) finden hingegen in den ersten neun Monaten nach dem Eintritt in eine Maßnahme keine statistisch signifikanten Teilnahmeeffekte.

Abbildung 5.2 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAT eine rund 4 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

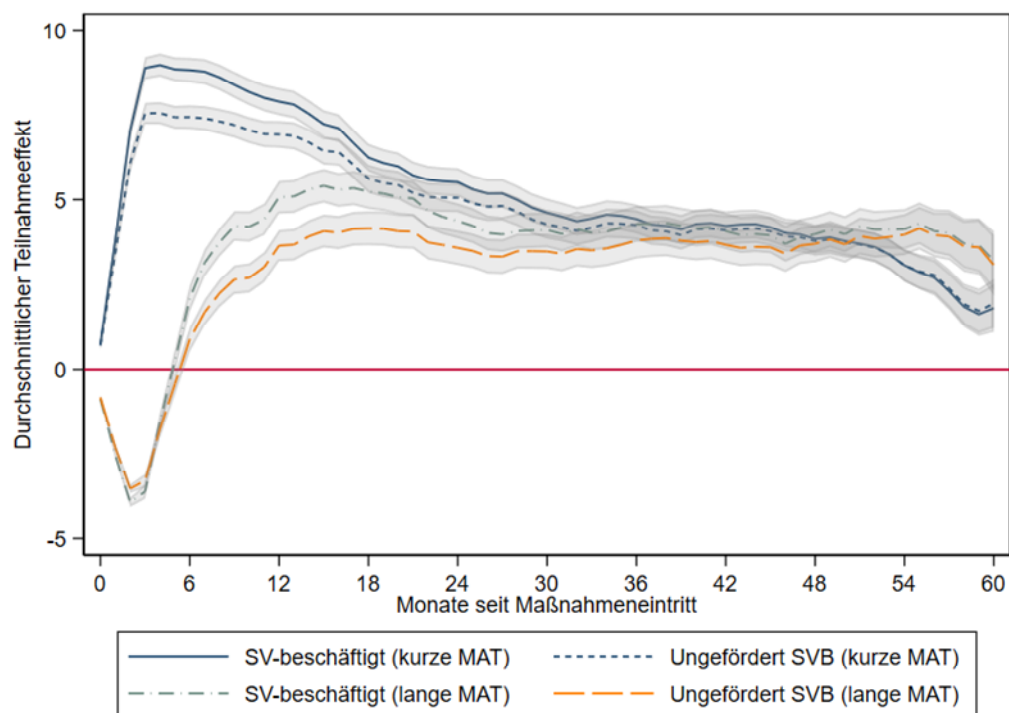
MAT-Teilnehmende sind nicht seltener oder häufiger trotz vorliegender Qualifikation in einem Helferjob tätig als vergleichbare Nichtteilnehmende. Die Anteile liegen für die Beschäftigten der beiden Gruppen über den gesamten Beobachtungszeitraum bei rund 9 bis 10 Prozent. Weitere Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, in den ersten Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt einer Beschäftigung nachzugehen und gleichzeitig ergänzende Leistungen der Grundsicherung zu beziehen, und der Effekt auf Teilzeitbeschäftigung sind zwar über den Großteil des Beobachtungszeitraums zugunsten der MAT-Teilnehmenden statistisch signifikant ausgeprägt, sinken aber nach 60 Monaten auf sehr kleine Effektgrößen von etwa einem Prozentpunkt.

Tabelle 5.1 zeigt die Effekte einer MAT-Teilnahme auf weitere Zielgrößen, die überwiegend über den Beobachtungszeitraum nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt aggregiert sind. Analog zu den MAG-Effekten sind alle Effekte statistisch signifikant und deuten auf eine positive Wirkung einer MAT-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration hin. Allerdings sind auch diese Teilnahmeeffekte in ihrer Größenordnung deutlich weniger ausgeprägt als die entsprechenden Effekte einer MAG-Teilnahme. So sind MAT-Teilnehmende im Vergleich zur Kontrollgruppe über einen Zeitraum von 60 Monaten nach Maßnahmeneintritt knapp zwei Monate länger in Beschäftigung und rund 45 Tage kürzer im Hilfebezug. Zudem fällt ihr kumuliertes Bruttoeinkommen aus Beschäftigung um rund 4.000 Euro höher aus als dasjenige in der Kontrollgruppe.

Der zuvor beschriebene Lock-in-Effekt fällt erwartungsgemäß bei langen MAT (mit einer Dauer länger als 90 Tage) stärker aus als bei kurzen MAT (mit einer Dauer bis zu 90 Tagen), wie Abbildung

5.3 zeigt.²⁴ Zudem zeigen sich hinsichtlich der Merkmale der Teilnehmenden an MAT mit kürzerer und längerer Dauer folgende deskriptive Unterschiede: An längeren MAT nehmen etwas mehr Frauen, Personen mit geringerer Bildung und Personen mit geringerer Arbeitsmarkterfahrung teil als an kürzeren MAT, sodass hier nicht nur unterschiedliche MAT-Dauern, sondern auch unterschiedliche Personengruppen verglichen werden. Die Teilnahme an einer kurzen MAT beeinflusst den späteren Arbeitsmarkterfolg zunächst stärker positiv als eine Teilnahme an einer langen MAT. Demnach gehen Teilnehmende an kürzeren MAT häufiger und schneller einer (ungeförderten) sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nach als vergleichbare Kontrollpersonen. Interessanterweise gleichen sich diese Teilnahmeeffekte aber nach gewisser Zeit an: So ist etwa drei Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt kein Unterschied mehr nach der Dauer der MAT festzustellen. Ab etwa viereinhalb Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt weisen die Teilnehmenden an einer langen MAT dann eine höhere Quote in (ungeförderter) sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf. Diese Ergebnisse unterstreichen die Bedeutung der Untersuchung langfristiger Effekte.

Abbildung 5.3 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer kurzen/langen MAT auf die Arbeitsmarktintegration (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungss Stichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Kurze (lange) MAT weisen eine Dauer von bis zu (mehr als) 90 Tagen auf.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer kurzen MAT eine rund 4 Prozentpunkte höhere Quote in sozial-versicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

²⁴ Büttner et al. (2015) berichten ähnliche Befunde nach der Dauer der MAT.

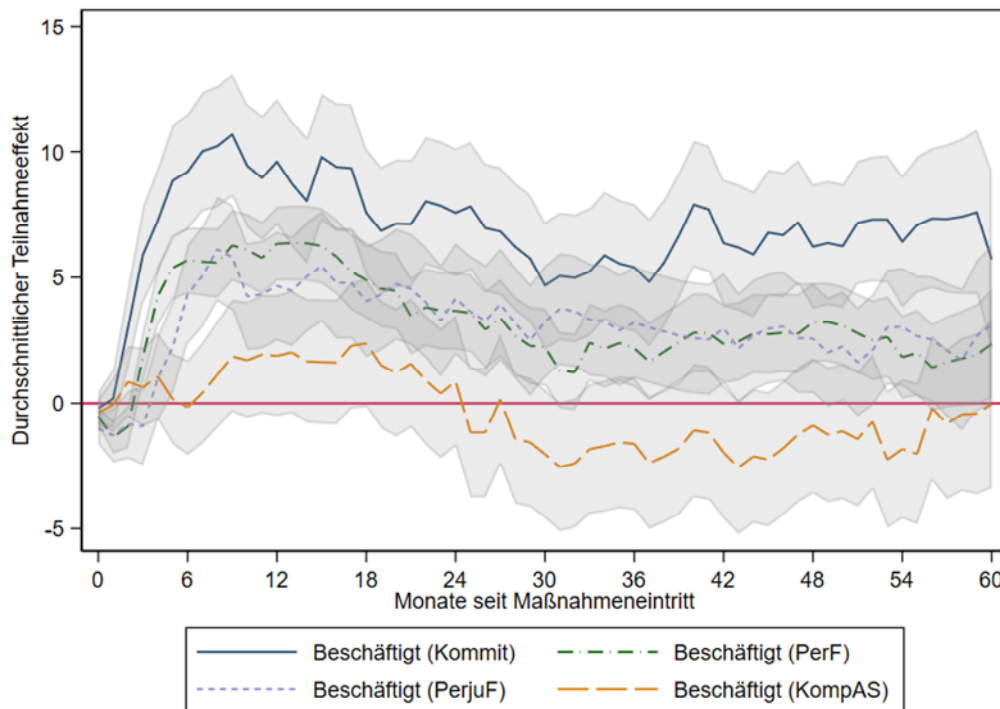
Weitere separate Analysen für von den Fallzahlen her möglichen Unterkategorien von MAT (Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS), Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (HAA), Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen (FVB)) zeigen keine Unterschiede in den Teilnahmeeffekten verglichen mit den Hauptergebnissen.

5.1.2.3 Flüchtlingsspezifische Maßnahmen

Im Hinblick auf die speziellen Maßnahmen für Geflüchtete ist es aufgrund hinreichender Fallzahlen möglich, die folgenden Maßnahmen separat zu analysieren: PerF (4.062 Teilnehmende), PerjuF (2.085 Teilnehmende), Kommit (1.511 Teilnehmende) und KompAS (1.364 Teilnehmende). Die Merkmale der Teilnehmenden an diesen vier Maßnahmen unterscheiden sich zum Teil recht deutlich, auch im Vergleich mit MAT-Teilnehmenden insgesamt. So ist der Frauenanteil unter PerF-, PerjuF- und Kommit-Teilnehmenden mit 10 bis 13 Prozent deutlich geringer als bei MAT-Teilnehmenden insgesamt. Die PerjuF-Maßnahmen richten sich an unter 25-Jährige, sodass dort erwartungsgemäß auch deutlich mehr junge Personen unter 25 Jahren eintreten. Kommit-Teilnehmende sind zudem häufiger älter als 25 Jahre und besser ausgebildet als MAT-Teilnehmende insgesamt, ähneln in ihren Merkmalen grundsätzlich eher MAG-Teilnehmenden und scheinen also positiv selektiert zu sein. KompAS-Teilnehmende sind MAT-Teilnehmenden ebenfalls recht ähnlich, abgesehen von einem etwas höheren Anteil an Personen unter 25 Jahren und einem etwas geringeren Anteil der jemals zuvor in Deutschland beschäftigten Personen. Ihr Bildungsniveau ist aber vergleichbar mit demjenigen der MAT-Teilnehmenden insgesamt.

Abbildung 5.4 zeigt die langfristigen Effekte einer Teilnahme an diesen vier flüchtlingsspezifischen Maßnahmen im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit, in einem gegebenen Monat nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt beschäftigt zu sein. Dabei wird erstens deutlich, dass die Teilnahmeeffekte von PerF- und PerjuF-Maßnahmen in ihrer Größenordnung sehr ähnlich zu denjenigen von MAT insgesamt sind. Zweitens ist die Maßnahmenwirkung von Kommit positiver als diejenige der anderen flüchtlingsspezifischen Maßnahmen und auch von MAT insgesamt. Drittens wird kein statistisch signifikanter Effekt der Teilnahme an einer KompAS-Maßnahme ermittelt. Hier nicht dokumentierte Ergebnisse zur ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigen vereinzelt in den ersten 18 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt statistisch signifikant positive, aber niedrige Wirkungen, ähnlich wie von Kasrin et al. (2021) dokumentiert. Allerdings ist der hier betrachtete Zeithorizont länger als bei Kasrin et al. (2021) und die hier ermittelten Effekte stellen sich als nicht nachhaltig heraus. Die langfristigen Ergebnisse bestätigen insgesamt das Bild der kurz- und mittelfristigen Effekte.

Abbildung 5.4 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer speziellen Maßnahme für Geflüchtete auf die Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Kurze (lange) MAT weisen eine Dauer von bis zu (mehr als) 90 Tagen auf.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer KompAS-Maßnahme keine von Null signifikant verschiedene Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Weitergehende Analysen von über den Beobachtungszeitraum aggregierten Zielgrößen offenbaren zusätzliche Aspekte. Erneut zeigt sich, dass eine Teilnahme an PerF- und PerJuF-Maßnahmen vergleichbare Wirkungen entfalten wie MAT insgesamt, tendenziell sind diese Effekte aber eher etwas weniger ausgeprägt. Insbesondere für PerJuF-Teilnehmende ergeben sich etwa im Hinblick auf die Dauer der ersten Beschäftigung und die aggregierte Lohnsumme keine Vorteile gegenüber der Kontrollgruppe. Das Tagesentgelt der ersten ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist bei PerJuF-Teilnehmenden sogar signifikant geringer als bei vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Dies könnte allerdings darin begründet sein, dass PerJuF-Teilnehmende häufiger in eine Ausbildung eintreten als PerF- oder MAT-Teilnehmende insgesamt. Dagegen hat eine Teilnahme an Kommit durchgehend positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration, die allesamt stärker ausfallen als diejenigen von MAT allgemein. Sie sind aber geringer als die Effekte einer MAG-Teilnahme. Die Teilnahme an einer KompAS-Maßnahme hat durchgehend keine signifikanten positiven Auswirkungen auf den Arbeitsmarkterfolg – mit Ausnahme der grundsätzlichen Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt, die leicht positiv signifikant ist. Die Implementationsanalyse in Bonin et al. (2021) hat ergeben, dass es viele Berichte von Abbrüchen der KompAS-Maßnahme aufgrund einer Überforderung der Teilnehmenden gab, die eine Erklärung für die hier gefundenen negativen und nicht signifikanten Ergebnisse darstellen. Grundsätzlich bestätigen all diese Befunde jene aus Abbildung 5.4.

5.1.3 Wirkungsheterogenitäten

Die langfristigen Wirkungen einer Teilnahme an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung könnten sich für verschiedene Personengruppen unterscheiden. Deshalb werden nachfolgend die Wirkungsheterogenitäten insbesondere nach Geschlecht, aber auch nach Alter, Einreisedatum, früherer Erfahrung mit Aktivierungsmaßnahmen und Rechtskreis sowie für institutionelle Rahmenbedingungen auf organisatorischer Ebene und regionaler Wirtschaftslage erneut separat nach MAG und MAT untersucht. Es sei darauf hingewiesen, dass für jede der nachfolgend betrachteten Untergruppen ein getrenntes Matching von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durchgeführt wurde. Dieser Ansatz beinhaltet eine separate Modellierung des Zugangsgeschehens in die jeweilige Maßnahme für jede Untergruppe.

5.1.3.1 Maßnahmen bei einem Arbeitgeber

In der Untersuchungsstichprobe können insgesamt 3.470 Maßnahmeneintritte in MAG von Frauen und 29.036 Eintritte von Männern identifiziert werden. Hierbei zeigt sich ein höheres Bildungsniveau von weiblichen Geflüchteten, die in eine MAG eintreten: Von den teilnehmenden Frauen haben 46 Prozent die Fachhochschulreife oder Abitur und 21 Prozent einen Studienabschluss; in der Gruppe der teilnehmenden Männer liegen diese Werte lediglich bei 34 bzw. 13 Prozent. Gleichzeitig waren Teilnehmerinnen seltener schon einmal in Deutschland beschäftigt, sie sind etwas später eingereist, und sie haben seltener zuvor schon einmal an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen als Teilnehmer. Zudem sind die teilnehmenden Frauen etwas häufiger älter als 35 Jahre als die teilnehmenden Männer.²⁵

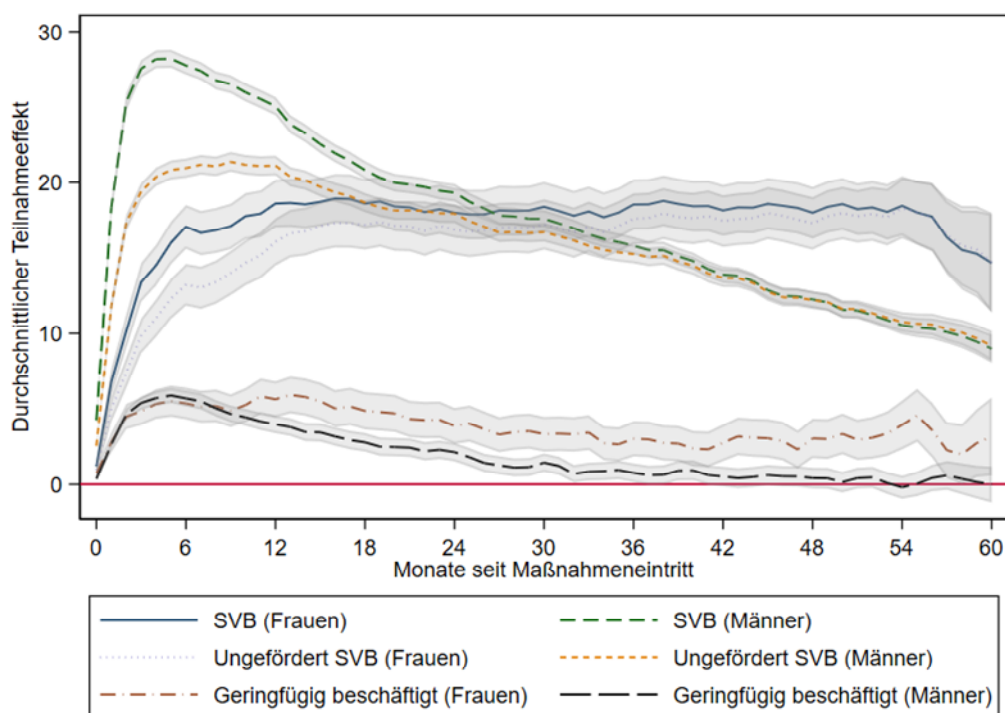
Abbildung 5.5 weist die langfristigen Wirkungen einer Teilnahme an MAG auf die Arbeitsmarktintegration getrennt nach Geschlecht aus. Interessanterweise unterliegen die Teilnahmeeffekte einer gewissen zeitlichen Dynamik: So ist im ersten Jahr nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt der Teilnahmeeffekt für Männer auf ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung signifikant höher als für Frauen, obwohl letzterer ebenfalls signifikant von Null verschieden ist und ab dem vierten Monat nach Maßnahmeneintritt über 10 Prozentpunkten liegt. Ab etwa 15 Monaten nach Maßnahmeneintritt sind die Werte nicht mehr statistisch signifikant unterschiedlich. Für männliche Teilnehmende zeigt sich recht zügig eine abfallende Tendenz, während sich der Teilnahmeeffekt für Frauen bei etwa 18 Prozentpunkten stabilisiert, sodass nach etwa drei Jahren der Teilnahmeeffekt für Frauen stärker ausgeprägt ist als für Männer. Dieser Unterschied bleibt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums bestehen. Die dahinterliegenden Quoten in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung steigen bei der Treatment- und Kontrollgruppe der Frauen über die Zeit in ähnlichem Maße (bis auf einen stärkeren Anstieg in den ersten rund 15 Monaten der Treatmentgruppe, sodass ein großer Abstand zwischen beiden Gruppen bestehen bleibt). Bei Männern ähnelt der Verlauf dem der Gesamtstichprobe: Hier holt die Kontrollgruppe mit der Zeit auf und schließt immer mehr zur Treatmentgruppe auf.

Wichtig für die Interpretation der Ergebnisse ist hierbei, dass jeweils weibliche (männliche) Teilnehmende mit vergleichbaren weiblichen (männlichen) Nichtteilnehmenden verglichen werden. Die tatsächliche Quote in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist trotz des positiveren langfristigen Effekts für Frauen weiterhin sehr unterschiedlich ausgeprägt: So liegt dieser

²⁵ Diese Unterschiede zwischen Frauen und Männern sind für die nachfolgende Heterogenitätsanalyse zunächst nachrangig, da nicht teilnehmende Frauen mit teilnehmenden Männern verglichen werden, sondern teilnehmende Frauen (Männer) mit nichtteilnehmenden Frauen (Männern). Zudem gehen die Unterschiede in keine eindeutige Richtung (weibliche Teilnehmerinnen sind zwar besser ausgebildet, haben aber weniger Arbeitserfahrung und sind älter), sodass ex ante nicht klar ist, in welche Richtung die Ergebnisse gehen könnten.

Wert 60 Monate nach Maßnahmeneintritt für weibliche Teilnehmende bei 43 Prozent und für männliche bei 69 Prozent. Weibliche Teilnehmende weisen zudem ab etwa dem zwölften Monat nach Maßnahmeneintritt einen etwas stärker ausgeprägten Teilnahmeeffekt auf geringfügige Beschäftigung auf.

Abbildung 5.5 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer MAG eine rund 17 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

Die Teilnahmeeffekte der weiblichen Geflüchteten auf weitere Zielgrößen sind zum Teil stärker ausgeprägt (Beschäftigungswahrscheinlichkeit generell und Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt) und zum Teil geringer ausgeprägt als für männliche Teilnehmende (Tagesentgelt, Dauer der ersten Beschäftigung und die aggregierte Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt). Möglicherweise hängt dies mit dem höheren Teilnahmeeffekt für Frauen, einer geringfügigen Beschäftigung (mit einer kürzeren Dauer und einem geringeren Lohn) sowie der erhöhten Wahrscheinlichkeit für Männer einer Vollzeitbeschäftigung nachzugehen, zusammen. Weibliche Geflüchtete profitieren aber dennoch stark von einer Teilnahme an einer MAG im Vergleich zu vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Aspekte in Bezug auf Kinderbetreuung und traditionelle Rollenbilder dürften eine Rolle dabei spielen, dass für Frauen jedoch häufiger ohnehin nur eine geringfügige oder eine Teilzeitbeschäftigung in Frage kommt – unabhängig von einer Maßnahmenteilnahme und ihrer etwaigen Beschäftigungswirkung.

Tabelle 5.2 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Abhängige Variable	Frauen	Männer	25 Jahre und älter	Unter 25 Jahre	Rechtskreis SGB II (JC)	Rechtskreis SGB III (AA)	Arbeitsmarkt-nah	Nicht arbeitsmarkt-nah	Anteil Industrie-sektor relativ hoch	Anteil Industrie-sektor relativ niedrig
Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro)	11.115***	22.752***	22.300***	17.589***	22.469***	13.663***	28.809***	14.575***	21.578***	19.270***

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen.

Unterschiede in den Teilnahmeeffekten zeigen sich auch zwischen anderen hier betrachteten Gruppen. So fallen die Teilnahmeeffekte für Teilnehmende, die 25 Jahre alt oder älter sind, deutlich größer aus als für jüngere Teilnehmende. Demnach weisen ältere Teilnehmende sowohl eine höhere Lohnsumme (Tabelle 5.2), eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch eine höhere Qualität der Beschäftigung auf als die Kontrollgruppe, also etwa eine längere Dauer, ein höheres Tagesentgelt, und eine geringere Wahrscheinlichkeit, in der ersten Beschäftigung einer Tätigkeit mit ergänzendem Transferbezug nachzugehen. Deskriptiv zeigt sich zudem, dass der Anteil der Personen ohne beruflichen Abschluss in der Gruppe der Jüngeren mit 94 Prozent deutlich höher ausfällt als in der Gruppe der Älteren, in der dieser Anteil 70 Prozent beträgt. Jedoch treten jüngere MAG-Teilnehmende innerhalb der ersten 36 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt häufiger in eine Ausbildung ein als ältere, sodass etwa der geringere Lohn nicht einem qualitativ schlechteren Beschäftigungsverhältnis zugeschrieben werden kann, sondern die Ausbildung eher als Investition in die Zukunft gewertet werden sollte.

Bei Geflüchteten, die zwischen dem 5. September 2015 und dem 8. März 2016 eingereist sind, zeigen sich praktisch keine abweichenden Teilnahmeeffekte an MAG im Vergleich zur Gesamtstichprobe.²⁶ Das gilt auch für MAG-Teilnehmende, die zum ersten Mal an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilnehmen, im Vergleich mit Teilnehmenden, die vor Maßnahmeneintritt schon mindestens an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen hatten.

Getrennte Analysen nach Rechtskreis ergeben jedoch Unterschiede in den jeweiligen Teilnahmeeffekten. Demnach profitieren Geflüchtete im SGB II, die von Jobcentern betreut werden, stärker von einer Teilnahme an MAG als Geflüchtete im SGB III, die von einer Arbeitsagentur betreut werden. Sowohl die (hier undokumentierten) monatlichen Analysen nach Erwerbsstatus als auch die aggregierte Lohnsumme in Tabelle 5.2 ergeben stärkere Teilnahmeeffekte im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration, wenn die teilnehmenden Geflüchteten im Rechtskreis SGB II verortet sind. Möglicherweise liegen diese Unterschiede darin begründet, dass Geflüchtete im SGB II schon eine Aufenthaltserlaubnis besitzen und damit eine bessere Bleibeperspektive aufweisen als Geflüchtete im SGB III. Die unsichere Bleibeperspektive wird empirisch auch dadurch bestätigt, dass grundsätzlich im SGB III mehr Geflüchtete in einzelnen Monaten oder auch dauerhaft inaktiv werden (also nicht mehr in den IEB-Daten beobachtet werden). Im SGB III wird hinsichtlich der Inaktivität jedoch kein Unterschied zwischen Treatment- und Kontrollgruppe gefunden. Die im SGB II betreuten Kontrollpersonen weisen allerdings eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, inaktiv zu werden, als die

²⁶ Mit 17.688 MAG-Teilnahmen unter den zwischen dem 5. September 2015 (Öffnung der Grenzen) und dem 8. März 2016 (Schließung der Balkanroute) eingereisten Personen werden in dieser Gruppe 54 Prozent der gesamten MAG-Teilnahmen (32.506) erfasst.

Teilnehmenden. Die stärkeren Teilnahmeeffekte im SGB II könnten auch auf diesen Unterschied in der Inaktivität zurückzuführen sein.

Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die für Geflüchtete im SGB III ermittelten Teilnahmeeffekte ebenfalls sehr ausgeprägt sind – auch diese Personen profitieren mithin deutlich von einer Teilnahme an MAG relativ zu vergleichbaren Nichtteilnehmenden. Zudem kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Wirkungsheterogenität nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängt.

Eine weitere Differenzierung der geschätzten MAG-Teilnahmeeffekte nach tendenziell arbeitsmarktnäheren und tendenziell arbeitsmarktfernen Personen zeigt etwas stärker ausgeprägte Teilnahmeeffekte für arbeitsmarktnahe MAG-Teilnehmende. Dabei werden Personen als arbeitsmarktnah angesehen, die schon einmal in Deutschland beschäftigt waren und/oder die einen beruflichen Abschluss haben. Alle anderen Personen werden als arbeitsmarktfern bezeichnet. Allerdings sind die Effekte auch für die Gruppe der arbeitsmarktfernen Personen immer noch hoch, sodass kein deutlich ausgeprägter Unterschied zwischen – wie hier definierten – arbeitsmarktnahen und arbeitsmarktfernen Personen festgestellt werden kann.

Neben individuellen Faktoren und der Rechtskreiszugehörigkeit wurden auch Heterogenitätsanalysen auf Basis verschiedener institutioneller Rahmenbedingungen – identifiziert über die Organisationsbefragungen – sowie zu regionalen Arbeitsmarktbedingungen und der Wirtschaftsstruktur durchgeführt. Es können jedoch keine signifikanten Unterschiede in der Wirkung einer MAG zwischen unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen festgestellt werden.²⁷

Im Hinblick auf regionale Wirtschaftsstrukturen zeigen sich ebenfalls keine deutlichen Unterschiede. MAG-Teilnahmeeffekte in Regionen mit hoher oder niedriger Arbeitslosigkeit fallen auch nicht unterschiedlich aus. In den ersten zwölf Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt zeigen sich jedoch höhere Beschäftigungseffekte in Regionen mit einem höheren Industrieanteil im Vergleich zu Regionen mit einem niedrigeren Industrieanteil. Es zeigt sich auch eine leicht höhere Lohnsumme. Die regionale Wirtschaftsstruktur in Verbindung mit der untersuchten Zielgruppe scheint demnach einen leicht unterschiedlich gut wirkenden Rahmen für die Teilnahme an einer MAG bereitzustellen.

5.1.3.2 Maßnahmen bei einem Träger

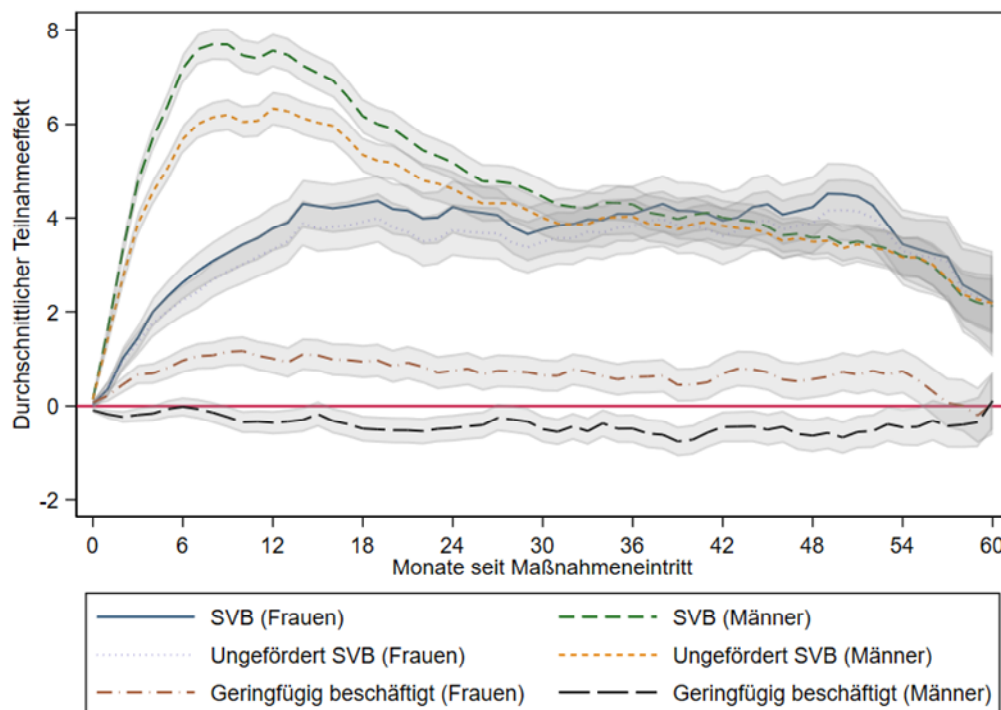
Für die Heterogenitätsanalysen nach Geschlecht werden 74.590 MAT-Teilnahmen von männlichen und 17.914 MAT-Teilnahmen von weiblichen Geflüchteten identifiziert. Abbildung 5.6 zeigt, dass die MAT-Teilnahmeeffekte auf ungefördernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis etwa zwei Jahre nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt für Teilnehmer deutlich ausgeprägter sind als für Teilnehmerinnen, obwohl auch für letztere ein signifikant positiver Teilnahmeeffekt zu konstatieren ist. Allerdings gleicht sich dieser Unterschied danach an, sodass sich die geschlechtsspezifischen MAT-Teilnahmeeffekte für ungefördernde sozialversicherungspflichtige Beschäftigung etwa ab zwei

²⁷ Dabei wurden folgende Rahmenbedingungen untersucht: die Betreuungsrelation der Geflüchteten ist eher gut/eher schlecht; es gibt eine/keine Integrationsanlaufstelle; es existiert eine/keine oder nur teilweise eine spezielle Arbeitgeber-Ansprache für Geflüchtete; ein persönliches Gespräch mit marktfernen Geflüchteten findet eher häufig/eher seltener statt; vorhandene finanzielle Mittel werden stark/nicht so stark bei der Entscheidung über Maßnahmenteilnahmen berücksichtigt; es gibt Probleme bei der Versorgung mit Maßnahmen (zu wenig passende Teilnehmende, schwer erreichbare Orte, keine ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten). Weitere institutionelle Rahmenbedingungen, die sich für eine Heterogenitätsanalyse angeboten hätten, jedoch keine ausreichende Streuung aufweisen, umfassen die Organisation der Betreuung von Geflüchteten (etwa durch Teams von spezialisierten Fachkräften); als besonders stark empfundene Einschränkungen wie etwa fehlende finanzielle Mittel, Entscheidungspraxis der lokalen Ausländerbehörde; weitere Probleme, mit denen sich die Organisation konfrontiert sieht: gewisse Maßnahmen werden von Trägern nicht angeboten, angebotene Maßnahmen erreichen nicht gewünschte Qualität, es gibt Kapazitätsengpässe, es gibt nicht genügend geschlechtsspezifische Angebote.

Jahre nach dem Maßnahmeneintritt nicht mehr signifikant voneinander unterscheiden. Anders als bei den geschlechtsspezifischen MAG-Teilnahmeeffekten, zeigen sich jedoch keine ausgeprägteren Effekte für Frauen in der langen Frist. Ähnlich wie bei der MAG sind die tatsächlichen Beschäftigungsquoten jedoch weiterhin sehr unterschiedlich ausgeprägt: 60 Monate nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sind 23 Prozent der MAT-Teilnehmerinnen und 58 Prozent der MAT-Teilnehmer ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Zudem spielt die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, die in der Gesamtstichprobe für MAT nicht signifikant war, eine stärkere Rolle für MAT-Teilnehmerinnen. Diese haben nach dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn eine höhere Wahrscheinlichkeit, in geringfügiger Beschäftigung zu sein, als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen. Diese Teilnahmeeffekte sind quantitativ nicht sehr hoch – sie liegen bei etwa einem Prozentpunkt – und sind ab dem 56. Monat nach dem Maßnahmeneintritt nicht mehr signifikant von Null verschieden. Allerdings zeigt sich für Teilnehmer ein (teilweise statistisch signifikanter, wenn auch quantitativ geringer) negativer Effekt. Auch bei den Effekten der MAT scheint demnach die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung für Frauen eine größere Rolle zu spielen als für Männer.

Abbildung 5.6 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 48 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer MAT eine rund 4 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

Auch im Hinblick auf die meisten weiteren Zielgrößen wie etwa die Lohnsumme (Tabelle 5.3), die Dauer der ersten Beschäftigung, das erste Tagesentgelt und die Wahrscheinlichkeit, in Vollzeit zu arbeiten, fallen die Teilnahmeeffekte von weiblichen Geflüchteten deutlich geringer aus als diejenigen der Teilnehmer (und sind teilweise nicht statistisch signifikant). Weibliche Teilnehmende

arbeiten weder häufiger noch seltener in Vollzeit oder Teilzeit als vergleichbare weibliche Nicht-teilnehmende. Nur die Teilnahmeeffekte auf die Wahrscheinlichkeit, nach der MAT überhaupt einer (ungeförderten sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung nachzugehen, sind für weibliche Teilnehmende stärker ausgeprägt.

Somit scheinen Frauen zwar im Vergleich zur Kontrollgruppe von einer MAT-Teilnahme in Bezug auf ihren späteren Arbeitsmarkterfolg zu profitieren, allerdings nicht so stark wie Männer. Analog zur Wirkungsweise einer MAG-Teilnahme erscheint in diesem Zusammenhang die vergleichsweise häufige Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung bedeutsam, was jedoch wiederum mit familiären Restriktionen zusammenhängen dürfte.

Tabelle 5.3 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Lohnsumme nach Untergruppen und regionaler Wirtschaftsstruktur (Matching-Ansatz)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Frauen	Männer	25 Jahre und älter	Unter 25 Jahre	Rechtskreis SGB II (JC)	Rechtskreis SGB III (AA)	Anteil Industrie-sektor relativ hoch	Anteil Industrie-sektor relativ niedrig	Arbeitslosenquote Ausländer relativ hoch	Arbeitslosenquote Ausländer relativ niedrig
Abhängige Variable										
Lohnsumme insgesamt nach Maßnahmeneintritt (in Euro)	1.539***	5.205***	4.157***	3.521***	4.984***	-954*	3.976***	3.070***	3.911***	3.927***

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die dargestellten Koeffizienten sind jeweils Ergebnisse separater Schätzungen.

Weitere Heterogenitätsanalysen zeigen außerdem unterschiedliche Teilnahmeeffekte für folgende Untergruppen auf: Ältere Geflüchtete (25 Jahre und älter) scheinen etwas stärker von einer MAT-Teilnahme zu profitieren als jüngere Personen. Sie finden häufiger eine Beschäftigung, die länger andauert und besser bezahlt ist. Zudem ist der Teilnahmeeffekt auf die aggregierte Lohnsumme nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt für ältere Teilnehmende höher als für jüngere Teilnehmende (Tabelle 5.3). Jüngere MAT-Teilnehmende befinden sich in den ersten 30 Monaten nach Maßnahmeneintritt jedoch auch häufiger in einer Ausbildung als ältere, wobei der Unterschied nicht so ausgeprägt ist wie bei den MAG. Ab rund 48 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt nimmt dieser Teilnahmeeffekt für jüngere Teilnehmende deutlich ab und ist dann auch geringer als der Teilnahmeeffekt der älteren Teilnehmenden.

Für Personen, die zwischen dem 5. September 2015 und dem 8. März 2016 eingereist sind, ergeben sich hingegen keine abweichenden MAT-Teilnahmeeffekte im Vergleich zur Gesamtstichprobe. Bei einer Betrachtung von Geflüchteten, die zum ersten Mal an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilnehmen, und Geflüchteten, die zuvor bereits eine solche Maßnahme absolviert haben, zeigen sich geringfügig höhere Teilnahmeeffekte für diejenigen mit vorheriger Maßnahmenenerfahrung.²⁸

Deutliche Unterschiede ergeben sich allerdings beim Vergleich der Teilnahmeeffekte von Personen in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, denn die Teilnahme an einer MAT hat deutlich positivere Auswirkungen auf die Arbeitsmarktintegration für Geflüchtete im SGB II. Diese Unterschiede zeigen

²⁸ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden unterscheidet und bei den MAG durchgeführt wurde, wird hier verzichtet, da die MAT ohnehin sehr breit eingesetzt wird und eine solche Unterteilung deshalb nicht als sinnvoll erachtet wird.

sich sowohl bei der Dauer bis zur Aufnahme einer (ungeförderten sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung als auch bei der Dauer dieser Beschäftigung und dem damit verbundenen Tagesentgelt. Dies übersetzt sich außerdem in höhere Teilnahmeeffekte für Geflüchtete im SGB II im Hinblick auf die aggregierte Lohnsumme (Tabelle 5.3). Wie bei den MAG könnte hier die sich per Definition zwischen den Rechtskreisen unterscheidende Bleibeperspektive eine Rolle spielen – auch wenn erneut nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Wirkungsheterogenität nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängt.

Die regionalen Arbeitsmarktbedingungen und die Wirtschaftsstruktur spielen nur eine geringe Rolle bei der Wirkung einer MAT. So sind die Beschäftigungseffekte einer MAT-Teilnahme in Regionen mit einer niedrigen Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer, und demnach einem potenziell aufnahmefähigeren Arbeitsmarkt für Geflüchtete, zwar zunächst höher als in Regionen mit einer hohen Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer, aber diese Effekte gleichen sich etwa zwei Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt an, und auch weitere Zielgrößen wie die Lohnsumme unterscheiden sich nur marginal (Tabelle 5.3). Auch in Regionen mit einem relativ hohen Anteil des Industriesektors sind die Beschäftigungseffekte in den ersten 15 Monaten nach MAT-Teilnahme signifikant höher. Teilnahmeeffekte auf weitere Zielgrößen sind jedoch auch relativ ähnlich ausgeprägt mit einer Tendenz zu stärkeren Effekten in Regionen mit einem relativ hohen Anteil des Industriesektors. Arbeitsmärkte mit einem hohen Industrieanteil scheinen demnach etwas aufnahmefähiger für MAG- und MAT-Teilnehmende zu sein als jene mit einem hohen Dienstleistungsanteil.

Heterogenitätsanalysen basierend auf unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen weisen über gewisse Zeiträume nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt leichte Unterschiede auf, allerdings in eine (zunächst) unerwartete Richtung. So werden – zumindest zeitweise – höhere Beschäftigungseffekte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen gefunden, in denen vermeintlich schlechtere Rahmenbedingungen vorherrschen, wie etwa eine fehlende Integrationsanlaufstelle oder eine fehlende spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete, weniger häufige persönliche Gespräche mit Geflüchteten sowie eine starke Berücksichtigung finanzieller Mittel bei der Vergabe von Maßnahmen und demnach eine angespanntere finanzielle Situation. Eine Interpretation dieser Befunde könnte sein, dass möglicherweise in diesen Organisationen solche Rahmenbedingungen gar nicht erst geschaffen werden müssen, da grundsätzlich bessere Bedingungen vorherrschen. Allerdings kann dieser Vermutung nicht final nachgegangen werden. Zudem zeigen sich diese Befunde nicht in der langen Frist und sind in den meisten Fällen nur in den ersten 12 bis 18 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt zu beobachten. Außerdem zeigen sich ab dem 18. Monat bis zum etwa 54. Monat nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt immer wieder leicht höhere Effekte auf ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, wenn das Problem schwer erreichbarer Orte, wo Maßnahmen stattfinden, weniger präsent ist. Dies könnte ein Argument dafür sein, den lokalen Zugang zu MAT zu vereinfachen.²⁹

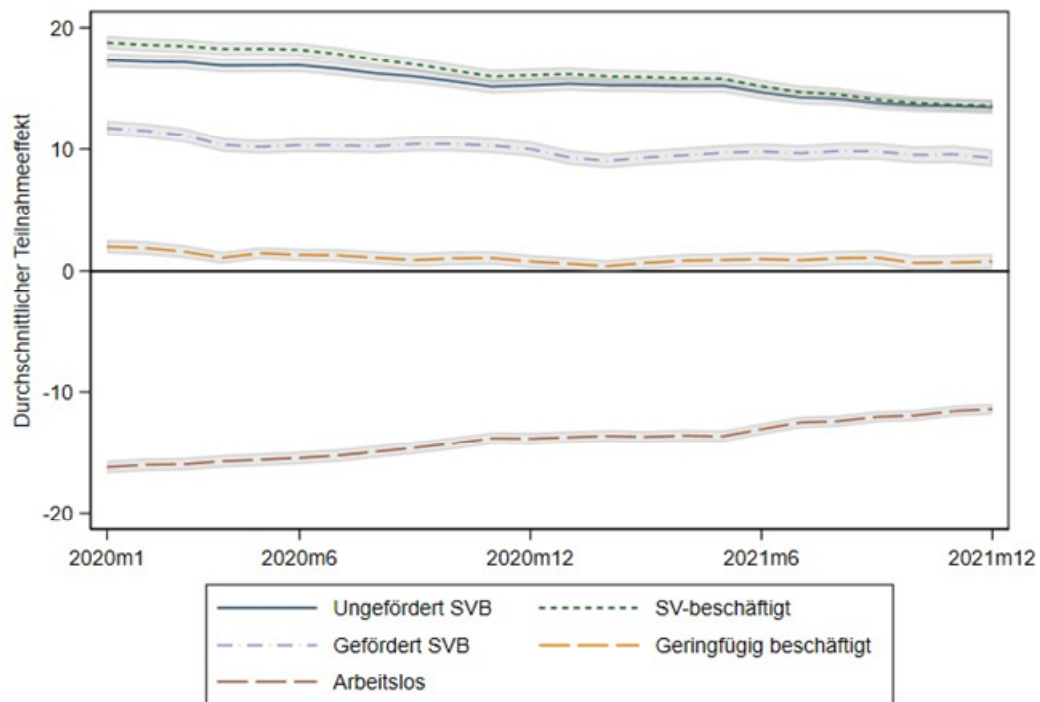
5.1.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

Der Zeitraum nach dem Beginn der COVID-19-Pandemie in Deutschland ab März 2020 wird anhand einer Analyse nach Kalendermonaten untersucht – im Gegensatz zur Betrachtung der relativen Zeit nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt wie in den vorherigen Auswertungen. Hierfür werden alle verfügbaren Daten bis Ende Dezember 2021 genutzt. So kann geprüft werden, ob es einen „Corona-Effekt“ der Maßnahmenteilnahme gibt, also etwa ob Maßnahmenteilnehmende weniger häufig im

²⁹ Heterogenitätsanalysen der folgenden institutionellen Rahmenbedingungen ergaben keine Unterschiede: die Betreuungsrelation der Geflüchteten ist eher gut/eher schlecht; es gibt Probleme bei der Versorgung mit Maßnahmen (zu wenig passende Teilnehmende, keine ausreichende Bereitschaft der Geflüchteten).

März oder April 2020 in Arbeitslosigkeit eingetreten sind und sie demnach infolge einer Maßnahmen- teilnahme besser vor den Folgen der damaligen Krise geschützt waren, oder ob die durch die Corona- Krise induzierten Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt ähnliche Auswirkungen für Teilnehmende und vergleichbare Kontrollpersonen hatten. Dabei gilt es zu beachten, dass zwischen dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt und dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland ein relativ langer Zeitraum von mindestens 18 Monaten liegt.

Abbildung 5.7 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarkt- integration – „Corona-Effekt“ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen von Januar 2020 bis Dezember 2021.

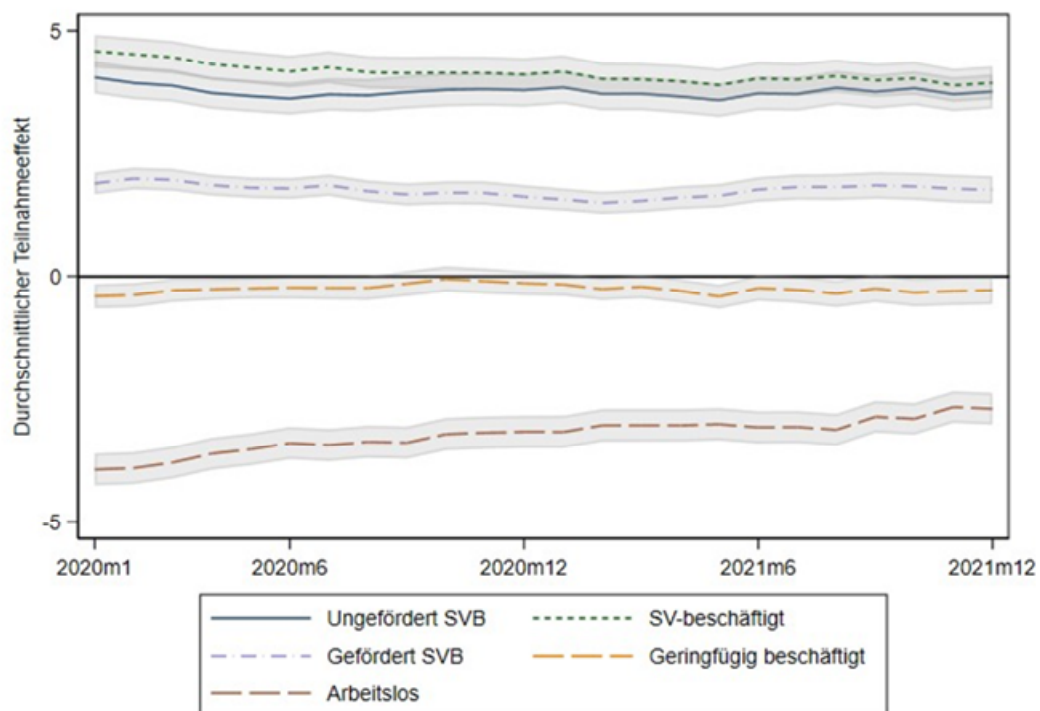
Lesebeispiel: Im Februar 2020 weisen Teilnehmende an einer MAG eine rund 17 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Die Ergebnisse der Auswertung in Abbildung 5.7 zeigen, dass sich die Corona-Krise sehr ähnlich auf Teilnehmende an einer MAG und vergleichbare Kontrollpersonen ausgewirkt hat. Bei einem „Corona-Effekt“ würde man einen deutlicheren Abfall oder Anstieg der Teilnahmeeffekte etwa im Frühjahr 2020 erwarten. Es zeigen sich jedoch nur minimale Veränderungen der Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Verlauf der Jahre 2020 und 2021; eine auffällige Veränderung ist jedenfalls nicht erkennbar. Einzig die Effekte auf geförderte sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung erfahren eine geringfügige Veränderung im Frühjahr 2020. Somit lässt sich konstatieren, dass die Teilnahmeeffekte nicht signifikant von der Corona-Pandemie beeinflusst wurden. Allerdings zeigt Abbildung 5.7 ebenfalls, dass zum Ende des Jahres 2020 ein leichter Rückgang im Teilnahmeeffekt der geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu verzeichnen ist. Das dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit mit zum Jahresende auslaufenden Förderungen zusammenhängen, was Teilnahmeeffekte schrumpfen lässt. Insgesamt sinken die Teilnahmeeffekte auf die (ungeförderter) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung leicht über die

Jahre 2020 und 2021, was sich mit den abnehmenden Teilnahmeeffekten relativ zum Maßnahmen-eintritt aus Kapitel 5.1.2.1 deckt.

Die Ergebnisse in Abbildung 5.8 zeigen die entsprechenden Ergebnisse für die Teilnahme an einer MAT. Auch hier wird deutlich, dass die Corona-Pandemie keine signifikant unterschiedlichen Effekte auf teilnehmende Personen und vergleichbare Kontrollpersonen hatte. Diese Befunde stimmen mit Ergebnissen von Büttner et al. (2022) überein, die im Zuge der Corona-Pandemie ebenfalls keine Hinweise auf veränderte Wirkungen von MAG und MAT auf geförderte Personen im Rechtskreis SGB III finden.

Abbildung 5.8 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration – „Corona-Effekt“ (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen von Januar 2020 bis Dezember 2021.

Lesebeispiel: Im Februar 2020 weisen Teilnehmende an einer MAT eine rund 4 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.1.5 Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen

Im Folgenden werden Ergebnisse erläutert, bei denen die Teilnahme an einer MAG oder MAT über die Eintrittsintensität auf Jobcenter/Arbeitsagentur-Ebene instrumentiert wird.³⁰ Die regionale

³⁰ Es wurden weitere potenzielle Instrumente aus der Organisationsbefragung getestet, jedoch lag bei keinem dieser geprüften Instrumente die F-Statistik der ersten Stufe der IV-Schätzung bei einem Wert von über 10. Deshalb haben sich die folgenden Variablen nicht als geeignete Instrumente herausgestellt: es gibt in der Organisation eine Integrationsanlaufstelle; Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung werden als sehr wichtig für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten eingeschätzt; es gibt eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete; Orte, an denen Maßnahmen stattfinden, sind für die Geflüchteten schwer erreichbar;

Maßnahmenintensität hat sich in ähnlichen Untersuchungen als geeignetes Instrument erwiesen (Caliendo et al. 2017; Dauth 2020) und ist grundsätzlich als etabliertes Instrument zu betrachten. In ihrer hier verwendeten Operationalisierung misst diese Variable die Anzahl der Eintritte von Geflüchteten in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung im Verhältnis zu allen registrierten Arbeitsuchenden im Kontext der Fluchtmigration pro Monat. Das Instrument wird als Durchschnitt der Eintrittsintensitäten der zwölf Vormonate des jeweiligen Maßnahmenmonats verwendet, um eine Einflussnahme der instrumentierten Teilnahme selbst zu vermeiden und etwaige saisonale Effekte zu berücksichtigen.³¹

Das Instrument kann aufgrund verschiedener Tests und Argumentationen als relevant und exogen betrachtet werden und erscheint damit als geeignet, einen kausalen Effekt zu identifizieren. So liegen die F-Statistiken in der ersten Stufe des zweistufigen IV-Schätzverfahrens sowohl für MAG als auch für MAT über dem erforderlichen Wert von zehn. Die Exogenität eines Instruments kann nicht direkt getestet werden. Stattdessen muss plausibel argumentiert werden, warum das jeweilige Instrument die Zielgrößen nicht direkt, sondern nur mittelbar über die Teilnahme an einer MAG oder MAT beeinflusst, und es mithin als exogen erachtet werden kann. Hierfür werden zum einen weitere regionale Variablen, welche die Maßnahmenvergabe auf Jobcenter/Arbeitsagentur-Ebene beeinflussen können, standardmäßig in die erste Stufe der IV-Regression aufgenommen, um somit möglichst viel relevante regionale Variation, die sowohl mit der Eintrittsintensität als auch mit den Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration zusammenhängt, zu berücksichtigen. Die verbleibende Variation in der Eintrittsintensität misst dann eine zufällige Präferenz der Organisation für MAG/MAT. Zu den regionalen Variablen gehören die Arbeitslosenquote, der Ausländeranteil, die Arbeitsuchenden-Stellen-Relation, der Anteil der Beschäftigten im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor und das BIP je 1.000 Einwohner jeweils auf Jobcenter- oder Arbeitsagentur-Ebene.

Zum anderen werden IV-Schätzungen mit einem sogenannten Placebo-Instrument durchgeführt. Dabei werden als Placebo-Instrumente die Eintrittsintensitäten für EGZ und FbW genutzt, die keinen Einfluss auf die Teilnahme an einer MAG oder MAT haben sollten – solange eine Organisation keine Präferenz dafür hat, Geflüchteten grundsätzliche mehr arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zuzuweisen. In diesem Fall würde sich das eigentliche Instrument als nicht geeignet herausstellen, da es dann keine quasi zufällige Präferenz der jeweiligen Organisation für die Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung widerspiegelt, sondern eine grundsätzliche regionale Präferenz für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen reflektiert. Beide Placebo-Tests zeigen für MAT keinen derartigen (grundsätzlichen) Zusammenhang. Die jeweiligen Koeffizienten der verwendeten Placebo-Instrumente sind also nicht signifikant, als Punktschätzer sogar negativ, und auch die jeweiligen F-Statistiken der ersten Stufe liegen bei einem Wert unter 3.

Die Ergebnisse mit der Eintrittsintensität in FbW als Placebo-Instrument für MAG sind sehr ähnlich. Allerdings weist das EGZ-Instrument einen signifikant positiven Koeffizienten im Hinblick auf eine MAG-Teilnahme auf und auch die F-Statistik liegt hier bei einem (hohen) Wert von 16. Dieser Zusammenhang erscheint jedoch vor dem Hintergrund nicht sehr überraschend, da MAG- und EGZ-Teilnahmen in einem starken inhaltlichen Zusammenhang zueinanderstehen. Deshalb sollten diese das eigentliche Instrument nicht bestärkenden Ergebnisse des Placebo-Tests den verwendeten IV-Ansatz auch im Hinblick auf MAG trotzdem nicht grundsätzlich in Frage stellen. Allerdings sollte bei

es erfolgt eine Konzentration auf zentral eingekaufte, standardisierte Maßnahmenpakete; die Organisation ist von finanziellen Engpässen betroffen; es gibt einen hohen Anteil arbeitsmarktfremder Kunden; es gibt viel Erfahrung mit Personen mit Migrationshintergrund; es gibt Probleme, geeignete Fachkräfte zu rekrutieren; der Betreuungsschlüssel Ü-25 ist günstiger als Median; die Betreuungsrelation ist eher gut oder sehr gut; es gibt ein sehr starkes lokales ehrenamtliches Engagement; es gab einen besonders starken Zuzug von Geflüchteten.

³¹ Weder die Verwendung des Instruments gemessen im Maßnahmenmonat als auch im Vormonat verändert die Stärke des Instruments.

der Diskussion der IV-Ergebnisse beachtet werden, dass sich in der Gesamtschau der soeben beschriebenen Tests das Instrument für MAT als stärker erweist als dasjenige für MAG.

Die Ergebnisse der IV-Schätzungen zeigen weder für MAG noch für MAT ausgeprägte, robuste und statistisch signifikante Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration. Nur vereinzelt sind statistisch signifikante Ergebnisse zu beobachten, die jedoch kein eindeutiges Bild ergeben. Diese Ergebnisse bleiben über die Zeit hinweg unverändert, und es sind keine Trends oder langfristigen Veränderungen in den Ergebnissen zu erkennen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es zu beachten, dass diese einen anderen Effekt identifizieren als die Matching-Ergebnisse. Es handelt sich hier um den oben bereits angesprochenen „Local Average Treatment Effect“ (LATE), der nur über die sogenannten „Complier“ identifiziert wird, also über eine Gruppe von Personen, die nur genau deshalb an einer Maßnahme teilnimmt, weil ihre zu betreuende Organisation eine hohe Präferenz für Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung hat. Eine vertiefende Analyse der Gruppe der Complier, die sich an Marbach und Hangartner (2020) orientiert und für MAG einen Complier-Anteil von nur 1 Prozent und bei MAT von 5,5 Prozent ermittelt, zeigt außerdem, dass sich diese Gruppe in einigen Merkmalen von der gesamten Stichprobe und den sogenannten „Always-Takern“ unterscheidet. So finden sich in der Gruppe der Complier häufiger Frauen, weniger Kinderlose, häufiger Personen ohne Bildungsabschluss, und mehr Personen, die noch nicht lange bei der BA registriert sind, aber häufiger schon einmal an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen haben. Bei MAG finden sich außerdem mehr jüngere Geflüchtete in der Gruppe der Complier. In der Tendenz erscheinen Complier somit ungünstigere Voraussetzungen für ihre Arbeitsmarktintegration aufzuweisen. Dies könnte mit den überwiegend nicht festzustellenden Teilnahmeeffekten für diese Gruppe in Verbindung stehen.

Die Ergebnisse dieses Abschnitts deuten somit darauf hin, dass der Nutzen einer höheren regionalen Intensität von MAG und MAT zumindest begrenzt zu sein scheint. Dies könnte möglicherweise mit dem ohnehin schon recht starken Einsatz und der großen Bedeutung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in der betrachteten Zielgruppe zusammenhängen. Ihre große Bedeutung in der Zielgruppe zeigen unter anderem auch die Ergebnisse der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Organisationsbefragungen (vgl. dazu Kapitel 3.3 in Bonin et al. 2021).

5.1.6 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieses Kapitels zeigen, dass die Teilnahme von Geflüchteten sowohl an einer MAG als auch an einer MAT mit eindeutig positiven langfristigen Effekten auf ihre Arbeitsmarktintegration verbunden ist. So sind MAG- und MAT-Teilnehmende noch fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt häufiger ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt als vergleichbare Kontrollpersonen. Dabei sind die Teilnahmeeffekte der MAG über den gesamten Zeitraum etwa drei bis vier Mal höher als die der MAT.

Neue Ergebnisse in der langen Frist zeigen sich zum einen im Hinblick auf positivere Teilnahmeeffekte für MAG-Teilnehmerinnen ab etwa drei Jahren nach Maßnahmeneintritt, während es zuvor ausgeprägtere Effekte für Teilnehmer gibt. Für MAT-Teilnehmerinnen werden diese ausgeprägteren Effekte in der langen Frist nicht gefunden. Zum anderen zeigt sich, dass der Teilnahmeeffekt an einer langen MAT (mit einer Dauer von mehr als 90 Tagen) ab etwa viereinhalb Jahren nach Maßnahmeneintritt stärker positiv ist (im Hinblick auf (ungeförderte) sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) als der Teilnahmeeffekt einer kurzen MAT. In der kurzen Frist ist dies umgekehrt und der Teilnahmeeffekt einer kurzen MAT ist ausgeprägter.

Die Ergebnisse für die über den Beobachtungszeitraum aggregierten Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration und für Zielgrößen, welche die Qualität der Beschäftigung approximieren, zeigen ebenfalls deutlich positive Effekte einer MAG- und einer MAT-Teilnahme. Die Maßnahmenwirkungen sind außerdem tendenziell stärker für männliche Geflüchtete (mit Ausnahme der oben erwähnten langfristigen Effekte einer MAG), für Geflüchtete, die im SGB II betreut werden, und für ältere Geflüchtete (älter als 25 Jahre). Für jüngere MAG- und MAT-Teilnehmende scheint die Aufnahme einer Ausbildung eine stärkere Rolle zu spielen als für ältere. Zudem könnte die bessere Bleibeperspektive eine Rolle bei den stärkeren Wirkungen im SGB II spielen.

Zudem spielt für weibliche Geflüchtete sowohl im Kontext einer MAG- als auch einer MAT-Teilnahme die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung sowie einer Teilzeittätigkeit eine größere Rolle als für männliche Geflüchtete, was sich unter anderem in geringeren Lohneffekten für Frauen zeigt. Möglicherweise spielen externe familiäre Restriktionen eine Rolle, sodass die Wirkung der Maßnahme auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen weniger positiv ausfällt als für Männer. So dürfte Familienarbeit für geflüchtete Frauen öfter ein Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration darstellen als für geflüchtete Männer. Kosyakova et al. (2021) stellen in diesem Zusammenhang fest, dass geflüchtete Frauen häufiger als geflüchtete Männer in einer Partnerschaft leben und Kinder unter drei Jahren haben. Eine geringere Schul- oder Berufsbildung weiblicher Teilnehmerinnen kann jedoch nicht festgestellt werden; MAG-Teilnehmerinnen sind sogar besser ausgebildet.

Spezielle Maßnahmen für Geflüchtete wirken recht unterschiedlich auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden, wobei sich keine Unterschiede in den mittel- und langfristigen Effekten zeigen. Hier erweist sich die Maßnahme Kommit als „Gewinner“ mit recht ausgeprägten Teilnahmeeffekten, während die Maßnahme KompAS mit nicht signifikanten Teilnahmeeffekten als „Verlierer“ dasteht. Diese nur geringe Wirkung einer KompAS-Teilnahme auf den Arbeitsmarkterfolg deckt sich mit den Einschätzungen der Implementationsanalyse. Die BA hatte in Absprache mit dem BAMF hier jedoch bereits frühzeitig Anpassungen vorgenommen: So wurden die Kombiprodukte KompAS, KomBer und KomjuF als zentrale Standardprodukte der BA zwischenzeitlich nicht mehr zur Verfügung gestellt.

Insgesamt unterstreichen diese Ergebnisse den wichtigen Beitrag der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten. Vertiefende Analysen basierend auf einer IV-Schätzung (unter Nutzung der Eintrittsintensität auf Jobcenter- bzw. Arbeitsagentur-Ebene als Instrument) ergeben allerdings nur vereinzelte positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration der Gruppe der Complier. Dies deutet an, dass eine quasi zufällig erhöhte Präferenz einer Organisation, verstärkt MAG oder MAT einzusetzen, keinen Effekt auf die mittel- und langfristige Arbeitsmarktintegration der zusätzlich teilnehmenden Geflüchteten hat. Jedoch scheinen die Complier eher negativ selektiert zu sein. Somit scheint das Potenzial einer Ausweitung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zumindest begrenzt zu sein. Eine grundsätzliche Ausweitung der MAG ist ohnehin nicht ohne weiteres möglich, weil ihr Einsatz die Mitwirkung von Arbeitgebern voraussetzt. Analysen zur Wahrscheinlichkeit einer MAG-Teilnahme (nicht zur Wirkungsheterogenität) zeigen, dass eine auf Jobcenter- und Arbeitsagentur-Ebene existierende Arbeitgeberansprache für Geflüchtete die Wahrscheinlichkeit einer MAG-Teilnahme signifikant erhöht. Eine solche Arbeitgeberansprache könnte demnach die Möglichkeit beinhalten, zusätzliche Arbeitgeber zu überzeugen, MAG-Teilnehmende aufzunehmen.

5.2 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

5.2.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden die Effekte von berufsvorbereitenden und ausbildungsbegleitenden Maßnahmen ermittelt. Da diese Maßnahmen sehr heterogen gestaltet sind und unterschiedliche Ziele verfolgen, ist es für die Analyse ihrer Wirkung sinnvoll, diese getrennt voneinander zu betrachten. Dabei können die Einstiegsqualifizierung (EQ) und ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) im Untersuchungszeitraum als in der Zielgruppe meistgenutzte berufsvorbereitende bzw. ausbildungsbegleitende Maßnahmen identifiziert werden.³² Aufgrund der vorhandenen Fallzahlen werden sie detailliert untersucht. Für eine separate Analyse von anderen Maßnahmen ist die Anzahl der Teilnehmenden zu gering.

Im Folgenden werden zuerst die Wirkungsanalysen der EQ (Abschnitt 5.2.2) und anschließend die der abH (Abschnitt 5.2.3) vorgestellt. Dabei gliedern sich beide Abschnitte ähnlich. Zuerst erfolgt jeweils eine deskriptive Beschreibung der Partizipationsstrukturen und der Identifikationsstrategie von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, bevor dann die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte auf die Integration in Ausbildung bzw. sozialversicherungspflichtige Beschäftigung dargestellt werden. Im Zusammenhang mit der EQ erfolgen zudem einzelne Analysen zum Effekt der Corona-Pandemie (Abschnitt 5.2.2.3) sowie zu dem erfolgreichen Abschluss der EQ (Abschnitt 5.2.2.4). Um die Kombination von EQ und abH zu analysieren, folgt auf die Analyse der durchschnittlichen Effekte einer abH eine Analyse ihrer Wirkung für Teilnehmende an einer EQ (Abschnitt 5.2.3.4). Analysen zur Wirkungsheterogenität, die die Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration betrachten, schließen beide Abschnitte ab. Diese Untersuchungen fokussieren sich auf die Unterschiede in den Effekten zwischen Geschlecht, Rechtskreis, Zeitpunkt der Ankunft und Alter sowie nach institutionellen Rahmenbedingungen und regionaler Wirtschaftslage und -struktur. Das Kapitel zu Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse (Abschnitt 5.2.4).³³

5.2.2 Einstiegsqualifizierung

5.2.2.1 Einleitung

Eine zentrale berufsvorbereitende Maßnahme stellt die Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III dar. Im Rahmen der EQ absolvieren junge Erwachsene ohne Ausbildungsplatz ein gefördertes Praktikum. Ziel ist es, sie auf eine Ausbildung vorzubereiten. Berufsschulpflichtige Jugendliche besuchen parallel die Berufsschule. Dabei dauert die EQ zwischen sechs und zwölf Monaten und beginnt in der Regel im Zeitraum von Oktober bis März. Der Personenkreis, der im Allgemeinen an einer EQ teilnehmen kann, umfasst Personen ohne eine in Deutschland anerkannte abgeschlossene Berufsausbildung oder ein anerkanntes abgeschlossenes Studium, die jünger als 35 Jahre alt sind. Ausnahmen sind jedoch möglich. Wird im Anschluss an die EQ eine entsprechende Ausbildung begonnen, kann die EQ mit Einverständnis des Ausbildungsbetriebs und der zuständigen Kammer als Ausbildungszeit angerechnet werden.

³² Nach der Zusammenführung der ausbildungsbegleiteten Hilfen nach § 75 (alt) SGB III und der Assistierten Ausbildung nach § 130 (alt) SGB III zu einem Förderinstrument Assistierte Ausbildung (AsA) können die hier vorgestellten Ergebnisse auf die Angebote von AsA bezogen werden, die sich direkt auf die schulische und berufliche Förderung der Auszubildenden fokussieren.

³³ Die unten dargestellten Analysen basieren nur auf den IEB-Daten. Analysen, die zusätzlich auf der Längsschnittbefragung basieren, werden in diesem Abschnitt nicht gezeigt, da sich die daraus resultierenden Schlussfolgerungen nicht von denjenigen aus der Hauptevaluation unterscheiden (siehe Bonin et al. 2021 für eine Beschreibung dieser Ergebnisse).

Personen werden im Folgenden zur Treatmentgruppe gezählt, wenn sie ihre erste EQ innerhalb des Untersuchungszeitraums vom 1. August 2017 bis 11. September 2018 begonnen und vor ihrer Teilnahme an der EQ keine andere berufsvorbereitende Maßnahme besucht haben. Personen, die nach dem Beginn der EQ weitere berufsvorbereitende Maßnahmen besuchen, werden nicht ausgeschlossen. Insgesamt können in den vorliegenden Verwaltungsdaten 8.078 Personen als Teilnehmende identifiziert werden. Der Zugang in die EQ schwankt im Jahresverlauf zyklisch. So beginnt ungefähr die Hälfte der Teilnehmenden ihre EQ im August oder September 2017 oder 2018.

Als Nichtteilnehmende gelten Personen, die weder an einer EQ noch an einer anderen berufsvorbereitenden Maßnahme teilgenommen haben, aber die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer EQ erfüllt hätten. Ausgeschlossen werden daher Personen, die zum Zeitpunkt des fiktiven Maßnahmeneintritts mindestens 35 Jahre alt sind oder sich im Vormonat in einer anderen Maßnahme, in einer Ausbildungsphase (z.B. berufliche Erstausbildung oder Studium) oder in Beschäftigung befanden.

5.2.2.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Die kurz- und langfristigen Ziele der EQ sind unterschiedlich. In der kurzen Frist verfolgt die EQ das vorrangige Ziel, den Teilnehmenden in ein Ausbildungsverhältnis zu verhelfen. Langfristig sollen die Teilnehmenden an einer EQ ein stabiles Beschäftigungsverhältnis aufnehmen, beispielsweise in Form einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Bei der Betrachtung der Zielgrößen gilt es zu berücksichtigen, dass die EQ von den Arbeitgebern bereits als Ausbildung gemeldet wird, da sie unter bestimmten Bedingungen zur Ausbildung angerechnet werden kann. Da die Teilnahme an der Maßnahme selbst jedoch noch kein „Erfolg im engeren Sinn“ darstellt, wird die Ausbildung als Zielgröße exklusive der EQ-Zeit betrachtet. Hierbei zeigt sich deskriptiv, dass unter den Teilnehmenden der Anteil derjenigen, die sich zwischen sechs und zwölf Monaten nach Beginn der EQ in einer Berufsausbildung befinden, auf 60 Prozent ansteigt, während sich der Anteil in der Kontrollgruppe nur leicht auf etwa 10 Prozent erhöht.

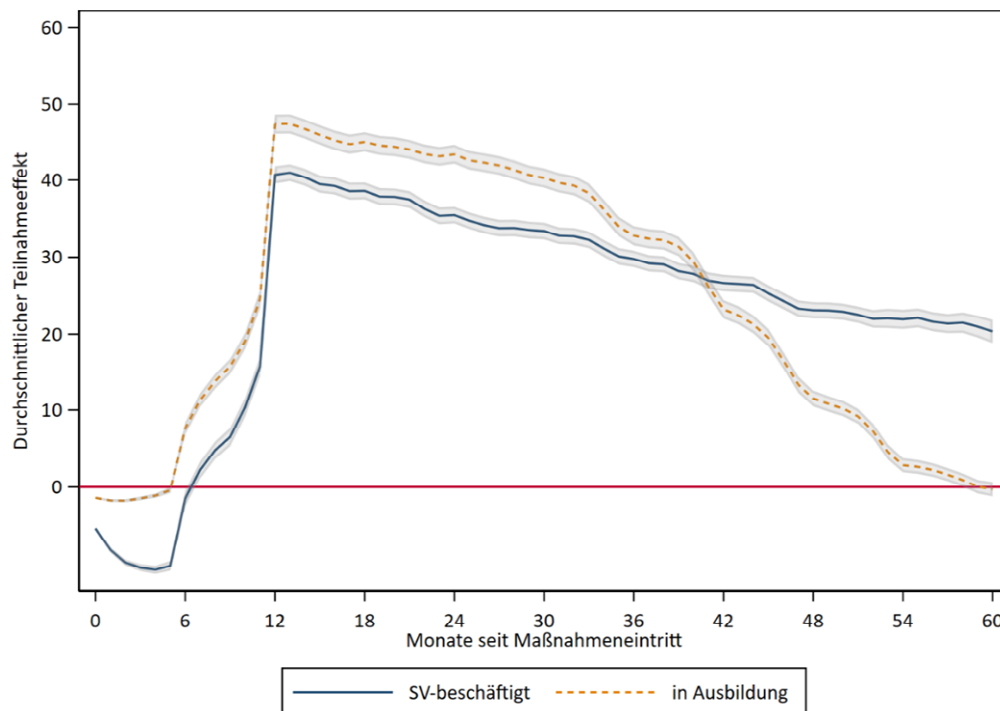
Deskriptiv zeigt sich zudem eine positive Korrelation zwischen der Teilnahme an einer EQ und dem Ausüben einer Beschäftigung. Analysen mit den Prozess- und Befragungsdaten ergeben, dass die Teilnahme an einer EQ von individuellen und regionalen Faktoren beeinflusst wird. Die Teilnahme an einer EQ ist folglich selektiv. Vor allem Geflüchtete mit guten Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration nehmen an einer EQ teil. Aus diesem Grund kann der deskriptive Verlauf nicht kausal interpretiert werden. Das bedeutet, dass deskriptive Unterschiede ebenso auf persönliche Merkmale der Teilnehmenden zurückzuführen sein könnten wie auf die Teilnahme an der EQ. Folglich ist es notwendig, möglichst ähnliche Personen aus der Treatment- und Kontrollgruppe miteinander zu vergleichen. Wir nutzen dazu den Ansatz des Propensity Score Matchings (siehe Kapitel 4).

Abbildung 5.9 stellt den durchschnittlichen Effekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit dar, sich in einer Ausbildung bzw. sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu befinden. Da in den Analysen die Zeit in der EQ nicht als Ausbildungszeit angerechnet wird, um die langfristigen Effekte besser beurteilen zu können, ist ein anfänglicher „Lock-in-Effekt“ zu beobachten. Nach sechs Monaten, also mit Beendigung der EQ, steigt der durchschnittliche Teilnahmeeffekt stark an. Nach zwölf Monaten ist die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, für Teilnehmende rund 50 Prozentpunkte höher als für Nichtteilnehmende. Die Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu sein, wozu die Ausbildung ebenfalls zählt, wächst für Teilnehmende im Vergleich zu Nichtteilnehmenden weniger stark, da Nichtteilnehmende häufiger direkt in den Arbeitsmarkt einsteigen. Zwischen dem 12. und 36. Monat nach Maßnahmenbeginn sinkt der Effekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung bzw. in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inkl.

Ausbildung) zu sein, leicht ab. Der sinkende Effekt deutet darauf hin, dass auch Nichtteilnehmende mit der Zeit die Möglichkeit nutzen, eine Ausbildung bzw. eine andere Beschäftigung aufzunehmen. Dabei beginnen jedoch nur sehr wenige Nichtteilnehmende eine Ausbildung. Nach 36 Monaten befinden sich nur rund 11 Prozent der Nichtteilnehmenden in Ausbildung.

Ab dem 36. Monat nach Maßnahmenbeginn sinkt der durchschnittliche Teilnahmeeffekt auf die Ausbildung stark ab. Diese Entwicklung ist plausibel, da abhängig von der Anrechnung der EQ-Zeit die meisten Teilnehmenden ihre Ausbildung in diesem Zeitraum abschließen. Nach 60 Monaten ist der Teilnahmeeffekt auf eine Ausbildung schließlich nicht mehr signifikant von Null verschieden. Zu diesem Zeitpunkt befinden sich jeweils 7 Prozent der Teilnehmenden und der Nichtteilnehmenden in Ausbildung. Da mit dem Abschluss der Ausbildung zumeist ein sicheres Beschäftigungsverhältnis einhergeht, lässt sich für Teilnehmende einer EQ eine um 20 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit feststellen, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auszuüben.

Abbildung 5.9 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Ausbildung) zu befinden (exklusive EQ, Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EQ eine etwa 47 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse starke Effekte der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, in einer Ausbildung zu sein. Diese Effekte scheinen nachhaltig zu sein, da keine Veränderungen zu kritischen Zeitpunkten, wie dem Ende der Probezeit oder den Zwischenprüfungen zum Halbjahr, erkennbar sind. In der kurzen und mittleren Frist fallen die Effekte der EQ auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung insgesamt geringer aus. Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass deutlich mehr Personen aus der Kontrollgruppe eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, als in eine Ausbildung überzugehen. In der langen Frist ist der Effekt der EQ auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung höher als nur auf die Ausbildung, da Teilnehmende die Ausbildung drei bis vier Jahre nach Maßnahmenbeginn beenden. Da der Anteil der Nichtteilnehmenden, die sich in Ausbildung befinden, über den gesamten Zeitraum gering ist, gibt es keine nennenswerten Nachholeffekte derer, die nicht an einer EQ teilnehmen.

Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung stellt sich die Frage nach der Nachhaltigkeit und Qualität der Beschäftigungsverhältnisse, da Personen ohne Ausbildungsabschluss häufig Helfertätigkeiten ausüben, die mit einem unsicheren Beschäftigungsstatus verbunden sind. Dazu wird in Abbildung 5.10 die Entwicklung des Anforderungsniveaus während einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung für Teilnehmende und Kontrollpersonen (nach dem Matching) dargestellt.³⁴ Das Anforderungsniveau wird hier als Anteil an allen Personen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dargestellt. Insgesamt weisen Treatment- und Kontrollpersonen unterschiedliche Beschäftigungsquoten auf. Ausgeschlossen sind Ausbildungs- und EQ-Episoden, sodass Teilnehmende nur beobachtet werden, wenn sie nach der EQ in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und nicht in eine Ausbildung übergehen oder im Zeitverlauf die Ausbildung (planmäßig) beenden und anschließend eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben.

Es wird deutlich, dass Teilnehmende, die ihre EQ direkt in den ersten Monaten abbrechen, häufiger Fachkrafttätigkeiten übernehmen (70 Prozent).³⁵ Somit brechen diese Personen ihre EQ eher zugunsten eines attraktiven Beschäftigungsverhältnisses ab. Insgesamt handelt es sich jedoch nur um wenige Personen, die die EQ bereits direkt nach Beginn abbrechen und in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach ihrer EQ eine Tätigkeit als Fachkraft übernehmen, wenn sie in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen, wird bis zum zwölften Monat geringer. Etwa 30 Monate nach (fiktivem) Maßnahmen Eintritt steigt der Anteil der Fachkräfte wieder deutlich an und überwiegt schließlich gegenüber dem Anteil der Teilnehmenden mit Helfertätigkeit. Diese Entwicklung spiegelt vermutlich den erfolgreichen Abschluss der Ausbildung wider. Der Anteil der Teilnehmenden mit Helfertätigkeiten verläuft gegenläufig zum Anteil mit Fachkrafttätigkeiten.

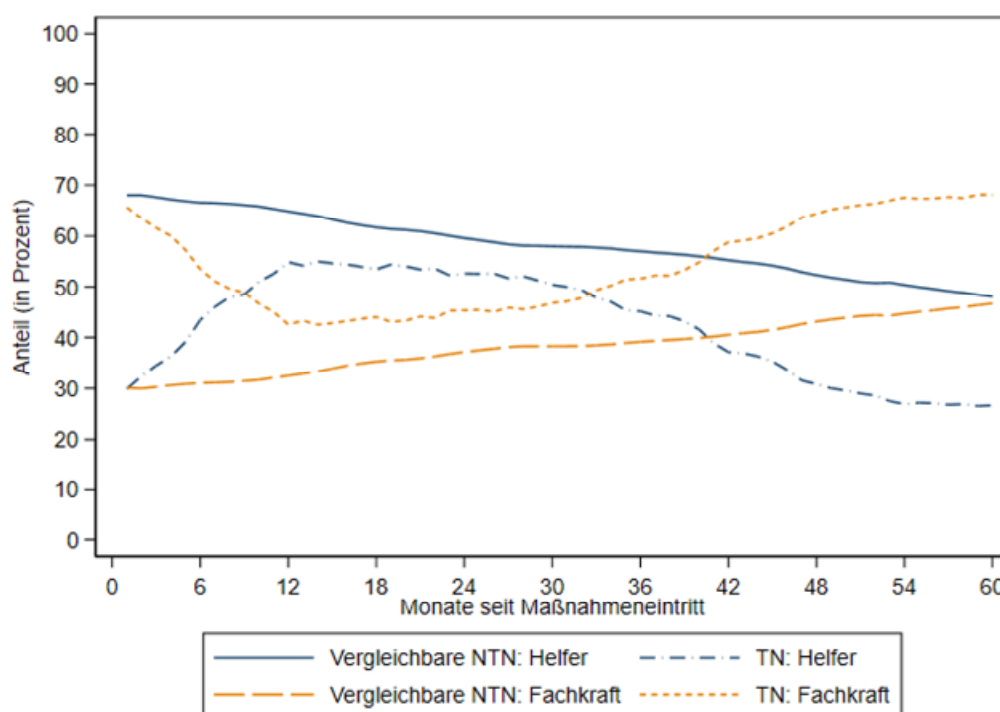
Die Anteile von vergleichbaren Nichtteilnehmenden in Helfer- und Fachkrafttätigkeiten verlaufen dagegen im Zeitverlauf geradlinig und ohne Schwankungen. Über die Zeit nimmt der Anteil an Fachkräften kontinuierlich zu, während der Anteil an Nichtteilnehmenden mit Helfertätigkeiten absinkt. Während zu Beginn 70 Prozent eine Helfertätigkeit und 30 Prozent eine Fachkrafttätigkeit ausüben, übt am Ende des Beobachtungszeitraums von 60 Monaten die eine Hälfte der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Nichtteilnehmenden eine Fachkrafttätigkeit und die andere Hälfte eine Helfertätigkeit aus.

³⁴ Hier muss erneut beachtet werden, dass im Rahmen dieser Analyse auf eine Beschäftigung nach dem (fiktiven) Maßnahmen Eintritt, einem möglicherweise durch die Teilnahme beeinflusstem Ergebnis, bedingt wird. Dadurch kann nicht mehr gewährleistet werden, dass die hier betrachteten Teilnehmenden und Kontrollpersonen vergleichbar sind. Es könnte beispielsweise der Fall sein, dass die Kontrollpersonen in der Untergruppe der Beschäftigten positiv selektiert sind, weil sie es auch ohne Maßnahme „geschafft“ haben.

³⁵ Da eine EQ mindestens sechs Monate dauern soll, wird ein Abbruch hier als eine Dauer von weniger als sechs Monaten definiert.

Insgesamt lässt sich aus den Ergebnissen ableiten, dass ein Großteil der Teilnehmenden, die nach der EQ nicht in Ausbildung, sondern in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung übergehen, vorerst instabilere Helfertätigkeiten aufnimmt. Die Nichtteilnehmenden üben zu Beginn des Betrachtungszeitraums ebenfalls mehrheitlich Helfertätigkeiten aus. Die EQ verdrängt also eher Helfer- als Fachkrafttätigkeiten, was die Feststellung von Lock-in-Effekten (vgl. Abbildung 5.9) relativiert. Der Anteil an Teilnehmenden mit Fachkrafttätigkeit liegt für den gesamten Zeitraum über demjenigen der Nichtteilnehmenden und ist nach 60 Monaten rund 20 Prozentpunkte höher. Weitere Anhaltspunkte dafür, dass EQ-Teilnehmende stabilere Beschäftigungsverhältnisse als Kontrollpersonen eingehen, zeigen sich auch in der geringeren Wahrscheinlichkeit von Teilnehmenden, eine geringfügige Beschäftigung (bis 20 Monate nach Eintritt in die EQ signifikant) aufzunehmen. Zudem haben Teilnehmende auch langfristig eine geringere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, als vergleichbare Kontrollpersonen.

Abbildung 5.10 Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: TN bedeutet Teilnehmende und schließt alle Personen ein, die im jeweiligen Monat zwischen August 2017 und September 2018 in eine Maßnahme des betrachteten Typs (hier: EQ) eingetreten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. NTN bedeutet vergleichbare Nichtteilnehmende und schließt alle Kontrollpersonen für die jeweilige Monatskohorte ein, die in der Untersuchungsstichprobe enthalten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts gemessen. Für die Nichtteilnehmenden wird der Stand im jeweiligen Monat der Nichtteilnahme gemessen. Es werden nur Personen dargestellt, die als Helfer oder Fachkraft arbeiten. Der Anteil an Personen, die als Experte oder Spezialist arbeiten ist sehr gering und wird deshalb nicht dargestellt.

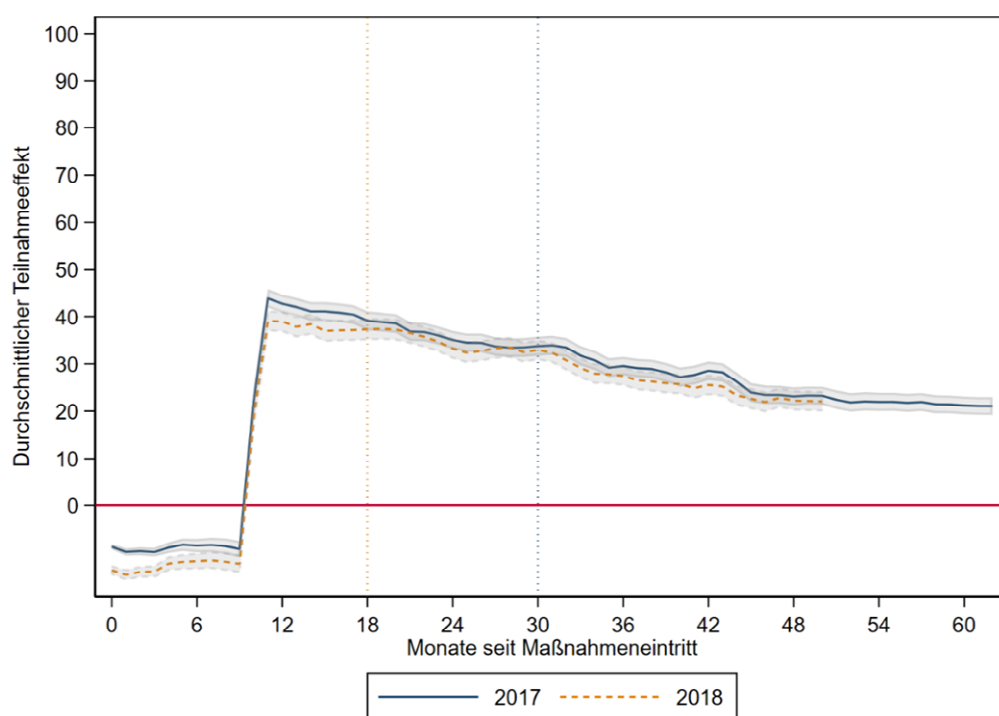
Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt gehen etwa 65 Prozent der Teilnehmenden an einer EQ, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, einer Helfertätigkeit nach.

5.2.2.3 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

Die Corona-Pandemie und die damit zusammenhängenden Maßnahmen hatten Auswirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot (DIHK 2020; Maier 2020). Inwiefern davon auch die Wirkungen der EQ auf die Arbeitsmarktintegration betroffen sind, wird im Folgenden untersucht.

Abbildung 5.11 zeigt den durchschnittlichen Teilnahmeeffekt einer EQ für Eintritte im August bzw. September getrennt für die Jahrgänge 2017 und 2018 in Abhängigkeit vom (fiktiven) Maßnahmen-eintritt. Der Beginn der Corona-Pandemie ist für jeden Ausbildungsjahrgang mit einer vertikalen Linie in der entsprechenden Farbe gekennzeichnet. Während Personen, die im September 2017 eine EQ begonnen haben, zu Beginn der Pandemie schon am Ende ihrer Ausbildung stehen, sind Personen mit Maßnahmenbeginn im September 2018 noch mitten in der Ausbildung. Zwischen den beiden Ausbildungsjahrgängen ergeben sich nur zu Beginn nach dem (fiktiven) Maßnahmen-eintritt unterschiedliche Effekthöhen. In den ersten zehn Monaten ist der Effekt einer EQ-Teilnahme für die Kohorte 2018 negativer als für die Kohorte 2017. Dieser für die Kohorte 2018 weniger stark ausgeprägte Lock-in-Effekt einer EQ-Teilnahme erscheint plausibel, da sich die Kontrollpersonen der Kohorte 2018 im Durchschnitt schon längere Zeit in Deutschland aufhielten als Kontrollpersonen der Kohorte 2017.

Abbildung 5.11 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, für die Ausbildungsjahrgänge 2017 und 2018 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungss Stichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Die Jahre 2017 bzw. 2018 beziehen sich auf Beginn der EQ. Da Ausbildungen zumeist drei Jahre andauern, sind Teilnehmende aus 2017 nur zum Ende der Ausbildungszeit durch die Corona-Pandemie betroffen. Die Ausbildungszeit des Ausbildungsjahrgang 2018 überschneidet sich um ca. ein Jahr mit der Corona-Pandemie (je nach individueller Anrechenbarkeit der EQ).

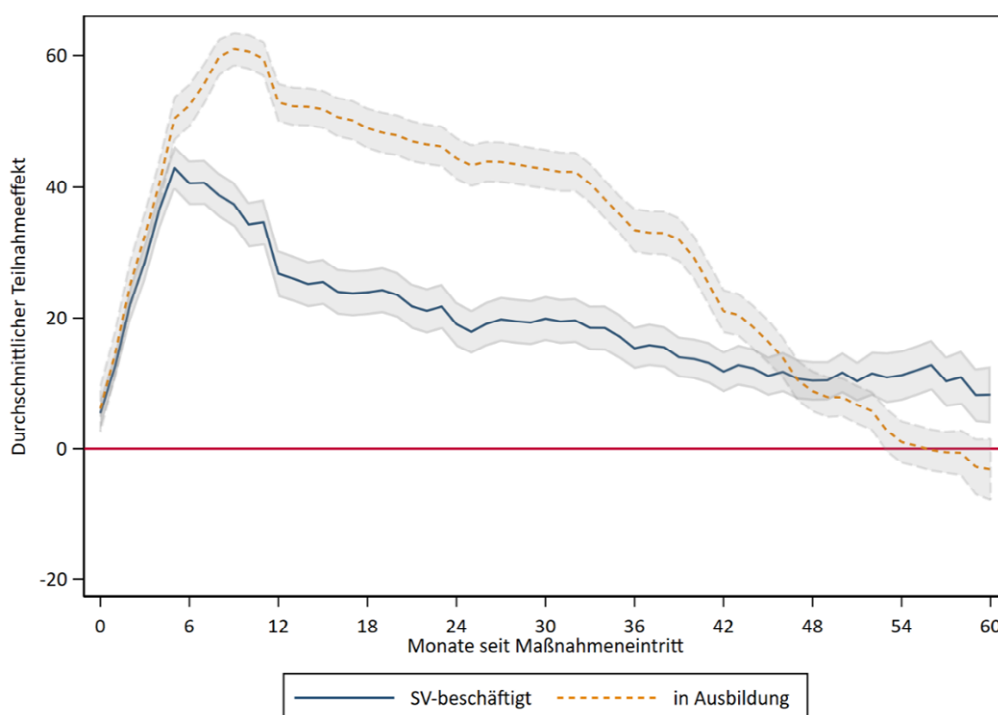
Lesehilfe: Im Ausbildungsjahrgang 2017 lag zwölf Monate nach fiktivem Maßnahmen-eintritt der durchschnittliche Teilnahmeeffekt bei 45 Prozent, d.h. Teilnehmende einer EQ aus dem Ausbildungsjahrgang 2017 haben eine um 45 Prozent gesteigerte Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein als vergleichbare Nichtteilnehmende dieses Jahrgangs.

Die Tatsache, dass sich der Effekt zwischen den Kohorten, die unterschiedlich stark von der Corona-Pandemie betroffen waren, nicht unterscheidet, deckt sich mit Ergebnissen in der Literatur (Biebeler und Schreiber 2020). Demnach hatte die Corona-Pandemie im untersuchten Kontext keinen Einfluss auf Ausbildungsabbrüche und den Übergang zwischen Ausbildung und Beruf.

5.2.2.4 Maßnahmeneffekte des erfolgreichen Abschlusses einer EQ

Neben dem Vergleich von Personen, die eine EQ beginnen, mit Personen, die keine EQ beginnen, können auch Personen, die ihre EQ erfolgreich abgeschlossen haben, mit Personen, die ihre EQ abgebrochen haben, verglichen werden. Die Grundgesamtheit bilden dabei alle Personen in der Untersuchungsstichprobe, die im Untersuchungszeitraum eine EQ begonnen und zuvor keine andere berufsvorbereitende Maßnahme besucht haben (insgesamt 8.075 Personen). Davon brechen 1.915 Personen ihre EQ ab. Dies entspricht 24 Prozent aller Teilnehmenden.

Abbildung 5.12 Durchschnittlicher Effekt des Abschlusses der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende, die eine EQ abschließen, eine um etwa 27 Prozentpunkte höhere Quote auf, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu sein, als vergleichbare Teilnehmende, die eine EQ abbrechen.

In Abbildung 5.12 ist der Effekt einer abgeschlossenen EQ auf die Arbeitsmarktintegration (Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung) grafisch dargestellt. Sowohl für Ausbildungen als auch für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung zeigt sich kurz- und mittelfristig ein positiver und signifikanter Effekt. Mit zunehmender Dauer nimmt der Effekt in Bezug auf die Ausbildung ab. Nach 60 Monaten ist kein Effekt mehr nachweisbar, da die Ausbildung am Ende des Beobachtungszeitraums in der Regel abgeschlossen ist. Der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, nimmt ebenfalls ab, bleibt aber bis zum Ende des Beobachtungszeitraums bestehen. Fünf Jahre nach Beginn der Maßnahme weisen Personen, die eine EQ abgeschlossen haben, eine rund 10 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit auf, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, als diejenigen, die ihre EQ abgebrochen haben.

5.2.2.5 Wirkungsheterogenitäten

Um zu untersuchen, inwiefern verschiedene Teilgruppen unterschiedlich stark von der Teilnahme an einer EQ profitieren, werden im Folgenden die Effekte auf die Arbeitsmarktintegration nach Geschlecht, Rechtskreiszugehörigkeit, Alter und Ankunftszeit sowie nach institutionellen Rahmenbedingungen und regionalen Gegebenheiten ermittelt. Dazu wird für jede Analyse ein neues Propensity Matching und Balancing durchgeführt.³⁶

Zunächst werden die Effekte der EQ auf die Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder Ausbildung getrennt nach Geschlecht betrachtet (Abbildung 5.13). Der Großteil der Personen, die an einer EQ teilnehmen, ist dabei männlich (93 Prozent). Es zeigt sich sowohl für männliche als auch für weibliche Geflüchtete ein ähnliches Muster wie in den Hauptergebnissen (vgl. Abbildung 5.9). So steigt der Effekt vom sechsten bis zum zwölften Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt an. Im weiteren Zeitverlauf fällt auf, dass der Effekt der EQ jeweils für Männer und Frauen parallel leicht abnimmt, wobei der durchschnittliche Teilnahmeeffekt für Frauen langfristig über dem der Männer liegt. Auch 60 Monate nach der Teilnahme an einer EQ zeigt sich für Frauen noch eine um rund 30 Prozentpunkte und für Männer um rund 20 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung oder Ausbildung zu sein. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass geflüchtete Frauen mehr Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben (unter anderem aufgrund von Problemlagen, die vor allem um Spracherwerb und sprachliche Verständigung einerseits und um Kinderbetreuung andererseits kreisen; vgl. dazu die ausführliche Diskussion in Bonin et al. 2021, Abschnitt 7.2.2). Deshalb dürfte die EQ bei Frauen eine stärkere Wirkung entfalten.

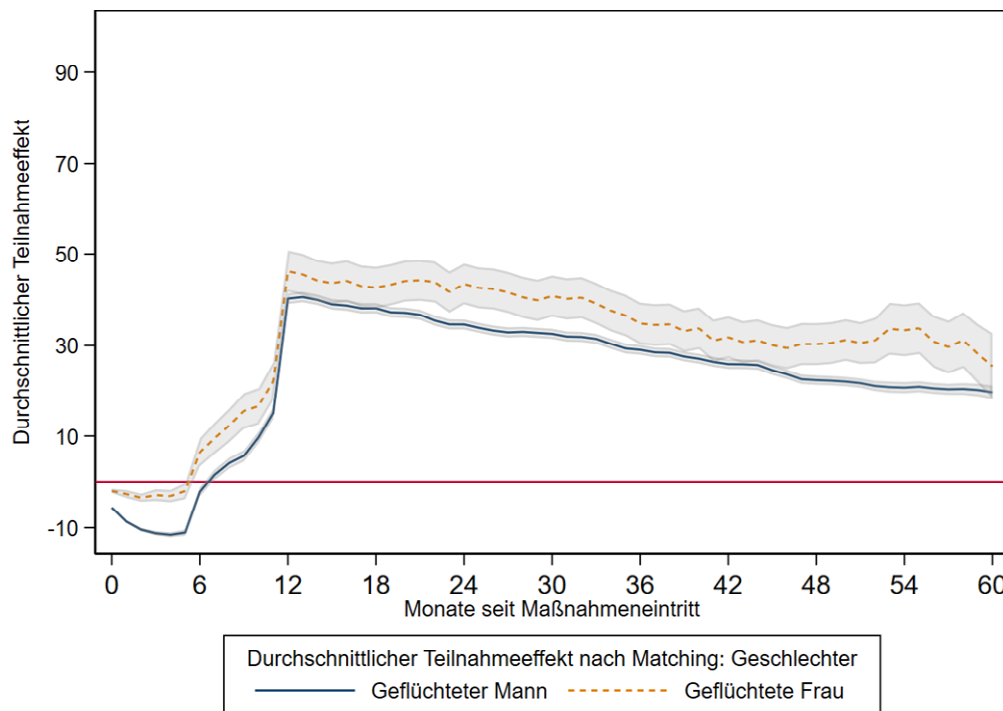
Bezogen auf die Analysen nach Rechtskreiszugehörigkeit (SGB II oder SGB III), Alter (jünger als 25 Jahre oder mindestens 25 Jahre alt) und dem Ankunftszeitpunkt (während der Öffnung der Balkanroute) lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen untersuchten Gruppen erkennen. Die Ergebnisse ähneln den Hauptergebnissen jeweils stark.

Darüber hinaus wurden Heterogenitätsanalysen nach der Organisation der Jobcenter und Arbeitsagenturen sowie nach regionalen Gegebenheiten durchgeführt. Hinsichtlich der Organisation der Jobcenter und Arbeitsagenturen finden sich nur geringe Unterschiede in der Wirkung der EQ auf die Aufnahme bzw. den Verbleib in Ausbildung. Es zeigt sich jedoch, dass EQ bei Jobcentern und Arbeitsagenturen, die angeben, bei der Entscheidung über die Teilnahme an einer Maßnahme die zur Verfügung stehenden Mittel stark zu berücksichtigen, höhere Effekte auf die Aufnahme bzw. den Verbleib in Ausbildung haben als EQ von Jobcentern und Arbeitsagenturen, die angeben, die finanziellen Mittel wenig zu berücksichtigen. Allerdings bleiben diese Unterschiede nur mittelfristig bestehen.

Die Wirkung der EQ variiert nicht in Abhängigkeit von den regionalen Arbeitslosen- und Ausländerquoten. Leicht höhere Effekte der EQ-Teilnahme auf die Ausbildung an Standorten mit einer unterdurchschnittlichen Industriequote und damit einer überdurchschnittlichen Dienstleistungsquote könnten aber auf niedrigere Abbruchquoten bzw. eine höhere Übergangsquote in Ausbildung nach der EQ von Geflüchteten im Dienstleistungsbereich hinweisen.

³⁶ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der EQ noch vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt steht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Abbildung 5.13 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, nach Geschlecht (exklusive EQ, Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer EQ eine etwa 47 Prozentpunkte höhere Quote auf, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu sein, als vergleichbare weibliche Nichtteilnehmende.

5.2.3 Ausbildungsbegleitende Hilfen

5.2.3.1 Einleitung

Im Rahmen der ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a.F. erhielten junge Erwachsene entweder in Einzel- oder Gruppenunterricht mindestens drei Stunden pro Woche Unterstützung mit dem Ziel, die Ausbildung erfolgreich abzuschließen. Die abH fand bei einem Bildungsträger statt, der einen individuellen Förderplan ausgearbeitet hat. Die Unterstützung konnte Nachhilfe in der Fachtheorie oder in Deutsch, Hilfe bei Alltagsproblemen sowie vermittelnde Gespräche zwischen Ausbildern, Lehrkräften und Eltern umfassen. Zur Zielgruppe gehörten Personen, die sich in Ausbildung befanden und deren erfolgreicher Abschluss beispielsweise durch Bildungsdefizite, Sprachprobleme, Prüfungsangst oder Schwierigkeiten im sozialen Umfeld gefährdet war.

Darüber hinaus bestand für Teilnehmende an einer EQ auch die Möglichkeit, während der Teilnahme zusätzlich eine abH zu erhalten, um die Übernahme in eine betriebliche Berufsausbildung zu unterstützen. Da diese Maßnahmen je nach Zuschnitt unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen, wird im folgenden Abschnitt nur die abH während einer Ausbildung betrachtet. Welchen Effekt die abH während einer EQ hat, wird separat in Abschnitt 5.2.3.4 untersucht.

Für die abH werden im Gegensatz zur EQ keine Analysen zur möglichen Wirkung der Corona-Pandemie dargestellt. Aufgrund des spezifischen Studiendesigns beschränkt sich die Einbeziehung

von Teilnehmenden auf solche, die bis September 2018 in eine abH eingetreten sind. Dies führt dazu, dass sich die Teilnehmenden aus dem Ausbildungsjahr 2018 im Vergleich zu denen aus dem Ausbildungsjahrgang 2017 systematisch unterscheiden. Dies liegt daran, dass für das Jahr 2018 nur Eintritte in abH in den ersten beiden Ausbildungsmonaten berücksichtigt werden können. Für das Jahr 2017 liegen dagegen Daten von Teilnehmenden vor, die über das gesamte Jahr in einer abH eingetreten sind. Ein Vergleich beider Kohorten ist somit nicht möglich.

In der Treatment- und Kontrollgruppe werden alle Personen betrachtet, die im Untersuchungszeitraum ihre erste berufliche Ausbildung absolvieren. Die Treatmentgruppe umfasst Personen, die im Untersuchungszeitraum ihre erste abH beginnen und zuvor noch nie an einer anderen ausbildungsbegleitenden Maßnahme teilgenommen haben. Entsprechend werden in der Kontrollgruppe alle Personen ausgeschlossen, die schon einmal eine ausbildungsbegleitende Maßnahme (also auch im Rahmen einer anderen Maßnahme wie z.B. der AsA nach § 130 (alt) SGB III) erhalten haben. Insgesamt können 3.731 Geflüchtete beobachtet werden, die im Untersuchungszeitraum eine abH begonnen haben und nach der beschriebenen Definition zur Treatmentgruppe gehören. Die Zahl der Geflüchteten, die zum Kreis der Nichtteilnehmenden gehört, beträgt 18.803 Personen.

Die meisten Teilnehmenden erhalten die abH über die gesamte Dauer der Ausbildung hinweg. Für die Mehrheit der Teilnehmenden beginnt die abH schon mit dem Beginn der Ausbildung. Knapp 23 Prozent starten ihre abH bereits im ersten Ausbildungsmonat, die Hälfte innerhalb der ersten drei Monate. Lediglich 10 Prozent aller Teilnehmenden nehmen eine abH erst nach dem ersten Ausbildungsjahr auf.

Betrachtet man die Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit der Teilnahme an einer abH beeinflussen, wird deutlich, dass vor allem jüngere Geflüchtete aus Afghanistan und Syrien mit Hauptschulabschluss und vorherigen Aktivierungsmaßnahmen eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, an einer abH teilzunehmen. Hinsichtlich des Geschlechts zeigen sich in multivariaten Regressionen, die den Einfluss verschiedener Merkmale simultan bestimmen, keine Unterschiede in der Teilnahme-wahrscheinlichkeit. Die Dauer in einem vorangegangenen Sprachkurs beeinflusst hingegen die Teilnahmewahrscheinlichkeit negativ. Dies könnte darauf hindeuten, dass vor allem diejenigen Geflüchtete eine abH erhalten, die (aufgrund fehlender oder nur sehr kurzer Sprachkursteilnahme) sprachliche Defizite haben. Außerdem weisen Geflüchtete ohne im Ausland erworbenen Schulabschluss eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, an einer abH teilzunehmen. Weitere Unterschiede zeigen sich auf Ebene der Jobcenter und Agenturen für Arbeit. Personen, die in Organisationen betreut werden, die angeben, dass die berufliche Qualifizierung sehr wichtig ist, haben eine höhere Wahrscheinlichkeit an einer abH teilzunehmen. Ebenso wirken sich spezialisierte Vermittlungsfachkräfte, die sich überwiegend oder ausschließlich mit der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten beschäftigen, positiv auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus. So erhalten einerseits jene Geflüchteten eine abH, bei denen man erwarten würde, dass sie eine Unterstützung während der Ausbildung benötigen, da sie etwa einen geringeren Bildungsabschluss oder Probleme mit der Sprache haben. Andererseits nehmen aber auch diejenigen Geflüchteten an der abH teil, die von einem erfolgreichen Ausbildungsabschluss stark profitieren würden, beispielsweise aufgrund ihres jungen Alters.

5.2.3.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Da die abH das Ziel verfolgt, Jugendliche zu begleiten und beim erfolgreichen Abschluss ihrer Ausbildung zu unterstützen, werden als Zielgrößen kurzfristig der Verbleib in Ausbildung und langfristig der Übergang der Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrachtet.

Bereits im deskriptiven Vergleich wird deutlich, dass sich Personen, die eine abH erhalten, in den ersten vier Jahren im Durchschnitt häufiger in Ausbildung verbleiben. Zudem sind sie über den gesamten Beobachtungszeitraum häufiger in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, wozu ebenfalls die Ausbildung zählt, als jene Personen, die keine abH erhalten. Erwartungsgemäß nehmen die Anteile der Gruppen bei beiden Ergebnisvariablen im Zeitverlauf ab, wobei der Anteil der Personen in Ausbildung besonders deutlich sinkt.

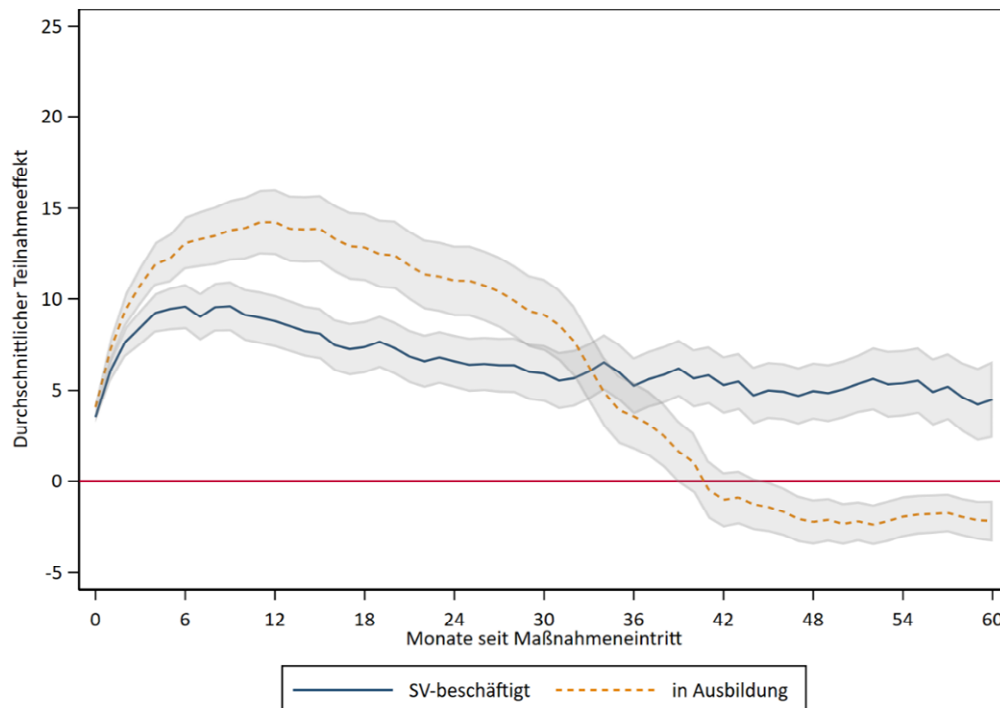
In weiteren Schritten gilt es zu untersuchen, inwiefern sich die deskriptiven Unterschiede aufgrund von verschiedenen Merkmalen der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden erklären lassen und welchen Effekt die abH kausal auf den Verbleib in Ausbildung oder in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung hat. Hierzu wird mit Hilfe des Propensity Score Matchings für verschiedene beobachtete Merkmale der Personen kontrolliert, sodass nur noch ähnliche Personen miteinander verglichen werden, die sich alleinig durch die Teilnahme an einer abH während der Ausbildungszeit unterscheiden. Das Vorgehen entspricht folglich demjenigen bei der Untersuchung der Wirkungen der Teilnahme an der EQ.

Abbildung 5.14 stellt den durchschnittlichen Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden, grafisch dar. Schon zu Beginn der Maßnahme kann ein positiver Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu verbleiben, beobachtet werden. Dieser Effekt steigt in den ersten zwölf Monaten nach dem (fiktiven) Maßnahmenereignis an. Bis zum 30. Monat sinkt der Effekt moderat, anschließend bis zum 42. Monat sehr stark, sodass der Effekt einer abH negativ wird. Folglich zeigt die abH vor allem zu Beginn der Förderung, was in den meisten Fällen dem Beginn der Ausbildungszeit entspricht, eine große Wirkung. Der ab dem 30. Monat sinkende Effekt korrespondiert mit dem Abschluss der Ausbildung. Der ab dem 42. Monat negative Effekt der abH unterstreicht dies. Während sich Kontrollpersonen häufig weiterhin in Ausbildung befinden, haben teilnehmende Personen ihre Ausbildung bereits erfolgreich abgeschlossen.

Hinsichtlich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung inklusive Ausbildung zeigt sich ein anhaltend positiver Effekt über die Zeit. Bis zum sechsten Monat nach dem (fiktiven) Maßnahmenbeginn ist ein Anstieg zu verzeichnen, danach sinkt der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung zu sein, leicht. In diesem Zeitraum nehmen vergleichbare Nichtteilnehmende, die ihre Ausbildung abgebrochen haben, häufiger ein anderes Beschäftigungsverhältnis auf. Die geschätzten Effekte sind hierbei durchgehend positiv und signifikant zwischen fünf und zehn Prozentpunkten. Am Ende des Betrachtungszeitraums verbleibt ein Effekt von etwa fünf Prozentpunkten. Es zeigt sich folglich, dass die höhere Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung abzuschließen, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, einhergeht.

Zusätzlich zum Verbleib in Ausbildung und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist die Analyse von weiteren (relevanten) Ergebnisvariablen der Arbeitsmarktintegration sinnvoll. Analysiert man daher den Effekt der abH auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung exklusive Ausbildung, wird deutlich, dass sich eine abH in den ersten 36 Monaten reduzierend auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auswirkt. Dies spiegelt den positiven Effekt der abH auf die Fortsetzung der Ausbildung wider, da die Ausbildungsdauer zumeist 36 Monate umfasst. Nach Ablauf der 36 Monate, also dem planmäßigen Abschluss der Ausbildung, steigt der Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Zeitverlauf an. Zu Ende des Betrachtungszeitraums stabilisiert sich der durchschnittliche Teilnahmeeffekt bei etwa fünf Prozentpunkten.

Abbildung 5.14 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

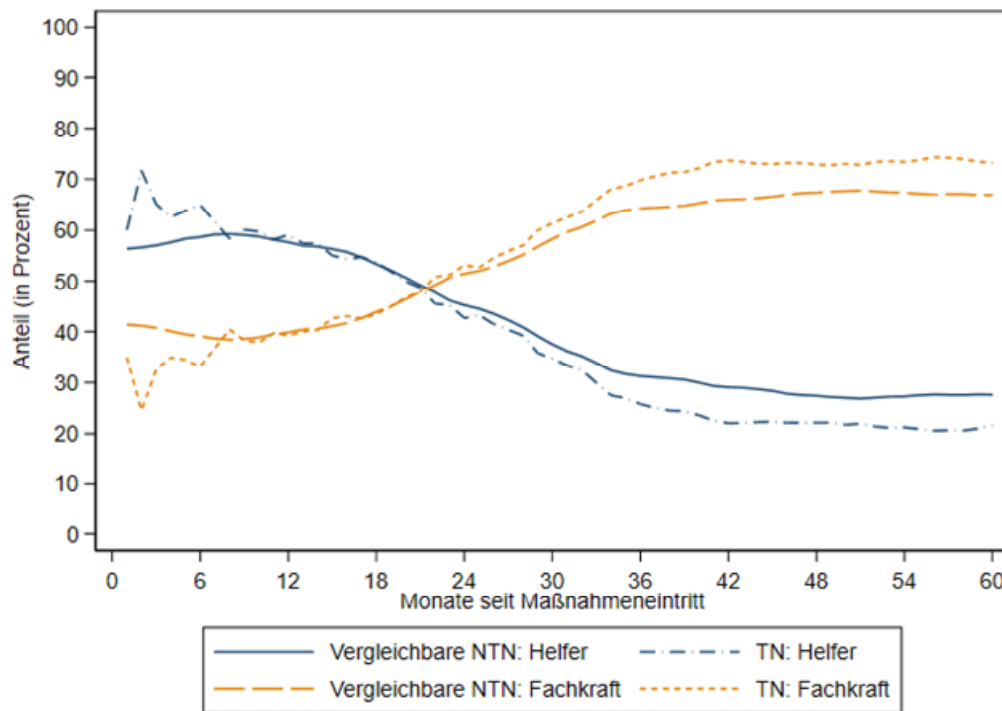
Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH eine etwa 14 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Da eine abgeschlossene Ausbildung ein nachhaltigeres Beschäftigungsverhältnis wahrscheinlicher macht, ist es ein primäres Ziel der abH, junge Erwachsene bei dem Abschluss ihrer Ausbildung zu unterstützen. Daher gilt es genauer zu betrachten, um was für eine Art von Beschäftigungsverhältnis es sich nach dem Abbruch bzw. dem Abschluss der Ausbildung handelt. In Abbildung 5.15 ist dargestellt, wie sich Personen, die sozialversicherungspflichtig beschäftigt, aber nicht in Ausbildung sind, auf die verschiedenen Anforderungsniveaus verteilen. Es zeigt sich, dass unabhängig vom Treatmentstatus der Anteil der Helfertätigkeiten kurz nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt größer ist als der Anteil der Fachkrafttätigkeiten. Mit fortschreitender Zeit nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt üben jedoch immer weniger Geflüchtete eine Helfertätigkeit aus und sind dafür vermehrt als Fachkraft angestellt. Ab dem 20. Monat nach dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt überwiegt der Anteil der Fachkräfte gegenüber dem Helferanteil. Daraus ergibt sich, dass Personen, die sich nicht mehr in Ausbildung befinden, eher Tätigkeiten mit einer niedrigen Qualität nachgehen, als es jene mit einer abgeschlossenen Ausbildung tun würden (meistens Fachkraft oder höher). Diese Entwicklung ist für Teilnehmende und Nichtteilnehmende an einer abH gleich.

Vergleicht man die Anteile von Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden einer abH miteinander, so zeigt sich zwar ein ähnlicher Verlauf. Allerdings sind die vergleichbaren Nichtteilnehmenden gegenüber den Teilnehmenden zu Beginn seltener als Helferinnen oder Helfer tätig und im Gegenzug häufiger als Fachkraft beschäftigt. Dies könnte einerseits darauf zurückzuführen sein, dass Personen, die eine abH erhalten, tendenziell über geringere Kompetenzen verfügen als Personen, die keine abH erhalten, und daher nach einem Ausbildungsabbruch eher einer Helfertätigkeit nachgehen. Die Daten

stützen aber auch die Hypothese, dass in Fällen, in denen nach einem Ausbildungsabbruch Aussicht auf Übergang in eine höherwertige Beschäftigung besteht, mit einer abH gar nicht erst begonnen wird. Ab dem 20. Monat übersteigt nicht nur der Anteil der Fachkräfte den Helferanteil, sondern auch der Anteil der Fachkräfte unter den Teilnehmenden übersteigt den entsprechenden Anteil unter den Nichtteilnehmenden. Dies setzt sich im fortschreitenden Zeitverlauf so fort.

Abbildung 5.15 Verlauf des Anforderungsniveaus bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten nach Abbruch und regulärer Beendigung der Ausbildung (in Prozent)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: TN bedeutet Teilnehmende und schließt alle Personen ein, die im jeweiligen Monat zwischen August 2017 und September 2018 in eine Maßnahme des betrachteten Typs (hier: abH) eingetreten sind. NTN bedeutet vergleichbare Nichtteilnehmende und schließt alle Kontrollpersonen für die jeweilige Monatskohorte ein, die in der Untersuchungsstichprobe enthalten sind und sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befinden. Für die Teilnehmenden wird der Stand zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts gemessen. Für die Nichtteilnehmenden wird der Stand im jeweiligen Monat der Nichtteilnahme gemessen. Es werden nur Personen dargestellt, die als Helfer oder Fachkraft arbeiten. Der Anteil an Personen, die als Experte oder Spezialist arbeiten ist sehr gering und wird deshalb nicht dargestellt.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt gehen etwa 59 Prozent der Teilnehmenden an einer abH, die eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben, einer Helfertätigkeit nach.

Folglich kann man daraus schließen, dass trotz der schlechteren Ausgangslage der Teilnehmenden gegenüber den Nichtteilnehmenden zu Beginn einerseits im Zeitverlauf dieselbe Entwicklung der Qualifikationsverteilung zu beobachten ist, andererseits jedoch auch der Trend zur Höherqualifizierung stärker ausgeprägt ist als unter den Nichtteilnehmenden an einer abH. Somit hat die abH eine positive Wirkung auf die Qualität der Arbeit. Zusätzlich hat die abH über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg einen negativen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein. Die Wahrscheinlichkeit, einer geringfügigen Beschäftigung oder einer Beschäftigung in Teilzeit nachzugehen, unterscheidet sich hingegen nicht zwischen Personen in der Treatment- und Kontrollgruppe. Hierbei spielt möglicherweise eine Rolle, dass Minijobs parallel zur Ausbildung ausgeübt werden. Eine weitere mögliche Erklärung für die Abwesenheit eines Unterschiedes könnte sein, dass die vergleichbaren Nichtteilnehmenden, die ihre Ausbildung häufiger abbrechen, nach

Abbruch der Ausbildung in ihrem Minijob verbleiben, während die Teilnehmenden ihren Minijob weiterhin parallel zur Ausbildung ausüben.

5.2.3.3 Wirkungsheterogenitäten

Ähnlich wie bei den Effekten der EQ (vgl. Abschnitt 5.2.2.5) können sich auch bei der abH heterogene Teilnahmeeffekte für verschiedene Gruppen ergeben. Im Folgenden wird daher analysiert, inwieweit sich die Effekte nach Geschlecht, Rechtskreiszugehörigkeit, Alter und Ankunftszeit sowie nach institutionellen Rahmenbedingungen und regionalen Gegebenheiten unterscheiden. Da es sich um unterschiedliche Teilstichproben mit verschiedenen Merkmalen handelt, wird für jede Analyse ein separates Propensity Score Matching durchgeführt.³⁷

Da Geflüchtete aus verschiedenen Kulturen mit unterschiedlichen geschlechterbezogenen Rollenmodellen stammen, sind in diesem Kontext Heterogenitäten zwischen Männern und Frauen von besonderem Interesse und werden als erstes betrachtet. Da jedoch häufig unbegleitete junge Männer flüchten, können nur wenige Frauen beobachtet werden, sodass die Unsicherheit der Schätzergebnisse für letztere Gruppe groß ist. Dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen. Hinsichtlich der Wirkung einer abH auf die Ausbildung lassen sich keine geschlechterbezogenen Unterschiede erkennen. Auch die geschlechtergetrennte Betrachtung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zeigt keine Heterogenität.

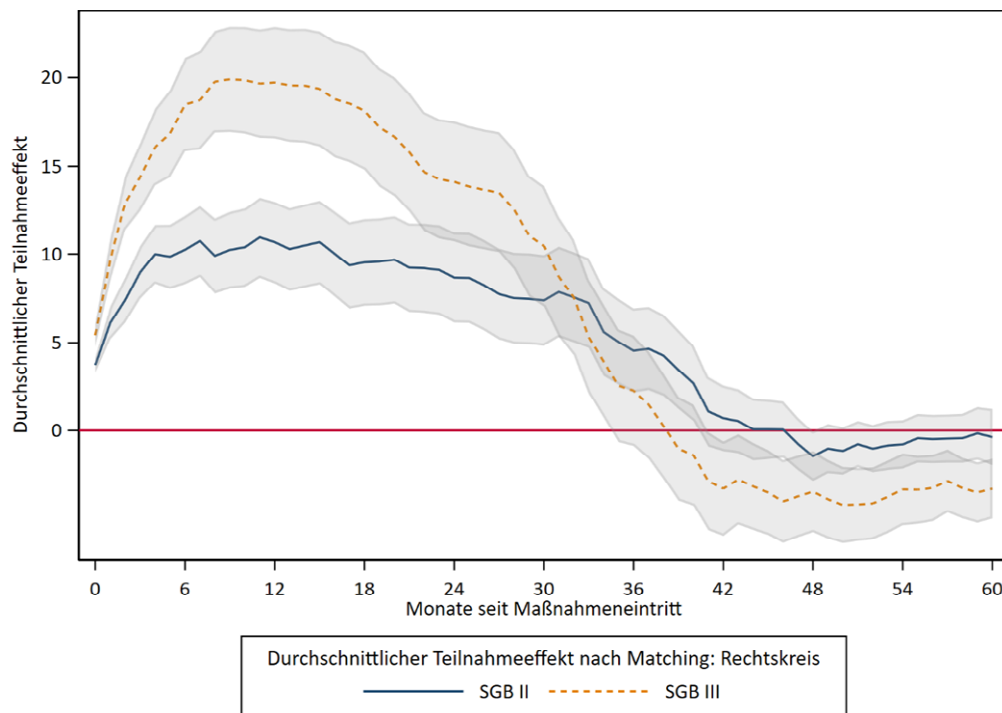
Als zweite Heterogenitätsanalyse wird der durchschnittliche Teilnahmeeffekt getrennt nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III analysiert. Hierfür wird jeweils der zum Zeitpunkt des (fiktiven) Eintritts in die Maßnahme beobachtete Rechtskreis betrachtet. Dabei zeigt sich, dass der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein oder einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (inklusive Ausbildung) nachzugehen, in den ersten 24 Monaten für Personen aus dem SGB III größer ist als für Personen aus dem SGB II (Abbildung 5.16).³⁸ Nach Kontrolle von Eigenschaften der Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen, welche in der Organisationsbefragung erhoben wurden, sind jedoch keine Unterschiede mehr erkennbar. Folglich lassen sich die verschiedenen Effekte der abH nach Rechtskreis durch Unterschiede in der Strategie, im Aufbau oder in der Größe zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen erklären. Darüber hinaus zeigen sich keine Unterschiede in den Effekten der abH bezüglich weiterer Merkmale der Organisationen, wie beispielsweise im Hinblick auf die Betreuungsrelation oder die vorhandenen finanziellen Mittel.

Zudem könnten die Effekte der abH bezogen auf Altersklassen heterogen sein, da verschiedene Faktoren wie beispielsweise Aspirationen und Zukunftsperspektiven zwischen jüngeren und älteren Personen variieren. Getrennte Analysen für Geflüchtete im Alter von mindestens 25 Jahren und unter 25 Jahren zeigen jedoch, dass sich die Wirkung der abH auf die Arbeitsmarktintegration zwischen den Altersklassen nicht unterscheidet. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass sich alle betrachteten Geflüchteten in Ausbildung befinden oder kürzlich eine Ausbildung abgebrochen haben – und insgesamt noch jung sind.

³⁷ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktnahen und arbeitsmarktfernen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der abH noch vor dem Eintritt in den Arbeitsmarkt steht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

³⁸ Neben dem größeren Effekt im SGB III wird auch beobachtet, dass im SGB II betreute Personen häufiger „inaktiv“ werden, sie sich also vom Arbeitsmarkt zurückziehen bzw. – in unserem Fall die noch präzisere Definition – sie nicht mehr in den administrativen Daten enthalten sind. Ein Grund hierfür kann ein tatsächlicher Rückzug vom Arbeitsmarkt sein, aber beispielsweise auch die Aufnahme einer selbstständigen oder verbeamteten Erwerbstätigkeit oder eines Studiums. Bedeutsam mit Blick auf die in diesem Kapitel untersuchten Maßnahmentypen ist vor allem, dass „Inaktivität“ als Ergebnisvariable nicht eindeutig interpretierbar ist, weil darin außerdem auch Schulbesuche zu Ausbildungszwecken enthalten sein können.

Abbildung 5.16 Durchschnittlicher Effekt der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

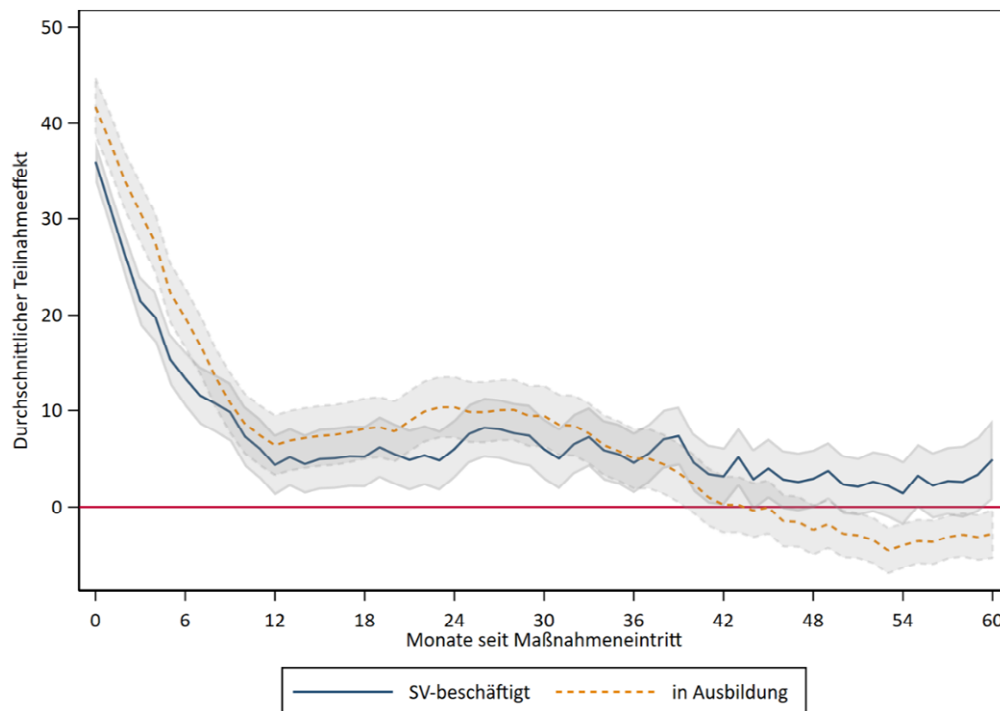
Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH aus dem Rechtskreis SGB III eine etwa 20 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende aus dem Rechtskreis SGB III.

5.2.3.4 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration für die Kombination von EQ und abH

Schließlich kann eine abH auch parallel zu einer EQ stattfinden. Von Interesse ist hierbei vor allem, wie sich die abH während einer EQ auf den Übergang der Teilnehmenden in Ausbildung und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auswirkt. Darüber hinaus soll analysiert werden, ob eine begleitende abH neben einer bestehenden EQ den Teilnehmenden langfristig zu einem stabileren Beschäftigungsverhältnis verhilft.

Von den untersuchten 8.075 Personen, die an einer EQ teilnehmen, erhalten 20 Prozent parallel eine abH. In Abbildung 5.17 sind für diese Personen die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte nach dem Propensity Score Matching dargestellt. Da hier der Übergang in Ausbildung von primärem Interesse ist, wird die EQ-Zeit als Ausbildungszeit berücksichtigt.

Abbildung 5.17 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH parallel zur EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung bzw. in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu befinden (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH, die parallel zu einer EQ verläuft, eine etwa drei Prozentpunkte höhere Quote auf, in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung inklusive Ausbildung zu sein, als vergleichbare Nichtteilnehmende mit nur EQ.

Verglichen mit einer alleinigen EQ-Teilnahme zeigen die Ergebnisse positivere Effekte der Kombination von abH und EQ auf den Übergang in eine Ausbildung. Diese Effekte nehmen jedoch im Zeitverlauf stark ab. Erwartungsgemäß kann ab dem 36. Monat ein Absinken des Effekts auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein, beobachtet werden. Gleichzeitig nimmt jedoch auch der Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung inklusive Ausbildung ab und ist am Ende des Beobachtungszeitraums nicht mehr signifikant von Null verschieden. Selbiges gilt auch für den Effekt auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung exklusive Ausbildung.

Somit lässt sich zusammenfassen, dass durch eine Kombination aus abH und EQ die Teilnehmenden einer EQ vor allem in den ersten zwölf Monaten nach dem (fiktivem) Maßnahmeneintritt bei dem Übergang in eine Ausbildung, also in einer stark von Abbrüchen betroffenen Phase, unterstützt werden. Langfristig betrachtet zeigen sich jedoch keine positiven Effekte auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

5.2.4 Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse zu den Wirkungen von EQ und abH zeigen, dass beide Maßnahmen signifikante Effekte auf die Arbeitsmarktintegration aufweisen, die auch über einen Zeitraum von 60 Monaten stabil bleiben. Dabei sind die kurz- und mittelfristigen Effekte der Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden oder in Ausbildung zu verbleiben, besonders hoch. Langfristig betrachtet scheinen zudem viele Teilnehmende in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen, sodass sich der mittelfristig hohe Effekt auf die Ausbildung langfristig auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu übertragen scheint.

Teilnehmende an einer EQ oder abH befinden sich demnach häufiger in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung einschließlich Ausbildung und sind seltener arbeitslos als Kontrollpersonen. Darüber hinaus zeigt sich langfristig auch ein steigender Anteil an Teilnehmenden, die eine Fachkrafttätigkeit gegenüber einer Helfertätigkeit ausüben. Dieser Anstieg ist stärker als unter den Nichtteilnehmenden.

Insgesamt sind EQ-Teilnehmende über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt 22 Monate länger beschäftigt als Personen in der Kontrollgruppe. Bei abH-Teilnehmenden beträgt der kumulierte Teilnahmeeffekt auf die Beschäftigungsdauer gut vier Monate. Die Dauer des Hilfebezugs verkürzt sich durch die Teilnahme an beiden Maßnahmen ebenfalls im Vergleich zur Kontrollgruppe – bei EQ-Teilnehmenden um 84 Tage über einen Zeitraum von fünf Jahren, bei abH-Teilnehmenden um 53 Tage. Schließlich sind auch erhebliche kumulierte Einkommenseffekte zu verzeichnen, die sich bei EQ auf rund 15.000 Euro und bei abH auf etwa 10.600 Euro summieren.

Vertiefende Analysen sowie Heterogenitätsanalysen erlauben zudem den Schluss, dass zwar alle betrachteten Gruppen von den beiden evaluierten Maßnahmen profitieren, sich die Höhe der Effekte aber nach individuellen Merkmalen der Geflüchteten unterscheidet, wie etwa nach dem Geschlecht bei Teilnahme an einer EQ. Im Hinblick auf den Rechtskreis können ebenfalls Unterschiede beobachtet werden: Ausbildungsbegleitende Hilfen haben für Teilnehmende aus dem SGB III einen größeren Effekt. Diese Unterschiede können jedoch unterschiedlichen Strategien oder anderen institutionellen Merkmale und Eigenschaften der Organisationen in den beiden Rechtskreisen zugeschrieben werden – und sind nicht auf die Rechtskreiszugehörigkeit an sich zurückzuführen.³⁹ Unterschiede in den Effekten im Hinblick auf regionale Faktoren sowie das Alter können hingegen nicht nachgewiesen werden. Ein langfristig negativer Einfluss der Corona-Pandemie auf die Effekte der EQ und deren Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration ist ebenfalls nicht erkennbar.

³⁹ Welche institutionellen Merkmale und Eigenschaften der Organisationen die Effektgröße im Einzelnen beeinflussen, kann im Rahmen dieser Studie jedoch nicht geklärt werden. Hierfür wären weiterführende Erhebungen und Analysen notwendig.

5.3 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

5.3.1 Einleitung

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) zielt erstens auf den Erwerb von Abschlüssen in anerkannten Ausbildungsberufen ab, entweder über Gruppenmaßnahmen bei einem Träger oder über betriebliche Einzelmaßnahmen. Außerdem umfasst FbW Maßnahmen, in denen zertifizierte Teilqualifikationen erreicht oder Lehrgänge absolviert werden, die auf eine Schulfremden- oder Externenprüfung vorbereiten.⁴⁰ Neben diesen Maßnahmen, die auf einen Berufsabschluss abzielen, beinhaltet FbW Anpassungsfortbildungen sowie weitere Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, wie z.B. die Vermittlung von Grundkompetenzen oder Übungsfirmen, Übungswerkstätten oder Übungseinrichtungen, bei denen kein Abschluss erworben wird.

Alle nachfolgend dargestellten Analysen untersuchen die Wirkung der ersten Teilnahme an FbW im Vergleich zu keiner Teilnahme. Sowohl die Teilnehmenden als auch die Nichtteilnehmenden dürfen entsprechend vor August 2017 keine FbW absolviert haben. In Bonin et al. (2021) wurde bei den Nichtteilnehmenden darüber hinaus darauf bedingt, dass sie auch zukünftig, also bis zum damaligen Datenrand im Dezember 2019, in keine FbW eingetreten sind. Diese Einschränkung wird auch in den folgenden Analysen beibehalten, um sicherzustellen, dass sich die Gruppe der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden über beide Untersuchungen hinweg nicht verändert.⁴¹

Im Zeitraum von August 2017 bis September 2018 treten 11.120 von insgesamt 413.720 Geflüchteten⁴² zum ersten Mal in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung ein. Dies entspricht einer Teilnahmewahrscheinlichkeit von 2,7 Prozent. Die durchschnittliche FbW dauert etwas länger als fünf Monate (154 Tage), wobei sowohl sehr kurze Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu einem Monat (15 Prozent der FbW) als auch sehr lange Maßnahmen mit einer Dauer von mindestens einem Jahr (10 Prozent der FbW) durchaus häufig vorkommen. Die Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden an FbW unterscheiden sich zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts zum Teil deutlich hinsichtlich ihrer sozioökonomischen Merkmale sowie ihrer Erwerbs- und Maßnahmenhistorie voneinander. So haben geflüchtete Frauen eine deutlich geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit als geflüchtete Männer. Zudem sind ältere Geflüchtete und Personen mit einem höheren Schul- und Berufsabschluss, insbesondere einem (in Deutschland nicht anerkannten) Hochschulabschluss, in der Gruppe der FbW-Teilnehmenden deutlich überrepräsentiert. Darüber hinaus liegt die Teilnahmewahrscheinlichkeit für Geflüchtete im SGB III deutlich über derjenigen im SGB II. Schließlich finden sich unter den FbW-Teilnehmenden häufiger Personen, die bereits in Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und die einen mindestens siebenmonatigen Sprachkurs absolviert haben.⁴³

⁴⁰ Die Externenprüfung führt zu einem anerkannten Berufsabschluss (Bönke et al. 2022). Um für die Prüfung zugelassen zu werden, muss eine Person mindestens das Eineinhalbfache der beruflichen Ausbildungszeit im entsprechenden Beruf tätig gewesen sein (also 4,5 Jahre bei einer dreijährigen Berufsausbildung). Personen, die an der Externenprüfung interessiert sind, haben die Möglichkeit, sich zuvor in einem von der BA geförderten Lehrgang auf die Prüfung vorzubereiten. Dieser dauert in der Regel sechs Monate.

⁴¹ Dies bedeutet auch, dass bei den Nichtteilnehmenden FbW-Teilnahmen nach Dezember 2019 möglich sind. Personen, die erstmalig nach Dezember 2019 in eine FbW eintreten sind, werden dementsprechend nicht aus der Gruppe der Nichtteilnehmenden ausgeschlossen.

⁴² Zu den hier genannten 413.720 Geflüchteten zählen neben den 11.120 FbW-Teilnehmenden 402.600 potenzielle Kontrollpersonen, die bis einschließlich Dezember 2019 an keiner FbW teilnehmen und in mindestens einem der 14 Eintrittsmonate beobachtet werden und nicht an einer anderen arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahme teilnehmen.

⁴³ Für eine ausführliche Diskussion der Ergebnisse einer Selektionsanalyse, die die Einflussfaktoren auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an FbW untersucht, siehe Bonin et al. (2021).

Um den Teilnehmenden an einer FbW eine möglichst ähnliche Vergleichsgruppe an Nichtteilnehmenden gegenüberzustellen, wird in einem ersten Schritt ein Propensity Score Matching auf Basis von in der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Informationen durchgeführt. Abschnitt 4.1 diskutiert den Matching-Ansatz ausführlicher. Nach Abschluss des Matching-Prozesses unterscheiden sich die 10.964 berücksichtigten FbW-Teilnehmenden und die 402.422 Kontrollpersonen nicht mehr signifikant hinsichtlich ihrer beobachtbaren Charakteristika und die durchgeführten Tests attestieren eine hohe Güte der Schätzungen. Um zusätzliche Merkmale der Geflüchteten zu berücksichtigen, wird das Matching in einem zweiten Schritt um Kontrollvariablen aus der Längsschnitt-Befragung erweitert. Dafür werden alle Geflüchteten herangezogen, die an der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben und nicht als Treatmentgruppe für eine andere Maßnahme gesampelt wurden. Dies reduziert die Anzahl an FbW-Teilnehmenden auf 777 und die der Nichtteilnehmenden auf 2.448. Neben der deutlich geringeren Beobachtungszahl ist zu berücksichtigen, dass die in der Längsschnitt-Befragung befragten Geflüchteten aufgrund des Sampling-Prozesses keine repräsentative Stichprobe der in der Untersuchungsstichprobe beobachteten FbW-Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden darstellen. Ein unmittelbarer Vergleich der Ergebnisse auf Basis der unterschiedlichen Stichproben ist also nicht möglich.

Neben dem Matching-Ansatz wurde auch ein Instrumentvariablen-Ansatz (IV-Ansatz) als weiteres Schätzverfahren zur Identifikation der kausalen Wirkung von FbW auf die Integration der Geflüchteten verwendet. Abschnitt 4.1 diskutiert den IV-Ansatz ausführlicher. Als Instrument für die Teilnahme an einer FbW wurde dabei die Eintrittsintensität in FbW in der betreuenden Organisation im Durchschnitt über die letzten zwölf Monate vor Maßnahmeneintritt verwendet.⁴⁴ Dieses Instrument ist zwar relevant und wird als exogen angenommen, aber der identifizierte Effekt beschreibt die Wirkung von FbW auf die Arbeitsmarktintegration nur für eine sehr kleine und spezifische Gruppe von Geflüchteten (junge, schlecht ausgebildete Geflüchtete, die im SGB III betreut werden). Somit können die Ergebnisse weder verwendet werden, um die Robustheit der Matching-Ergebnisse zu verifizieren, noch führen sie zu einem zusätzlichen Erkenntnisgewinn oder weiteren Handlungsempfehlungen. Aus diesem Grund wird auf eine ausführliche Darstellung im Folgenden verzichtet. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

5.3.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

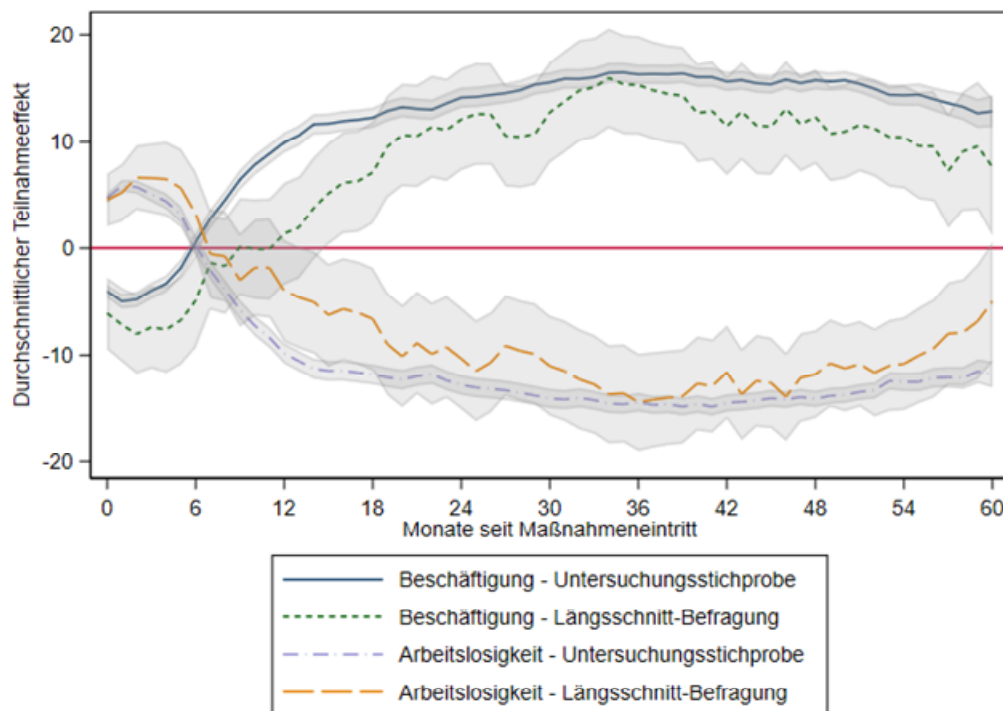
Abbildung 5.18 zeigt die Wirkung von FbW auf die Entwicklung der Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten über die Zeit, sowohl für den Matching-Ansatz, der nur die Informationen aus der Untersuchungsstichprobe verwendet, als auch für den Matching-Ansatz, der zusätzliche Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung verwendet. Durch die Berücksichtigung der weiteren Merkmale reduzieren sich sowohl die Effekte auf die Beschäftigung als auch auf die Arbeitslosigkeit. Diese Reduktion kann allerdings nicht ausschließlich darauf zurückgeführt werden, dass die weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung etwas besser für die Selektion in die Maßnahme kontrollieren, da sich gleichzeitig die Zusammensetzung der Stichprobe verändert (siehe Abschnitt 5.3.1). Insbesondere reduziert sich die Wirkung von FbW auch in einer Schätzung, die keine weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung, sondern lediglich die entsprechende Stichprobe verwendet. Wird die veränderte Stichprobe beachtet, so inkludieren die Konfidenzintervalle der Wirkungseffekte unter Einbeziehung der weiteren Merkmale aus der Längsschnitt-Befragung immer die Wirkungseffekte, die nur die Merkmale der Untersuchungsstichprobe im Matching verwenden.⁴⁵

⁴⁴ Darüber hinaus wurden weitere Instrumente geprüft, die aber allesamt nicht stark genug mit der Teilnahmewahrscheinlichkeit korrelieren und somit nicht relevant sind. Dabei handelt es sich um unterschiedliche Variablen aus den Organisationsbefragungen und regionale Faktoren, wie die Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl oder die Erreichbarkeit der Maßnahmen.

⁴⁵ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Zusammenfassend können die in der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Merkmale bereits für einen großen Anteil der Selektion in FbW kontrollieren. Darüber hinaus erlauben die Ergebnisse auf Basis der Untersuchungsstichprobe detaillierte Heterogenitätsanalysen auch für kleine Gruppen (etwa geflüchtete Frauen), da die Fallzahlen deutlich größer sind als in der Längsschnitt-Befragung. Aus diesen Gründen wird im Folgenden überwiegend auf die Ergebnisse auf Basis der Untersuchungsstichprobe eingegangen. Falls die Ergebnisse auf Basis der verknüpften Stichprobe der Untersuchungsstichprobe mit der Längsschnitt-Befragung auf eine andere Art und Weise als in Abbildung 5.18 von den Ergebnissen auf Basis der Untersuchungsstichprobe abweichen, wird im Text darauf eingegangen.

Abbildung 5.18 Durchschnittliche Effekte einer Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) und der Längsschnitt-Befragung der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa 16 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, beschäftigt zu sein, als die Kontrollpersonen (Ergebnisse auf Basis der Untersuchungsstichprobe).

Die Matching-Ergebnisse auf Basis der Untersuchungsstichprobe in Abbildung 5.18 zeigen, dass die Teilnehmenden in den ersten Monaten nach Maßnahmenbeginn eine niedrigere Beschäftigungs- und eine höhere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit verzeichnen als die Kontrollpersonen. Hierbei handelt es sich um den sogenannten „Lock-in-Effekt“, der dadurch zustande kommt, dass die Teilnehmenden während der Maßnahme weniger Zeit zur Arbeitsuche zur Verfügung haben und als Folge seltener eine Beschäftigung aufnehmen als vergleichbare Personen, die nicht an einer Maßnahme teilnehmen (Biewen et al. 2014; Doerr et al. 2017; Hujer et al. 2006; Stephan und Pahnke 2011). Der Lock-in-Effekt hält rund fünf Monate an, was der durchschnittlichen Maßnahmendauer von 157 Tagen entspricht. Nach diesem Zeitpunkt haben die Teilnehmenden höhere Beschäftigungs- und niedrigere Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten als die Kontrollpersonen. Die Unterschiede

steigen zunächst kontinuierlich über die Zeit, bis sie sich ab etwa 36 Monaten nach Maßnahmenbeginn wieder leicht verringern.⁴⁶ Fünf Jahre nach Maßnahmenbeginn haben FbW-Teilnehmende eine 15 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, und eine 13 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, als die Kontrollgruppe.⁴⁷ Die existierende Literatur zur Evaluation von FbW, unabhängig vom Kontext der Geflüchteten, findet mittel- bis langfristig ebenfalls positive Effekte auf die Beschäftigungs- und negative Effekte auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit (Bernhard und Kruppe 2012; Deeke und Baas 2012; Doerr et al. 2017; Lechner et al. 2011; Osikominu 2013).

Abbildung 5.19 zerlegt die Beschäftigungswirkung von FbW in die Wirkung auf sozialversicherungspflichtige (SV) und auf geringfügige Beschäftigung. Die Effekte auf die SV-Beschäftigung spiegeln exakt die Effekte auf die Beschäftigung insgesamt wider, sind aber zu jedem Zeitpunkt etwas größer. Die Lücke zwischen der Beschäftigung insgesamt und der SV-Beschäftigung entspricht dem durchgehend negativen Effekt auf die geringfügige Beschäftigung. Die Teilnehmenden verlassen von Anfang an die geringfügige Beschäftigung, während die Kontrollpersonen vermehrt geringfügige Beschäftigungsverhältnisse aufnehmen.⁴⁸

Die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, in einer Teilzeitbeschäftigung zu sein, ist ebenfalls durchgehend negativ.⁴⁹ Grundsätzlich ähneln sich die Effekte von FbW auf die SV-Beschäftigung und auf die ungeforderte SV-Beschäftigung.⁵⁰ Kasrin et al. (2021) evaluieren ebenfalls die Wirkung von FbW für geflüchtete Männer und finden eine um 15 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit, 20 Monate nach Maßnahmeneintritt ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, was den in Abbildung 5.19 gezeigten Effekten auf die SV-Beschäftigung insgesamt entspricht.⁵¹

⁴⁶ Die Ergebnisse ab 52 Monaten nach Maßnahmeneintritt sind mit Vorsicht zu interpretieren, da für die Schätzungen nicht mehr die vollständige Stichprobe verwendet werden kann. 52 Monate nach Maßnahmeneintritt können noch 13 der 14 Eintrittskohorten beobachtet werden. Diese Anzahl reduziert sich um eins mit jedem voranschreitenden Monat bis 60 Monate nach Maßnahmeneintritt nur noch fünf der 14 Eintrittskohorten beobachtet werden. Insofern sich die Wirkung von FbW über die Eintrittskohorten unterscheidet, werden die Ergebnisse für jeden Monat nach Maßnahmeneintritt zwischen 52 und 60 Monate leicht unterschiedlich ausfallen.

⁴⁷ Insgesamt ist die Wirkung auf die Arbeitslosigkeit und auf die Beschäftigung nicht vollständig symmetrisch. Dies kann durch Wechsel in die/aus der Inaktivität sowie durch das gleichzeitige Auftreten von Arbeitslosigkeit und einer geringfügigen Beschäftigung erklärt werden. Grundsätzlich zeigt die durchaus vorhandene Symmetrie der Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit jedoch, dass die Inaktivität nur eine untergeordnete Rolle spielt.

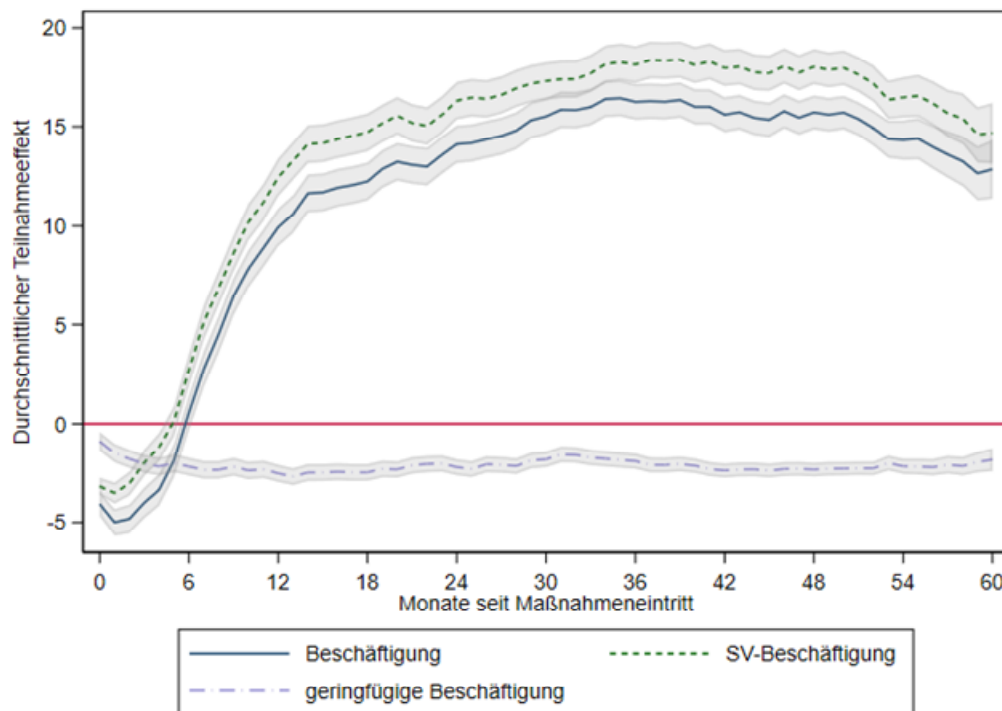
⁴⁸ Diese Schlussfolgerungen beruhen auf deskriptiven Auswertungen getrennt für beide Gruppen, die auf Anfrage erhältlich sind.

⁴⁹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁵⁰ Die Ergebnisse für die ungeforderte und die geforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind auf Anfrage erhältlich.

⁵¹ Kasrin et al. (2021) betrachten nur Personen im Rechtskreis SGB II. Auf diese Gruppe wird hier weiter unten noch gesondert eingegangen.

Abbildung 5.19 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung insgesamt sowie auf sozialversicherungspflichtige und geringfügige Beschäftigung (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa 18 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, als die Kontrollpersonen.

Die bisherigen Ergebnisse verdeutlichen, dass die Teilnahme an FbW mittel- bis langfristig die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht und die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit reduziert. Gleichzeitig existieren mittel- bis langfristig keine Effekte auf die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung aufzunehmen oder ein Praktikum zu absolvieren.⁵² Tabelle 5.4 enthält weitere Ergebnisvariablen, die sich einerseits auf die Dauer bis zum Einsetzen der Effekte, andererseits auf die Qualität der Beschäftigung beziehen. Die meisten dieser Ergebnisvariablen – wie z.B. der Lohn – können nur für diejenigen Geflüchteten gemessen werden, die nach dem Maßnahmeneintritt jemals eine Beschäftigung aufnehmen. Das heißt, dass Teilnehmende, die aufgrund der Maßnahme häufiger eine Beschäftigung aufnehmen, mit Kontrollpersonen verglichen werden, denen dies auch ohne Maßnahmenteilnahme gelungen ist. Die Kontrollgruppe ist entsprechend im Gegensatz zu den zuvor gezeigten Ergebnissen nicht mehr vollständig ausbalanciert. Dieser Unterschied muss bei der Interpretation beachtet werden.

Tabelle 5.4 zeigt, dass Teilnehmende eine um 13 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit verzeichnen, die Arbeitslosigkeit im Beobachtungszeitraum zu verlassen, als Kontrollpersonen. Dies geschieht rund zweieinhalb Monate früher als bei der Vergleichsgruppe. Gleichzeitig haben

⁵² Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Teilnehmende eine um elf Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen. Bedingt darauf, dass eine Beschäftigung aufgenommen wird, nehmen Teilnehmende die Beschäftigung rund zwei Monate früher auf als Personen in der Kontrollgruppe.⁵³

Teilnehmende haben im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe zudem eine erhöhte Beschäftigungsstabilität: Sie verbleiben etwa einen Monat länger im ersten Beschäftigungsverhältnis und sind bis zum Ende des Beobachtungszeitraums rund fünf Monate länger in Beschäftigung. Bezogen auf die durchschnittliche Zeit, die die Kontrollpersonen in Beschäftigung sind, entspricht dies Effekten von elf bis zwölf Prozent (Tabelle 5.4). Zwar nehmen die Teilnehmenden auch signifikant häufiger neue Beschäftigungsverhältnisse auf, dieser Effekt ist in seiner Größenordnung jedoch vernachlässigbar.

Tabelle 5.4 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)

	Treatment-Effekt	Anzahl der Beobachtungen	Durchschnitt TN	NTN
Dauern bis zum Eintreten der Wirkung				
Wahrscheinlichkeit, jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen	0,13***	4.887.651	0,91	0,78
Dauer bis zum Verlassen der AL (in Monaten)	-2,57***	3.294.906	14,44	17,01
Wahrscheinlichkeit, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen	0,11***	4.887.651	0,92	0,82
Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung (in Monaten)	-2,03***	3.674.016	12,91	14,94
Stabilität der Beschäftigung				
Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnis (in Tagen)	33***	3.674.016	344	310
Zeit in Beschäftigung insgesamt (in Tagen)	150***	3.685.861	1.061	910
Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse	0,15***	3.689.826	3,97	3,81
Löhne				
Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis (in Euro)	13***	3.655.438	51	38
Lohnsumme (in Euro)	25.043***	3.684.866	75.983	50.939
Dauer des Hilfebezugs (in Tagen)	-207***	4.887.651	807	1.014

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage von Daten der Untersuchungsstichprobe im Rahmen der „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Die Durchschnitte für die NTN sind mithilfe der Matching-Gewichte berechnet, d.h. es handelt sich um dieselbe Kontrollgruppe, die auch für die Schätzungen verwendet wird.

Eine FbW wirkt sich außerdem positiv auf den Lohn der Teilnehmenden aus. So verdienen Teilnehmende im ersten Beschäftigungsverhältnis 13 Euro mehr am Tag als Personen in der Kontrollgruppe. Über den gesamten Beobachtungszeitraum kumuliert sich der Unterschied in der Lohnsumme auf mehr als 25.000 Euro (Tabelle 5.4). Teilnehmende erzielen somit Löhne, die etwa um die Hälfte höher liegen als die Löhne der Vergleichspersonen. Die Wirkung von FbW auf das erzielte Tagesentgelt im ersten ungeforderten SV-Beschäftigungsverhältnis ist mit elf Euro (oder 24 Prozent) etwas geringer. Werden ausschließlich Beschäftigungsverhältnisse in Vollzeit betrachtet, so ist der Effekt von FbW mit zehn Euro (oder 18 Prozent) nochmals geringer.⁵⁴ Gleichwohl handelt es sich selbst bei einem Effekt von „nur“ 18 Prozent um eine starke Wirkung von FbW.

⁵³ Wird nicht Beschäftigung insgesamt betrachtet, sondern speziell das erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, zeigt sich ein positiver und statistisch signifikanter Effekt von FbW auf die Dauer bis zur Aufnahme der Beschäftigung von rund einem halben Monat. Allerdings ist auch dieser Effekt klein: Die durchschnittliche Dauer beträgt für die Teilnehmenden und die Kontrollgruppe gleichermaßen mehr als neun Monate.

⁵⁴ Die Ergebnisse für das erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis und für Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Die Literatur zur Wirkung von FbW findet häufig starke Effekte auf den Lohn (Biewen et al. 2014; Lechner et al. 2011; Osikominu 2013). Auch im Kontext der Geflüchteten erweisen sich Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung als diejenigen, die die höchsten Effekte auf den Lohn haben. Kasrin et al. (2021) zeigen, dass FbW-Teilnehmende 21 Monate nach Maßnahmeneintritt knapp 600 Euro im Monat mehr verdienen als die Kontrollgruppe. Die hier diskutierten Effekte sind etwas geringer, allerdings wird der Lohn auch am Anfang des ersten Beschäftigungsverhältnisses gemessen, das im Durchschnitt etwas früher als 21 Monate nach Eintritt in die Maßnahme aufgenommen wird.

Die Dauer des Hilfebezugs verkürzt sich für die Teilnehmenden um rund sieben Monate, dies entspricht einer Reduktion um knapp 20 Prozent (Tabelle 5.4). Auch dieser Effekt ist also, ebenso wie die Wirkung auf den Lohn, durchaus groß.

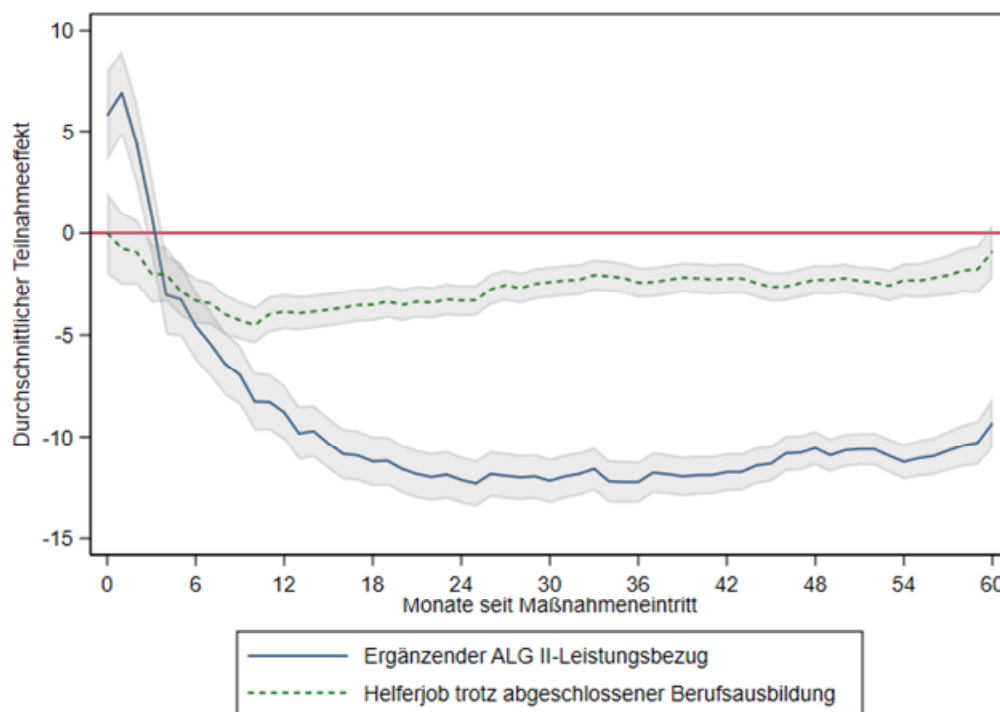
Schließlich zeigt Abbildung 5.20 die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen oder einen Helferjob trotz einer abgeschlossenen Berufsausbildung auszuüben. Der Effekt von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob auszuüben, sinkt während der ersten Monate nach Maßnahmeneintritt und beträgt nach zehn Monaten etwa minus vier Prozentpunkte. Hiernach steigt der Effekt wieder leicht und stabilisiert sich ab dem 30. Monat nach Beginn der Maßnahme bei minus zwei Prozentpunkten. Hierbei handelt es sich um einen durchaus relevanten Effekt, da nur 15 Prozent der Personen in der Kontrollgruppe einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung ausüben. Dieser Effekt verändert sich nicht, wenn auf SV-Beschäftigung und/oder ausschließlich auf anerkannte Berufsausbildungen bedingt wird.

Die Wirkung von FbW auf die Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, verändert sich über die Zeit: Kurz nach Beginn der Maßnahme haben die Teilnehmenden eine um sechs Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, als Personen in der Kontrollgruppe. Nach etwa fünf Monaten, also der durchschnittlichen Dauer der FbW, sinkt die Wahrscheinlichkeit des ergänzenden ALG II-Bezugs für die Teilnehmenden jedoch kontinuierlich über die Zeit. Nach drei Jahren haben die Teilnehmenden eine um 12 Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, als Personen in der Kontrollgruppe. Anschließend verringert sich der negative Effekt auf den ergänzenden Leistungsbezug jedoch wieder leicht, sodass Teilnehmende fünf Jahre nach Beginn der Maßnahme eine neun Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen, als Personen in der Kontrollgruppe.⁵⁵ Dieser Effekt ist jedoch nach wie vor groß: So beziehen noch 20 Prozent der Personen in der Kontrollgruppe ergänzende ALG II-Leistungen, während dies nur noch bei 11 Prozent der Teilnehmenden der Fall ist.⁵⁶

⁵⁵ Wie bereits angemerkt sind die Effekte von FbW ab Monat 52 nach Maßnahmeneintritt mit Vorsicht zu interpretieren, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Veränderungen in der Effektgröße auf eine zunehmende Selektivität der Eintrittskohorten zurückzuführen sind.

⁵⁶ Diese deskriptiven Auswertungen sind auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 5.20 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf den Bezug von ALG II-Leistungen in Ergänzung zum Lohn und auf die Wahrscheinlichkeit, einen Helferjob trotz abgeschlossener Berufsausbildung auszuüben (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Teilnehmende eine etwa elf Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit auf, ergänzende ALG II-Leistungen zum Lohn zu beziehen, als die Kontrollpersonen.

Zusammenfassend wirkt die FbW insbesondere über eine deutliche Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, eine ungeforderte SV-Beschäftigung aufzunehmen und die Arbeitslosigkeit zu verlassen, sowie über starke positive Effekte auf die erzielten Löhne und damit auch eine geringere Notwendigkeit des ergänzenden ALG II-Leistungsbezugs. Teilnehmende nehmen zudem insgesamt früher eine Beschäftigung auf als Kontrollpersonen und weisen eine höhere Beschäftigungsstabilität auf.

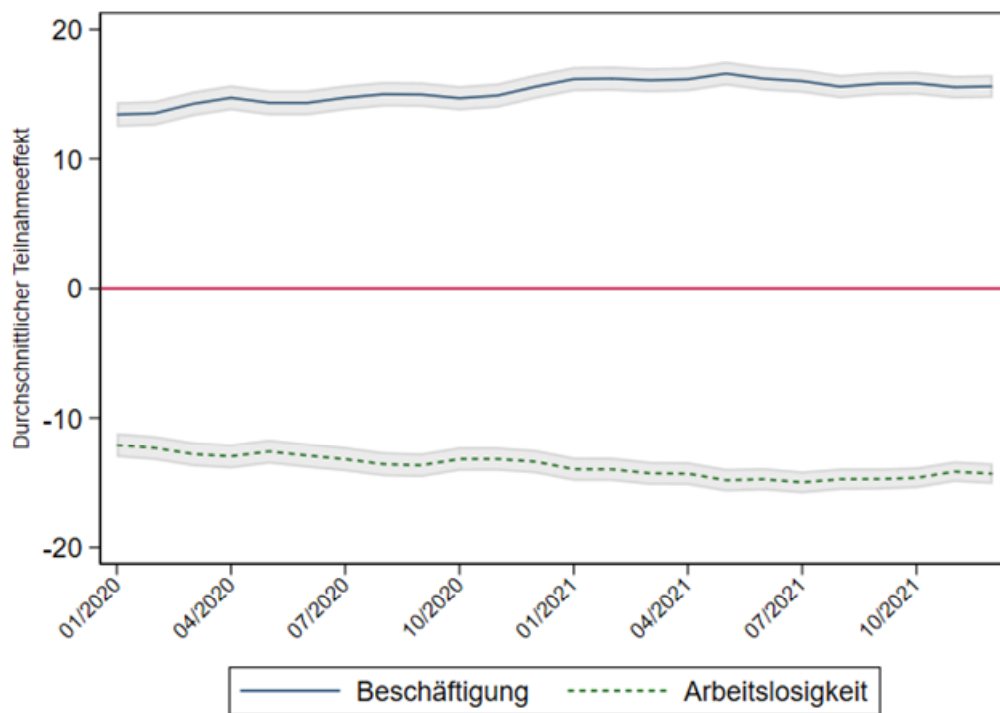
5.3.3 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

Die Einschränkungen aufgrund von COVID-19 in den Jahren 2020 und 2021 könnten die Wirkungen von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung beeinträchtigt haben. Auch wenn die Auswirkungen der Lockdowns auf den Arbeitsmarkt insgesamt recht moderat ausgefallen sind, ist nicht auszuschließen, dass die Gruppe der Geflüchteten unterschiedlich reagiert hat, oder dass Teilnehmende an FbW während dieser Phasen andere Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeiten zeigen.

Abbildung 5.21 zeigt, dass sich diese Hypothese nicht bestätigt und die Beschäftigungswirkung von FbW über die Jahre 2020 und 2021 hinweg relativ konstant bleibt. Zwar werden die steigenden Trends in der Beschäftigung mit Inkrafttreten des ersten (März 2020) und zweiten (November bzw.

Dezember 2020) Lockdowns jeweils kurz unterbrochen.⁵⁷ Diesbezüglich existieren jedoch kaum Unterschiede zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe, und die Entwicklungen kehren jeweils nach kurzer Zeit wieder auf den vorherigen Trend zurück. Ein ähnliches Bild zeigt sich – spiegelbildlich – für die Arbeitslosigkeit.

Abbildung 5.21 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit während der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Im April 2020 weisen Teilnehmende eine etwa 15 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, beschäftigt zu sein, als die Kontrollpersonen.

5.3.4 Wirkungsheterogenitäten

Im Folgenden werden die mit dem Matching-Ansatz auf Basis der Untersuchungsstichprobe ermittelten heterogenen Maßnahmeneffekte für verschiedene Personengruppen diskutiert.⁵⁸

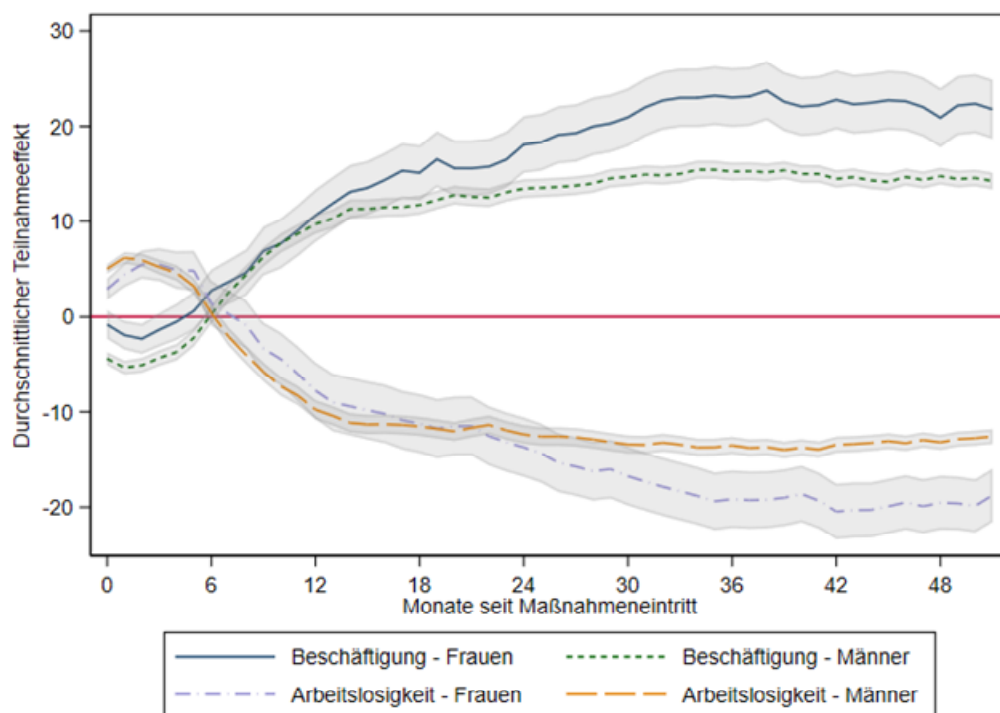
⁵⁷ Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁵⁸ Aufgrund der geringen Beobachtungszahl in den Daten der Längsschnitt-Befragung werden die Heterogenitätsanalysen ausschließlich auf Basis der Untersuchungsstichprobe durchgeführt. Aus dem gleichen Grund werden die Ergebnisse der zeitveränderlichen Ergebnisgrößen ausschließlich für die Monate ausgewiesen, in denen alle Eintrittskohorten beobachtet werden können (d.h. bis einschließlich Monat 51 nach Maßnahmeneintritt).

5.3.4.1 Geflüchtete Frauen und Männer

Abbildung 5.22 stellt die Teilnahmewirkung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit getrennt für geflüchtete Frauen und Männer dar. Hierbei zeigen sich anfangs kaum Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen zwischen den Geschlechtern. Nach etwa zwei Jahren steigen die Beschäftigungseffekte für geflüchtete Frauen jedoch weiter an, während sie für geflüchtete Männer stagnieren. Vier Jahre nach Maßnahmenbeginn haben Teilnehmerinnen somit eine 21 Prozentpunkte und Teilnehmer eine 15 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als die jeweilige Kontrollgruppe.⁵⁹ Das Ergebnis langfristig zunehmender Beschäftigungseffekte für weibliche Geflüchtete deckt sich mit Doerr (2022), welche für die Gruppe weiblicher Berufsrückkehrerinnen vom Verlauf her ähnliche, wenngleich niedrigere Beschäftigungseffekte von FbW findet. In Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, zeigt sich für geflüchtete Frauen im Vergleich zu geflüchteten Männern langfristig ebenfalls ein größerer (negativer) Effekt der FbW-Teilnahme. Die Wirkungsunterschiede setzen jedoch erst etwas später, rund zweieinhalb Jahre nach Maßnahmeneintritt, ein.

Abbildung 5.22 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

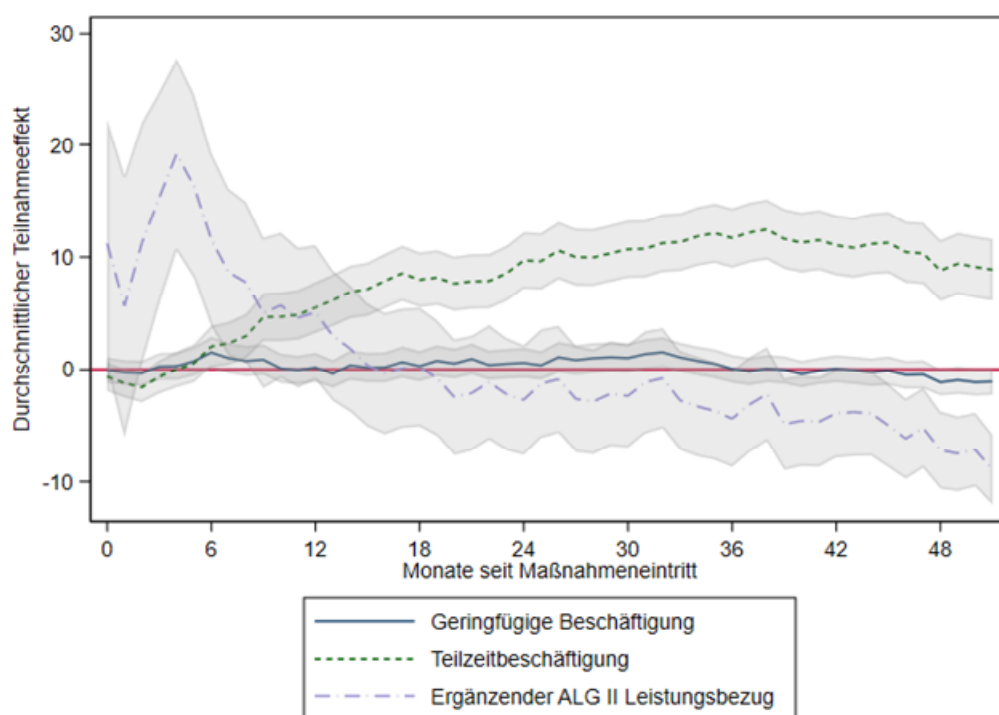
Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen geflüchtete Frauen eine etwa 21 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

⁵⁹ Für die (ungeförderte) SV-Beschäftigung zeigt sich ein ähnliches Bild. Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Deutliche Unterschiede ergeben sich auch in Bezug auf die Art der Beschäftigung (Abbildung 5.23). So wirkt sich die FbW für geflüchtete Frauen, anders als für geflüchtete Männer, nicht negativ auf die geringfügige Beschäftigung aus. Gleichzeitig erhöht sich für FbW-Teilnehmerinnen im Gegensatz zu männlichen Teilnehmern die Wahrscheinlichkeit der Teilzeitbeschäftigung. Dieser Effekt setzt nach etwa sechs Monaten ein und erreicht nach drei Jahren ein Niveau von rund zwölf Prozentpunkten.⁶⁰ Anschließend sinkt die Wirkung auf die Teilzeitbeschäftigung wieder und liegt nach vier Jahren bei rund acht Prozentpunkten. Langfristig entfaltet die FbW für weibliche Geflüchtete demnach nicht nur große Beschäftigungseffekte, sondern sie nehmen auch häufiger als zuvor eine Vollzeitbeschäftigung auf. Dies spiegelt sich auch in der Wirkung auf den ergänzenden ALG II-Leistungsbezug wider. Während sich für FbW-Teilnehmerinnen die Wahrscheinlichkeit des Bezugs ergänzender Leistungen zu Beginn – deutlicher als für geflüchtete Männer – erhöht, zeigt sich für sie nach knapp dreieinhalb Jahren ein negativer Effekt auf den ALG II-Leistungsbezug. Vier Jahre nach Beginn der FbW weisen Teilnehmerinnen eine sieben Prozentpunkte geringere Wahrscheinlichkeit auf, ergänzende ALG II-Leistungen zu beziehen (Abbildung 5.23).

Abbildung 5.23 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf geringfügige Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und ergänzenden ALG II-Leistungsbezug für geflüchtete Frauen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen geflüchtete Frauen eine etwa neun Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben, als die entsprechende Kontrollgruppe.

⁶⁰ Die entsprechenden Effekte für Männer sind vergleichbar mit den in Abschnitt 5.3.2 diskutierten durchschnittlichen Maßnahmeneffekten und werden daher hier nicht gesondert aufgeführt.

Entsprechend der zuvor diskutierten Ergebnisse wirkt sich die FbW für weibliche Geflüchtete langfristig deutlich stärker auf die Wahrscheinlichkeit aus, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen, als für männliche Geflüchtete. Während der Effekt für weibliche Geflüchtete bei 26 Prozentpunkten liegt, beträgt er für männliche Geflüchtete lediglich acht Prozentpunkte. Hinsichtlich der Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung zeigen sich hingegen kaum Unterschiede in der Wirkung von FbW zwischen den Geschlechtern (Tabelle 5.5).

Auch im Hinblick auf die Stabilität der Beschäftigung zeigen sich langfristig kaum Wirkungsunterschiede zwischen männlichen und weiblichen Geflüchteten. Hinsichtlich der Lohneffekte ergibt sich hingegen ein differenziertes Bild. Für geflüchtete Frauen hat die FbW-Teilnahme einen geringeren positiven Effekt auf das Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis als für geflüchtete Männer (11 Euro vs. 14 Euro zusätzlich).⁶¹ Dieser Unterschied ist vor allem darauf zurückzuführen, dass geflüchtete Frauen häufiger eine geringfügige Beschäftigung oder eine Teilzeitbeschäftigung innehaben. Bedingt auf das Vorliegen einer Vollzeitbeschäftigung ergibt sich für Teilnehmerinnen hingegen ein höherer Lohnzugewinn als für Teilnehmer (17 Euro vs. zehn Euro).⁶² Zwar nehmen geflüchtete Frauen im Beobachtungszeitraum grundsätzlich seltener eine Vollzeitbeschäftigung auf als geflüchtete Männer, ihr Anteil ist jedoch auch nicht gering. So nimmt etwas mehr als ein Drittel der geflüchteten Frauen, die jemals eine Beschäftigung aufnehmen, bis zum Ende des Beobachtungszeitraums mindestens eine Vollzeitbeschäftigung auf, während dieser Anteil bei geflüchteten Männern bei knapp 60 Prozent liegt. Zumindest für die im Rahmen der Untersuchung betrachtete Gruppe an geflüchteten Frauen, die mindestens einmal eine Beschäftigung aufnehmen, handelt es sich also durchaus um einen relevanten Effekt. Deutliche Wirkungsunterschiede zeigen sich auch in Bezug auf die Lohnsumme. Zwar ist der Effekt der FbW für geflüchtete Frauen mit knapp 21.000 Euro geringer als für geflüchtete Männer mit 26.000 Euro. Im Vergleich zur jeweiligen Kontrollgruppe ergibt sich für geflüchtete Frauen allerdings ein Lohnzuwachs von 67 Prozent, für geflüchtete Männer dagegen „nur“ von 50 Prozent.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in der langen Frist größere Beschäftigungswirkungen für weibliche als für männliche Geflüchtete hat. Berücksichtigt man zudem, dass das Beschäftigungsniveau von weiblichen Geflüchteten deutlich unter dem von männlichen Geflüchteten liegt, handelt es sich für geflüchtete Frauen somit um einen durchaus großen Beschäftigungseffekt. Entsprechend ihres Ausgangs geringeren Beschäftigungsniveaus weisen FbW-Teilnehmerinnen zudem eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen. Die FbW-Teilnahme trägt somit deutlich zur Integration geflüchteter Frauen in den Arbeitsmarkt bei. Hinsichtlich der Qualität der Beschäftigung ist zu erkennen, dass geflüchtete Frauen durch die FbW-Teilnahme häufig eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen. Langfristig verringert sich zwar die Wirkung auf die Teilzeitbeschäftigung wieder, dennoch wirkt sich die Teilnahme an FbW langfristig auch positiv auf den Umfang der Beschäftigung von geflüchteten Frauen aus. Außerdem zeigen sich für geflüchtete Frauen starke Wirkungen der FbW-Teilnahme auf den Lohn. Gegeben, dass geflüchtete Frauen häufiger in Teilzeit beschäftigt sind und grundsätzlich geringere Löhne erzielen als geflüchtete Männer, sind diese Lohnzuwächse im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe auch deutlich ausgeprägter als bei geflüchteten Männern.

⁶¹ Relativ zum Niveau der entsprechenden Kontrollgruppe zeigt sich hingegen kein Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Geflüchteten; so liegt der Lohnzuwachs durch die FbW für beide Gruppen bei 36 Prozent.

⁶² Im Hinblick auf die unterschiedlichen Lohneffekte ist zu beachten, dass das Bedingen auf eine Beschäftigung dazu führt, dass Treatment- und Kontrollgruppe nicht mehr vollständig ausbalanciert sind. Dieser Selektionseffekt dürfte – insbesondere bei Bedingen auf eine Vollzeitbeschäftigung – bei weiblichen Geflüchteten deutlicher ausgeprägter sein als bei männlichen Geflüchteten, sodass die Effekte für Männer und Frauen nur eingeschränkt vergleichbar sein dürften.

Tabelle 5.5 Heterogene durchschnittliche Maßnahmeneffekte von FbW auf die Qualität der Beschäftigung (Matching-Ansatz)

	(1) Frauen	(2) Männer	(3) Junge	(4) Ältere	(5) SGB II	(6) SGB III
Dauern bis zum Eintreten der Wirkung						
Wahrscheinlichkeit, jemals die Arbeitslosigkeit zu verlassen	0,18***	0,12***	0,09***	0,14***	0,12***	0,12***
Dauer bis zum Verlassen der AL (in Monaten)	-2,12***	-2,55***	-2,56***	-2,71***	-3,23***	1,35***
Wahrscheinlichkeit, jemals eine Beschäftigung aufzunehmen	0,26***	0,08***	0,05***	0,13***	0,11***	0,08***
Dauer bis zur Aufnahme einer Beschäftigung (in Monaten)	-2,72***	-2,14***	-2,64***	-1,98***	-2,17***	-0,58*
Stabilität der Beschäftigung						
Dauer des ersten Beschäftigungsverhältnis (in Tagen)	40***	31***	23**	34***	29***	42**
Zeit in Beschäftigung insgesamt (in Tagen)	142***	156***	140***	153***	154***	94**
Anzahl der neu aufgenommen Beschäftigungsverhältnisse	0,13*	0,19***	0,35***	0,14***	0,19***	-0,08
Löhne						
Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis (in Euro)	11***	14***	7***	14***	14***	8***
Tagesentgelt im ersten Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis (in Euro)	17***	10***	6***	11***	11***	7***
Lohnsumme (in Euro)	20.532***	26.030***	17.798***	26.305***	26.395***	15.394***
Dauer des Hilfebezugs (in Tagen)	-187***	-202***	-145***	-228***	-226***	-76***

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen.

5.3.4.2 Junge und ältere Geflüchtete

Heterogene Maßnahmeneffekte zeigen sich außerdem hinsichtlich des Alters der Geflüchteten. Wie in Abbildung 5.24 ersichtlich wird, sind die Maßnahmeneffekte auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung für junge Geflüchtete (unter 25 Jahren) und ältere Geflüchtete (25 Jahre und älter) in den ersten Monaten nach Beginn der FbW relativ ähnlich. Etwa ein Jahr nach Maßnahmeneintritt weisen über 25-Jährige jedoch zunehmend absolut größere Effekte auf die Beschäftigung und die Arbeitslosigkeit auf. So erhöht sich für mindestens 25-Jährige die Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach vier Jahren um 18 Prozentpunkte, für unter 25-Jährige hingegen nur um neun Prozentpunkte (jeweils im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe).⁶³ Übereinstimmend mit den heterogenen Beschäftigungseffekten verringert sich relativ zu Personen in der Kontrollgruppe die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit nach vier Jahren für mindestens 25-Jährige um 16 Prozentpunkte, für unter 25-Jährige lediglich um sieben Prozentpunkte. Keine nennenswerten Unterschiede zeigen sich hingegen in Bezug auf die geringfügige Beschäftigung oder eine Ausbildungs- oder Praktikantentätigkeit.⁶⁴

Kaum Unterschiede in der Wirkung von FbW für jüngere und ältere Geflüchtete zeigen sich in der Dauer bis zur Beschäftigungsaufnahme bzw. bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit (Tabelle 5.5). Für ältere Geflüchtete wirkt sich die FbW jedoch etwas stärker (positiv) auf die Beschäftigungsstabilität, insbesondere die Dauer im ersten Beschäftigungsverhältnis, aus. Außerdem ist die positive Wirkung der FbW-Teilnahme auf den Lohn für ältere Geflüchtete größer als für jüngere Geflüchtete. So beträgt der Lohnzuwachs im ersten Beschäftigungsverhältnis für mindestens 25-Jährige rund 14 Euro, für unter 25-Jährige nur knapp sieben Euro pro Tag.⁶⁵ Der Unterschied zwischen jungen und älteren Geflüchteten verringert sich etwas, wenn nicht das erste Beschäftigungsverhältnis, sondern die Lohnsumme betrachtet wird.

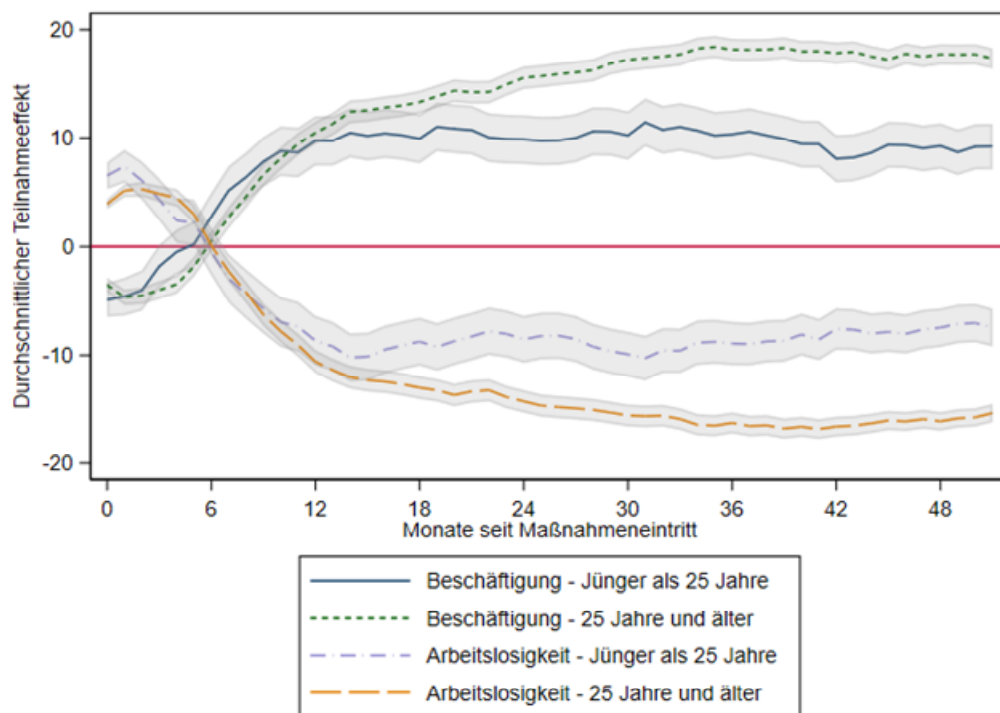
⁶³ Ein vergleichbares Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung. Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁶⁴ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁶⁵ Dieser große Unterschied in der Wirksamkeit von FbW auf den Lohn ist nur teilweise durch das unterschiedliche Lohnniveau von jüngeren und älteren Geflüchteten zu erklären. So verdienen jüngere Nichtteilnehmende im ersten Beschäftigungsverhältnis 34 Euro, ältere Nichtteilnehmende 38 Euro pro Stunde.

Insgesamt zeigt sich somit, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung mittel- wie auch langfristig eine größere Wirksamkeit für ältere Geflüchtete entfaltet. Dieser Befund einer allgemein geringeren Wirkung von FbW für unter 25-Jährige unterstützt somit die in Brüssig et al. (2022) beschriebene Praxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen, nach denen diese versuchen, unter 25-jährige Geflüchtete (die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen) vorrangig in eine „normale“ berufliche Ausbildung zu vermitteln oder in eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme zuzuweisen.

Abbildung 5.24 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die jünger als 25 Jahre sind, eine etwa neun Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

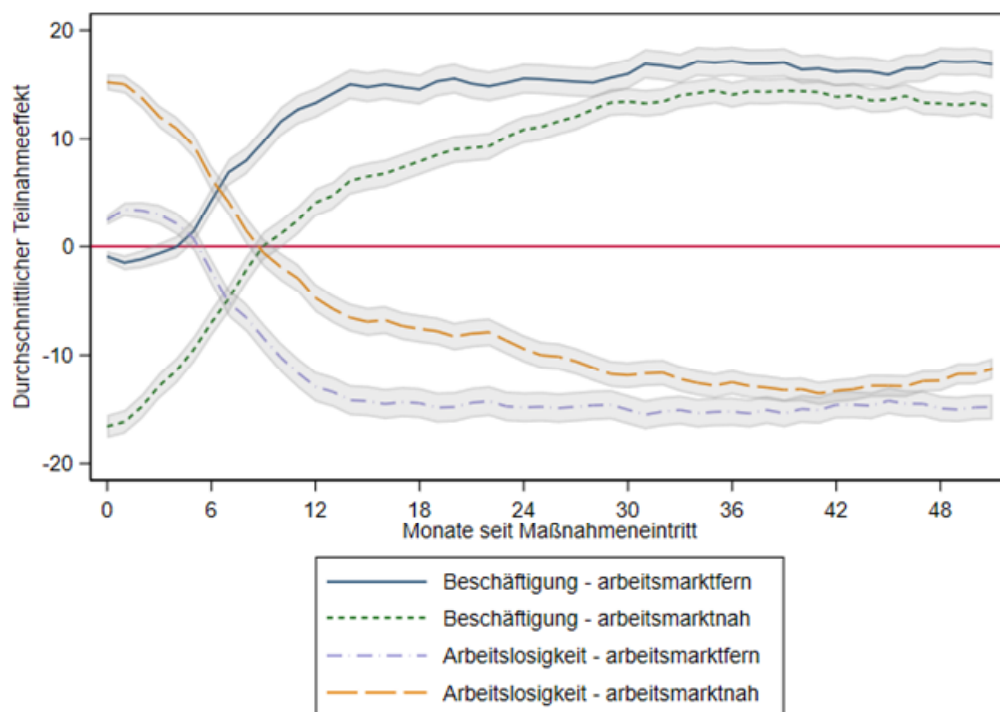
5.3.4.3 Arbeitsmarktnähe und arbeitsmarktferne Geflüchtete

Abbildung 5.25 zeigt die Teilnahmewirkung von FbW auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit getrennt für arbeitsmarktnahe und arbeitsmarktferne Geflüchtete. Als arbeitsmarktnah werden Geflüchtete definiert, die bei Maßnahmeneintritt entweder eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen oder bereits in Deutschland beschäftigt waren oder sind. Als arbeitsmarktfern werden somit Geflüchtete definiert, die keines dieser beiden Kriterien erfüllen.⁶⁶ Die Maßnahmeneffekte unterscheiden sich deutlich zwischen den beiden Gruppen. Für die rund 53 Prozent der FbW-Teilnehmenden, die gemäß dieser Definition als arbeitsmarktnah eingestuft werden können, ist die

⁶⁶ Qualitativ ähnliche Ergebnisse ergeben sich bei einer alternativen Definition der Arbeitsmarktnähe, nach der Geflüchtete als arbeitsmarktnah eingestuft werden, wenn sie sowohl eine Berufsausbildung aufweisen als auch jemals beschäftigt waren. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Teilnahme mit einem sehr großen Lock-in-Effekt verbunden. So weisen arbeitsmarktnahe FbW-Teilnehmende in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt eine bis zu 17 Prozentpunkte geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als entsprechende Kontrollpersonen. Positive Beschäftigungseffekte von FbW setzen für arbeitsmarktnahe Geflüchtete erst knapp ein Jahr nach Maßnahmeneintritt ein, und erreichen erst nach rund drei Jahren mit 14 Prozentpunkten annähernd das Niveau der Effekte für arbeitsmarktferne Geflüchtete (17 Prozentpunkte). Nach drei Jahren sinken die Beschäftigungseffekte für arbeitsmarktnahe Geflüchtete jedoch wieder, während sie sich für arbeitsmarktferne Geflüchtete auf gleichbleibendem Niveau stabilisieren.⁶⁷ Hinsichtlich des Lohns zeigen sich hingegen kaum Unterschiede bzw. größere Effekte von FbW für arbeitsmarktnahe Geflüchtete, die jedoch auf das im Durchschnitt höhere Lohnniveau dieser Personengruppe zurückzuführen sind.⁶⁸

Abbildung 5.25 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Arbeitsmarktnähe (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Als arbeitsmarktnah werden Geflüchtete definiert, die bei Maßnahmeneintritt entweder eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen und/oder jemals bereits in Deutschland beschäftigt waren oder sind. Als arbeitsmarktfern werden dementsprechend Geflüchtete definiert, die keines dieser beiden Kriterien erfüllen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen arbeitsmarktnahe Geflüchtete eine etwa 13 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

⁶⁷ Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung. Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁶⁸ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Das Ergebnis einer geringeren Beschäftigungswirkung von FbW für arbeitsmarktnahe Geflüchtete deckt sich mit den Ergebnissen bisheriger Studien, die sich nicht auf Geflüchtete konzentrieren und zeigen, dass Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose mittel- wie auch langfristig mehr von FbW profitieren als Personen, die bereits zuvor gute Arbeitsmarktchancen hatten (Doerr et al. 2017; Lechner et al. 2011). Zwar weisen arbeitsmarktnahe Geflüchtete durchgängig ein höheres Beschäftigungsniveau auf als arbeitsmarktferne Geflüchtete, dies gilt jedoch auch für die Kontrollpersonen. Arbeitsmarktnahe Geflüchtete finden auch ohne FbW-Teilnahme häufig eine Beschäftigung, sodass die Wirkung von FbW für diese Personengruppe geringer ist.

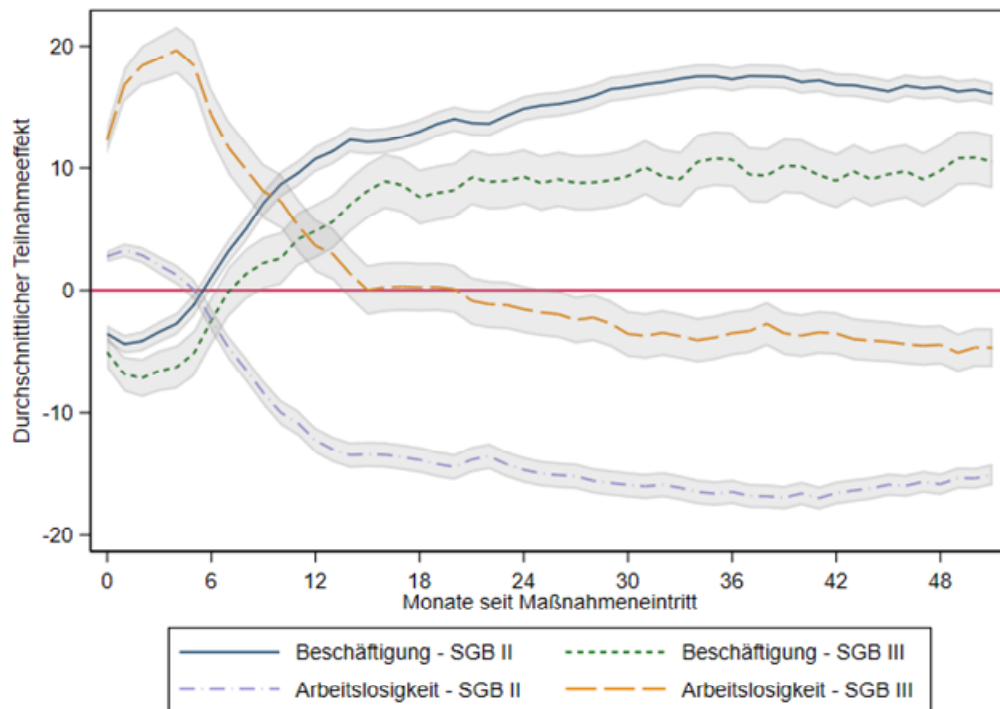
Interessant ist dieses Ergebnis vor allem vor dem Hintergrund, dass es sich bei FbW um Maßnahmen handelt, die gemäß der Praxis der Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen relativ häufiger an arbeitsmarktnahe Geflüchtete vergeben werden. So ist der Anteil arbeitsmarktnaher Geflüchteter unter den FbW-Teilnehmenden mit 53 Prozent deutlich höher als unter den entsprechenden Nichtteilnehmenden mit 41 Prozent.

5.3.4.4 SGB II und SGB III

Deutliche heterogene Maßnahmenwirkungen zeigen sich außerdem hinsichtlich des Rechtskreises, in dem die Geflüchteten bei Maßnahmeneintritt betreut werden. Für die mehr als vier Fünftel der FbW-Teilnehmenden, die bei Maßnahmeneintritt im SGB II betreut werden, entsprechen die Maßnahmeneffekte in etwa den durchschnittlichen Maßnahmeneffekten. Für die übrigen der Geflüchteten, die im SGB III betreut werden, zeigt sich jedoch eine deutlich geringere Wirksamkeit von FbW. So setzt für Geflüchtete im SGB III der positive Beschäftigungseffekt etwa drei Monate später ein und erreicht auch nach vier Jahren nur ein Niveau von zehn Prozentpunkten (Abbildung 5.26). Zudem erhöht sich für diese Personengruppe in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt sehr deutlich die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein (um bis zu 20 Prozentpunkte nach vier Monaten). Erst nach zwei Jahren setzt ein negativer Effekt auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit ein, der auch nach vier Jahren erst bei knapp über vier Prozentpunkten liegt. Die deutlichen Unterschiede in der Wirkung von FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit von Geflüchteten im SGB III sind darauf zurückzuführen, dass Kontrollpersonen, die bei (fiktivem) Maßnahmeneintritt im SGB III betreut werden, in den folgenden Monaten eine hohe Wahrscheinlichkeit haben, inaktiv zu sein. So weist diese Personengruppe sowohl häufige Phasen der Inaktivität als auch eine hohe Wahrscheinlichkeit auf, aus den Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) auszuscheiden und damit wahrscheinlich Deutschland (dauerhaft) zu verlassen.

Neben einer möglicherweise höheren Rückkehrwahrscheinlichkeit könnte die tendenziell geringere Beschäftigungswirkung von FbW im SGB III unter anderem damit zu erklären zu sein, dass Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, sich zumeist noch im Asylverfahren befinden und (noch) keine Aufenthaltserlaubnis besitzen. Aufgrund der unsicheren Bleibeperspektive könnten potenzielle Arbeitgeber bei der Einstellung dieser Personengruppe somit zurückhaltender sein. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die unterschiedlichen Wirkungen nach Rechtskreis mit unterschiedlichen (rechtskreisübergreifenden) Organisationsstrukturen zusammenhängen.

Abbildung 5.26 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

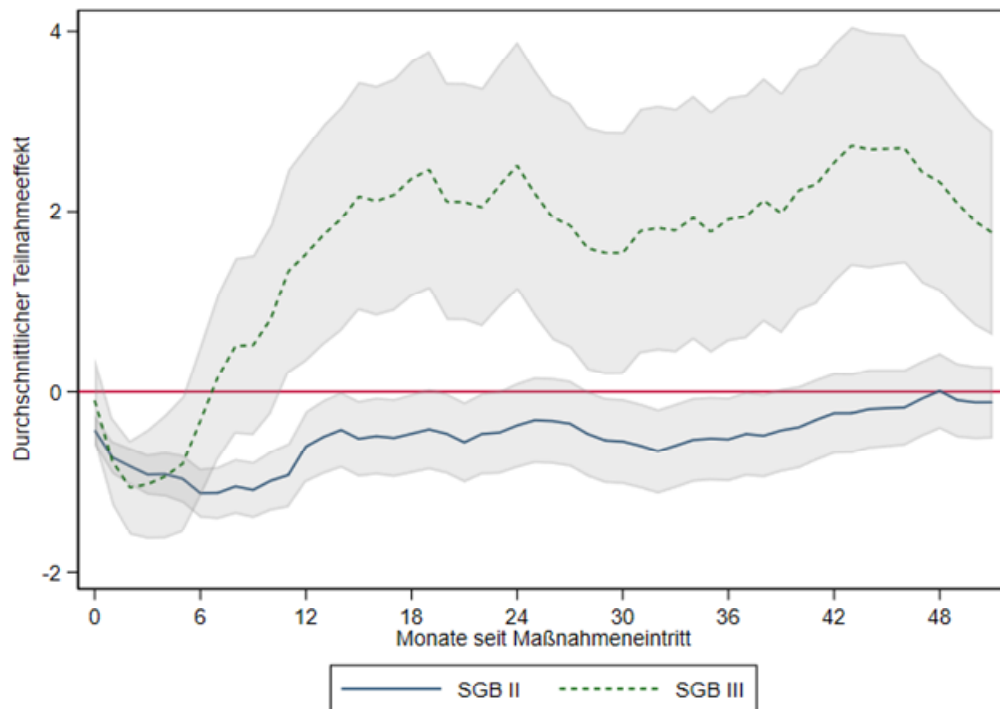
Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die im SGB II betreut werden, eine etwa 17 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Ein positiver Effekt von FbW zeigt sich für Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, dagegen auf die Aufnahme einer Ausbildung. Wie Abbildung 5.27 zeigt, steigt für diese Personengruppe nach knapp einem Jahr die Wahrscheinlichkeit, eine Ausbildung zu durchlaufen (um etwa zwei Prozentpunkte nach 15 Monaten). Da im Falle der Ausbildung die 3+2-Regel greift, nach der Geflüchtete bei Aufnahme einer Ausbildung diese selbst bei Ablehnung des Asylantrags zu Ende führen können und für eine zweijährige Anschlussbeschäftigung in Deutschland bleiben dürfen, scheinen Arbeitgeber trotz der fehlenden Aufenthaltserlaubnis offener zu sein, entsprechend qualifizierten Geflüchteten eine Ausbildung anzubieten.

Die geringeren Beschäftigungseffekte von FbW für Geflüchtete, die im Rechtskreis SGB III betreut werden, zeigen sich außerdem darin, dass sie kaum schneller in Beschäftigung finden und im Durchschnitt sogar 1,4 Monate länger in der Arbeitslosigkeit verbleiben als entsprechende Kontrollpersonen (Tabelle 5.5). Des Weiteren wirkt sich die FbW-Teilnahme für Geflüchtete im Rechtskreis SGB III weniger positiv auf den Lohn und dementsprechend auch weniger negativ auf die Wahrscheinlichkeit des ergänzenden ALG II-Leistungsbezugs aus. Im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe profitieren sie dennoch.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse somit, dass sich FbW für die Gruppe der Geflüchteten, die im SGB III betreut werden und somit (noch) keine Aufenthaltserlaubnis haben, weniger positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt als für Personen, die im SGB II betreut werden.

Abbildung 5.27 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Aufnahme einer Ausbildung nach Rechtskreis (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen. Da Ausbildungsverhältnisse in den Verbleibsnachweisen nicht zu identifizieren sind, ist die Aussagekraft der Ergebnisse ab Monat 16 nach Maßnahmeneintritt aufgrund des sich sukzessive verkleinernden Samples und der Vermischung von Kohorten- und Zeiteffekten zunehmend eingeschränkt.

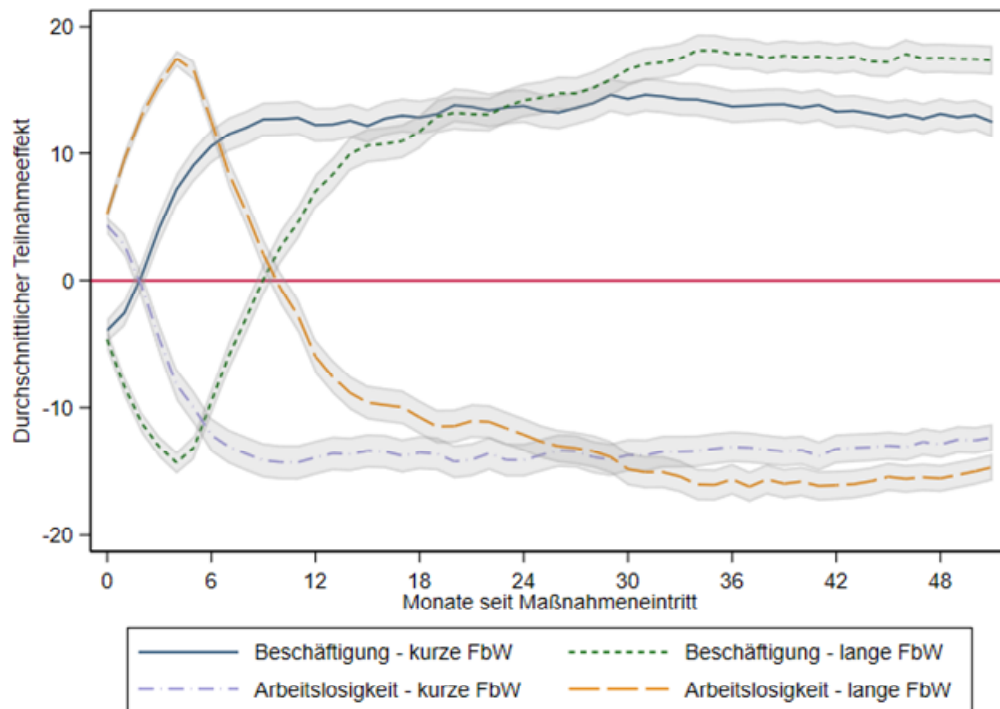
Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die im SGB III betreut werden, eine etwa zwei Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, eine Ausbildung aufzunehmen als die entsprechende Kontrollgruppe.

5.3.4.5 Kurze und lange FbW

In Bezug auf die Dauer der FbW zeigen sich erwartungsgemäß vor allem in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt deutlich heterogene Wirkungen. Während Geflüchtete mit einer FbW unterhalb der Mediandauer von 129 Tagen bereits nach vier Monaten eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als entsprechende Vergleichspersonen, liegt zu diesem Zeitpunkt für Geflüchtete mit einer langen FbW (also länger als die Mediandauer) die Beschäftigungswahrscheinlichkeit rund 15 Prozentpunkte unterhalb derer von Personen in der Vergleichsgruppe. Geflüchtete mit einer langen FbW zeigen in den folgenden Monaten jedoch einen stärkeren Anstieg in der Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sodass nach etwa 18 Monaten kein Unterschied in der Beschäftigungswirkung von kurzen und langen FbW mehr besteht. Vier Jahre nach Beginn der FbW weisen Teilnehmende an langen FbW jedoch eine um 18 Prozentpunkte, Teilnehmende an kurzen FbW hingegen nur eine um 13 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als Personen in der jeweiligen Kontrollgruppe (Abbildung 5.28).⁶⁹

⁶⁹ Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die (ungeförderte) SV-Beschäftigung. Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 5.28 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Maßnahmendauer (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die an einer kurzen FbW teilgenommen haben, eine etwa 13 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Lange FbW sind somit aufgrund der ausgedehnten Lock-in-Effekte mit höheren Kosten verbunden, entfalten langfristig jedoch auch größere Beschäftigungswirkungen. Letzteres Ergebnis deckt sich mit Doerr et al. (2017), wohingegen Lechner et al. (2011) auch in der langen Frist kaum Unterschiede in der Beschäftigungswirkung von langen und kurzen FbW finden.

Entsprechend der unterschiedlichen Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitseffekte zeigen sich auch Unterschiede in der Dauer bis zur ersten Beschäftigung bzw. bis zum Verlassen der Arbeitslosigkeit. Während Teilnehmende an kurzen FbW schneller in eine Beschäftigung finden als vergleichbare Nichtteilnehmende, ist dies für Teilnehmende an langen FbW nicht der Fall. Dafür zeigt sich für Teilnehmende an langen FbW ein deutlich größerer Effekt auf den Lohn in der ersten Beschäftigung, insbesondere wenn auf eine Vollzeitbeschäftigung konditioniert wird.⁷⁰

5.3.4.6 Abschlussorientierte und nicht-abschlussorientierte FbW

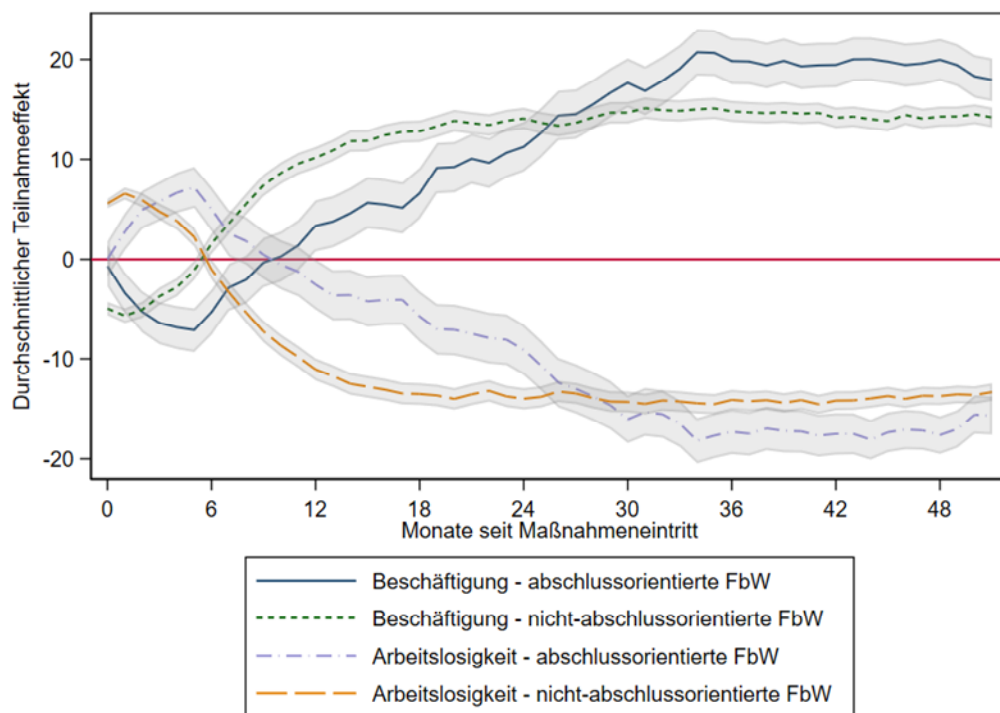
Heterogene Wirkungen zeigen sich auch hinsichtlich der Art der FbW. Unterschieden wird dabei im Folgenden zwischen abschlussorientierten und nicht-abschlussorientierten FbW, wobei erstere mit einem Anteil von 16 Prozent vergleichsweise selten an Geflüchtete vergeben werden.

⁷⁰ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 5.29 zeigt für Teilnehmende an einer abschlussorientierten FbW einen vergleichsweise langen und ausgeprägten Lock-in-Effekt. Signifikant positive Beschäftigungseffekte zeigen sich dementsprechend erst knapp ein Jahr nach Beginn einer solchen FbW. Der ausgeprägte Lock-in-Effekt für abschlussorientierte FbW ist damit zu erklären, dass diese im Durchschnitt länger dauern als nicht-abschlussorientierte FbW (etwa elf Monate gegenüber viereinhalb Monaten). Langfristig profitieren Geflüchtete, die an einer abschlussorientierten FbW teilnehmen, jedoch stärker von der Teilnahme. So haben Teilnehmende an einer abschlussorientierten FbW vier Jahre nach Beginn der FbW eine um 20 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als die Vergleichsgruppe, Teilnehmende an einer nicht-abschlussorientierten FbW hingegen eine nur um 14 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als die Vergleichsgruppe.

Die Beschäftigungswirkung einer abschlussorientierten FbW entspricht in der langen Frist also in ihrer Größenordnung in etwa der Wirkung einer langen FbW (siehe vorheriges Unterkapitel). Dies deutet darauf hin, dass für die langfristige Wirksamkeit vor allem der Umfang der Weiterbildung entscheidend ist.⁷¹

Abbildung 5.29 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Art der Maßnahme (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die an einer abschlussorientierten FbW teilgenommen haben, eine etwa 20 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

⁷¹ An dieser Stelle ist jedoch anzumerken, dass ein direkter Vergleich der beiden Effektgrößen nur eingeschränkt aussagekräftig ist, da die Effekte sich jeweils auf den Vergleich mit der entsprechenden Kontrollgruppe (von vergleichbaren Nichtteilnehmenden) beziehen.

Ein ähnliches Bild wie für die Beschäftigungswahrscheinlichkeit zeigt sich – spiegelbildlich – auch für die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, wobei die langfristigen Wirkungsunterschiede zwischen abschlussorientierten und nicht-abschlussorientierten FbW etwas geringer ausfallen. Eine höhere Wirksamkeit abschlussorientierter FbW zeigt sich außerdem hinsichtlich des Lohns, sowohl in Bezug auf das Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis als auch in Bezug auf die Lohnsumme.⁷²

5.3.4.7 Regionale und organisationsbezogene Faktoren

Im Hinblick auf regionale Arbeitsmarktbedingungen und Wirtschaftsstrukturen ergeben sich kaum Unterschiede in der Wirksamkeit von FbW.⁷³ Zwar zeigt sich eine leicht positivere Wirkung von FbW auf die SV-Beschäftigung für Geflüchtete, die in einer Region mit einem geringen Industrieanteil (unterhalb des Medians aller Regionen) leben. Diese Unterschiede sind jedoch allein darauf zurückzuführen, dass FbW-Teilnehmende in Regionen mit einem geringen Industrieanteil häufiger eine geförderte SV-Beschäftigung aufnehmen. Im Hinblick auf die ungeforderte SV-Beschäftigung zeigen sich hingegen keine Unterschiede in der Wirksamkeit von FbW in Abhängigkeit von der Industriestruktur. Auch in Bezug auf die Arbeitslosenquote der Ausländerinnen und Ausländer zeigen sich keine heterogenen Maßnahmenwirkungen von FbW. Gleiches gilt für verschiedene Charakteristika der betreuenden Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen, die im Rahmen der Organisationsbefragungen erfasst wurden. So ist die Wirksamkeit von FbW beispielsweise unabhängig von der Betreuungsrelation der Organisation bei der Arbeit mit Geflüchteten und davon, ob eine Integrationsanlaufstelle oder eine spezielle Arbeitgeberansprache für Geflüchtete vorhanden ist.⁷⁴

5.3.5 Diskussion der Ergebnisse

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wird mit einer Teilnahmewahrscheinlichkeit von 2,7 Prozent seltener als andere Maßnahmentypen eingesetzt. Dies kann durch die hohen initialen Kosten sowohl auf Seite der betreuenden Organisation (Finanzierung der Maßnahmen) als auch auf Seite der Teilnehmenden (langer Lock-in-Effekt) erklärt werden.

Gleichzeitig profitieren die Teilnehmenden dauerhaft von der Maßnahme: Sie sind deutlich häufiger beschäftigt und seltener arbeitslos; beide Effekte stabilisieren sich langfristig auf einem hohen Niveau. Insgesamt sind FbW-Teilnehmende über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmen-eintritt rund fünf Monate länger beschäftigt als Personen in der Kontrollgruppe. Die Dauer des Hilfebezugs verkürzt sich durch die Teilnahme an einer FbW ebenfalls im Vergleich zur Kontrollgruppe – über einen Zeitraum von 60 Monaten nach Maßnahmeneintritt um gut 200 Tage. Schließlich sind auch erhebliche kumulierte Einkommenseffekte zu verzeichnen, die sich bei FbW auf rund 25.000 Euro in fünf Jahren nach dem Maßnahmeneintritt summieren.

Männliche Teilnehmer arbeiten zudem mehr Stunden, sind also seltener in geringfügiger oder Teilzeitbeschäftigung, als Personen in der Kontrollgruppe. Für Teilnehmerinnen wirkt sich die FbW langfristig stärker auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit aus als für Teilnehmer. Dabei steigt für FbW-Teilnehmerinnen zu Beginn vor allem die Wahrscheinlichkeit der Teilzeitbeschäftigung, langfristig führt die FbW-Teilnahme für sie jedoch ebenfalls zu einem deutlichen Anstieg in der Vollzeitbeschäftigung. Weibliche Geflüchtete nähern sich durch die Teilnahme an FbW somit langfristig nicht nur hinsichtlich ihrer Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sondern auch hinsichtlich

⁷² Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁷³ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

⁷⁴ Weitere Charakteristika der betreuenden Institutionen, hinsichtlich derer sich keine Unterschiede in der Wirkung von FbW zeigen, sind die Häufigkeit des persönlichen Gesprächs bei marktfernen Geflüchteten sowie die Wichtigkeit von Aspekten wie den vorhandenen finanziellen Mitteln und dem Bedarf, Frauen besonders zu fördern, bei der Entscheidung über die FbW-Vergabe.

des Umfangs ihrer Arbeitszeit an männliche Geflüchtete an. Neben den Effekten auf die Arbeitslosigkeit und die Beschäftigung wirken die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung insbesondere über eine starke Erhöhung der Löhne. Im Durchschnitt erzielen die Teilnehmenden Löhne, die um die Hälfte höher liegen als Löhne der Vergleichspersonen. Bedingt auf das Vorliegen einer Vollzeitbeschäftigung – sowie im Verhältnis zu Personen in der jeweiligen Kontrollgruppe – ergibt sich für Teilnehmerinnen ein höherer Lohnzugewinn als für männliche Teilnehmer. Geflüchtete Frauen profitieren somit insgesamt mehr von der Teilnahme an FbW als geflüchtete Männer; sie sind in der Gruppe der FbW-Teilnehmenden jedoch – zumindest im untersuchten Evaluationszeitraum – deutlich unterrepräsentiert.

Die weiteren Heterogenitätsanalysen zeigen, dass junge Geflüchtete deutlich weniger von einer FbW profitieren als ältere Geflüchtete. Dieses Ergebnis unterstützt die gängige Praxis der Jobcenter und Arbeitsagenturen, unter 25-jährige Geflüchtete (ohne abgeschlossene Berufsausbildung) vorrangig in eine normale berufliche Ausbildung zu vermitteln. Auch für Teilnehmende, die im SGB III betreut werden, zeigen sich nur geringe Maßnahmeneffekte. Dieser Umstand hängt wahrscheinlich mit der unsicheren Bleibeperspektive dieser Personengruppe zusammen, die unabhängig von der FbW-Teilnahme ein Integrationshindernis darstellt. Außerdem entfaltet FbW bei arbeitsmarktfernen Geflüchteten eine höhere Wirksamkeit als bei arbeitsmarktnahen Geflüchteten. Gleichzeitig werden FbW-Maßnahmen überdurchschnittlich häufig an arbeitsmarktnahe Geflüchtete vergeben. Schließlich zeigt sich langfristig eine besonders hohe Wirksamkeit von langen und insbesondere von abschlussorientierten FbW. Letztere werden an Geflüchtete jedoch relativ selten vergeben.

5.4 Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

5.4.1 Einleitung

Die beiden quantitativ wichtigsten Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sind der Eingliederungszuschuss (EGZ) mit einem Anteil von 74 Prozent und das Einstiegsgehalt (ESG) mit 25 Prozent. Obwohl beide Instrumente ähnliche Ziele verfolgen, sind sie unterschiedlich ausgestaltet (siehe Kapitel 2 für einen Überblick über die institutionellen Rahmenbedingungen). Die EGZ-Förderung ist beispielsweise im Gegensatz zur ESG-Förderung mit einer Nachbeschäftigungsfrist verbunden. Da ihre Wirkungsmechanismen daher nicht durchgehend vergleichbar sind, werden die beiden Maßnahmen im Folgenden getrennt analysiert.

5.4.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

Im Folgenden werden die kausalen Wirkungen von Maßnahmen zur Förderung einer Erwerbstätigkeit hinsichtlich verschiedener Aspekte der Arbeitsmarktintegration aufgezeigt. In Abbildung 5.30 werden die Teilnahmeeffekte, d.h. die Differenz zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe, für verschiedene Beschäftigungsformen sowie Arbeitslosigkeit über einen Zeitraum von bis zu 60 Monaten (fünf Jahren) nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt dargestellt. Da mit der Teilnahme an einer EGZ oder ESG stets eine geförderte Beschäftigungsaufnahme einhergeht, sind folglich kurz nach Maßnahmeneintritt sehr hohe positive Wirkungen auf die Beschäftigung insgesamt zu sehen. Die Maßnahmendauer von in der Regel bis zu sechs Monaten spiegelt sich im Verlauf der Maßnahmeneffekte sowohl für die geförderte als auch für die ungeforderte Beschäftigung wider.⁷⁵ Letztere beginnt im Anschluss an die Förderphase, weshalb die Teilnahmewirkungen für diese beiden Beschäftigungsformen in den ersten sechs Monaten spiegelbildlich verlaufen.

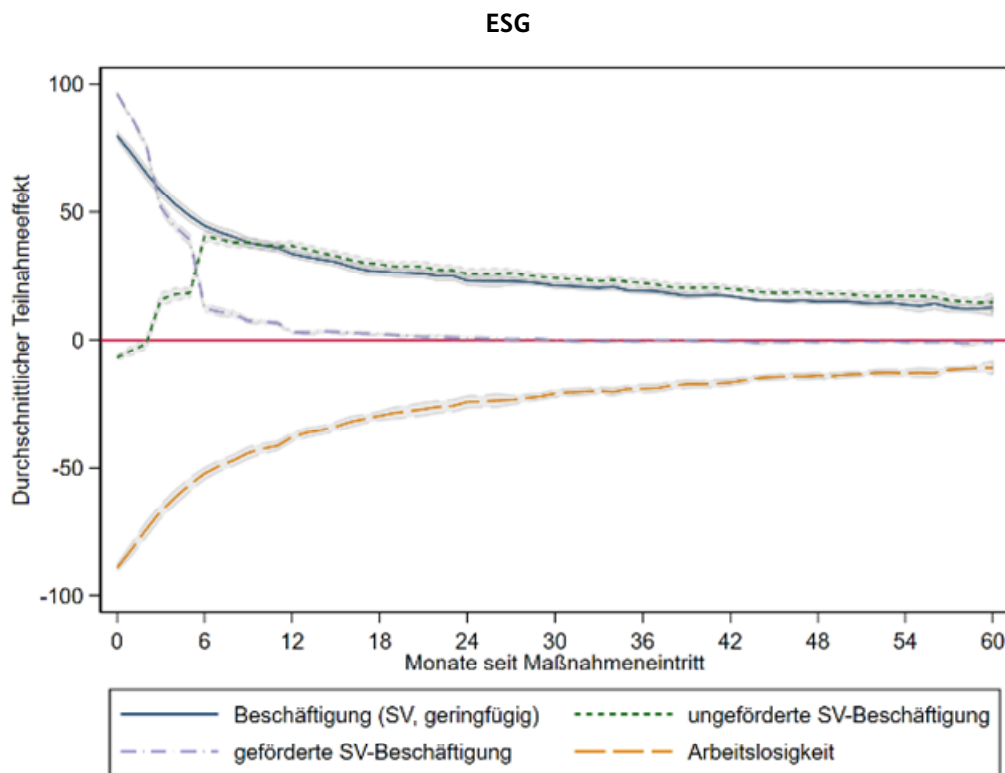
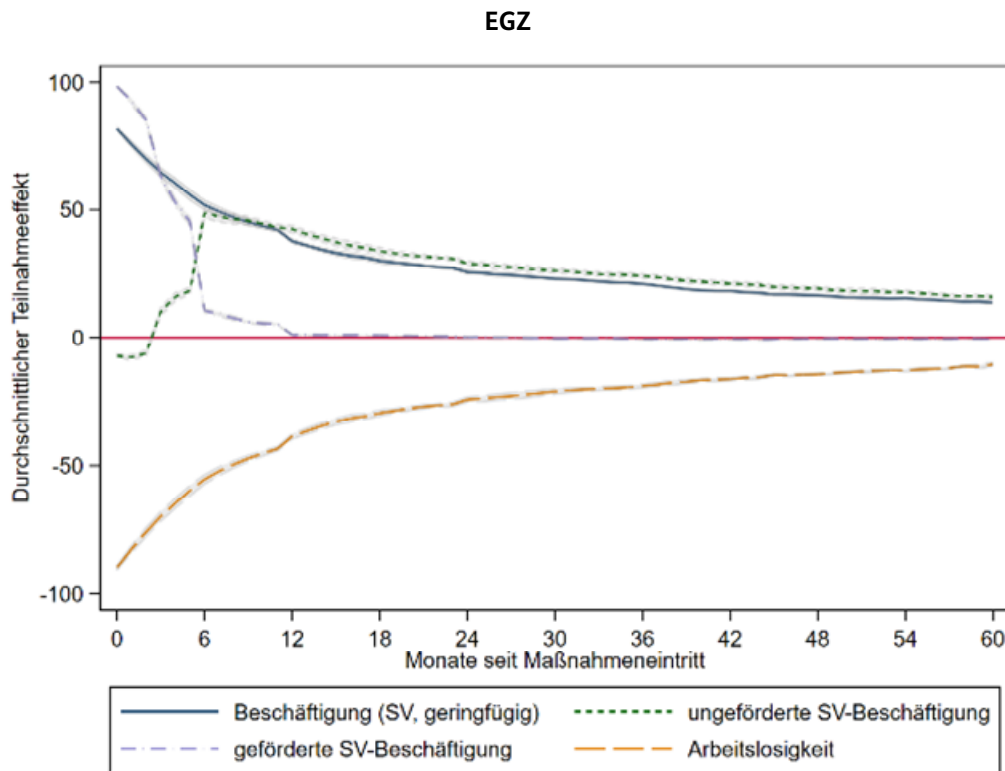
Das primäre Ziel der Förderung besteht darin, dass die geförderte Person nach Ablauf der Förderung in einer dann ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verbleibt. Die Teilnahmeeffekte bezüglich dieser Zielgröße steigen sowohl für EGZ als auch für ESG nach drei bzw. sechs Monaten deutlich an. Zu diesen Zeitpunkten endet für einen Großteil der Teilnehmenden die Förderphase. Der Effekt bei EGZ nach sechs Monaten ist um etwa acht Prozentpunkte höher als bei ESG. Der Grund dafür liegt im Fehlen einer verpflichtenden Nachbeschäftigungsfrist beim ESG. Diese Unterschiede gleichen sich jedoch im weiteren Verlauf aus, so dass die Effekte beider Maßnahmen bis zum Ende des im Vergleich zu Bonin et al. (2021) längeren Zeitraums sehr ähnlich sind. Betrachtet man den EGZ-Maßnahmeneffekt über fünf Jahre hinweg, nimmt dieser zwar mit zeitlichem Abstand zum Maßnahmeneintritt kontinuierlich ab, liegt aber 60 Monate später noch bei 16 Prozentpunkten. Der entsprechende ESG-Maßnahmeneffekt zu diesem Zeitpunkt liegt bei rund 14 Prozentpunkten.

Betrachtet man die Quoten der ungeforderten Beschäftigung für die Gruppe der EGZ-Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe, so zeigt sich, dass die abnehmende Wirkung der Maßnahme vor allem darauf zurückzuführen ist, dass auch in der Kontrollgruppe immer mehr Personen eine ungeforderte Beschäftigung finden. Während ein halbes Jahr nach Maßnahmeneintritt rund 70 Prozent der Teilnehmenden ungefordert beschäftigt sind und sich dieser Anteil in der Folge kaum verändert, ist bei den Personen der Kontrollgruppe nach einem halben Jahr eine Quote ungeforderter Beschäftigung von rund 21 Prozent zu beobachten, die dann kontinuierlich ansteigt und am Ende des Beobachtungszeitraums – also nach fünf Jahren – 56 Prozent erreicht.⁷⁶

⁷⁵ Nur 10 Prozent der Teilnehmenden erhalten eine Förderung mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten.

⁷⁶ Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 5.30 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 42 Prozentpunkte und an einer ESG eine 37 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Für eine umfassendere Analyse der Wirkung der beiden Maßnahmen ist neben der Beschäftigungswahrscheinlichkeit als Indikator auch eine Betrachtung der Aspekte der „Qualität“ der ersten Beschäftigung nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sowie der Auswirkungen auf den weiteren Erwerbsverlauf der (Nicht-)Teilnehmenden von Interesse. In Tabelle 5.6 werden die Ergebnisse hierzu dargestellt. Aufgrund der verpflichtenden Nachbeschäftigungsfrist für EGZ-Teilnehmende wird für den Fall, dass diese nach der eigentlichen Förderphase im selben Betrieb verbleiben, zwischen drei verschiedenen Zeitpunkten unterschieden: (1) Beginn der Maßnahme, (2) Ende der Förderphase, (3) Ende der Nachbeschäftigungsfrist.

Tabelle 5.6 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)

Abhängige Variable	EGZ	ESG
Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt		
Dauer in Monaten bis erstmals ungefördert beschäftigt	-9,832 ***	-10,428 ***
Dauer in Tagen der ersten ungeförderten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	278,415 ***	177..846 ***
Dauer in Tagen der ersten ungeförderten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Ende der Nachbeschäftigungszeit	266,919 ***	x
Tagesentgelt am Anfang der ersten ungeförderten Beschäftigung	8,825 ***	8,069 ***
Ergänzung bei der ersten ungeförderten Beschäftigung	-0,421 ***	-0,434 ***
Erste ungeförderte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (inkl. nicht anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	-0,114 ***	-0,124 ***
Erste ungeförderte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	-0,114 ***	-0,124 ***
Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt		
Jemals ungefördert beschäftigt	0,185 ***	0,185 ***
Kumulierte Dauer der ungeförderten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	446,281 ***	399,388 ***
Kumulierte Dauer der ungeförderten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt abzgl. Nachbeschäftigungszeit	291,427 ***	x
Lohnsumme aus Beschäftigung	40.123,66 ***	37.192,34 ***
Lohnsumme aus Beschäftigung (nur Vollzeit)	39.409,07 ***	35.001,68 ***
Anzahl begonnener Beschäftigungen; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	0,407 ***	1,084 ***
Dauer in Tagen des Hilfebezugs ab Maßnahmeneintritt	-450,75 ***	-452,038 ***

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. x: Berechnung bei ESG nicht möglich, da es anders als bei EGZ keine Nachbeschäftigungsfrist gibt.

Qualitativ entsprechen die Ergebnisse in Tabelle 5.6 für den verlängerten Zeitraum denjenigen in Bonin et al. (2021). Sowohl EGZ- als auch ESG-Teilnehmende schneiden, gemessen an der Dauer bis zur ersten ungeförderten Beschäftigung sowie am Tagesentgelt, besser ab als Personen in der Kontrollgruppe. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie ergänzende Leistungen benötigen, geringer. Der deutlich geringere Effekt für ESG-Teilnehmende im Vergleich zu EGZ-Teilnehmenden hinsichtlich der Dauer in der ersten ungeförderten Beschäftigung ist erneut auf das Fehlen einer verpflichtenden Nachbeschäftigungsfrist beim ESG zurückzuführen. Für beide Maßnahmen gilt, dass Teilnehmende im Vergleich zu ihrer Kontrollgruppe eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, unterqualifiziert beschäftigt zu sein. Das gilt sowohl für anerkannte als auch für nicht-anerkannte Abschlüsse.

Entsprechend den positiven Teilnahmeeffekten auf die ungeförderte Beschäftigung zeigen sich auch positive Effekte auf die Erwerbsbiografie. So sind EGZ-Teilnehmende zwischen Maßnahmeneintritt und dem Ende des Beobachtungszeitraums (31.12.2022) 446 Tage (knapp 15 Monate) länger

ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Personen in der Kontrollgruppe. Für ESG-Teilnehmende beträgt der Effekt 400 Tage (in etwa 13 Monate). Dabei ist zu beachten, dass die Dauer des Effekts zwischen den Monatskohorten variiert und es sich um einen Durchschnittswert handelt. Für einige Teilnehmende umfasst der Effekt den Zeitraum August 2017 bis Dezember 2022 (65 Monate). Für Teilnehmende, die später in die Maßnahme eintreten, ist dieser Zeitraum entsprechend kürzer. Die signifikant längere Beschäftigungsdauer führt auch dazu, dass die Lohnsumme (gemessen als Tagesentgelt multipliziert mit den Tagen in Beschäftigung) für die Teilnehmenden um rund 40.124 Euro (EGZ) bzw. 37.192 Euro (ESG) höher liegt als bei den Kontrollpersonen. Hierbei ist allerdings aus den Daten nicht ersichtlich, wie viel dieser Summe direkt auf die Förderung zurückzuführen ist. Aus der Tatsache, dass sich der Effekt kaum ändert, wenn nur die Vollzeitbeschäftigung betrachtet wird, lässt sich schließen, dass die Vollzeitbeschäftigung gegenüber der Teilzeitbeschäftigung deutlich dominiert. Ein Teil des positiven Lohnsummeneffekts könnte darauf zurückzuführen sein, dass Teilnehmende häufiger ein neues Beschäftigungsverhältnis beginnen. EGZ-Teilnehmende beginnen zwischen Maßnahmeneintritt und Dezember 2022 durchschnittlich 3,5 Beschäftigungsverhältnisse und damit 0,5 mehr als die Personen der Kontrollgruppe. Für ESG-Teilnehmende, die durchschnittlich vier Beschäftigungsverhältnisse beginnen, beträgt der Teilnahmeeffekt etwas mehr als ein Beschäftigungsverhältnis. Wenn es gelingt, durch einen Jobwechsel ein höheres Entgelt zu erzielen, erhöht sich demzufolge auch die Differenz zu den Personen in der Kontrollgruppe. Dazu passt auch der Befund, dass die durchschnittliche Dauer im Hilfebezug für die Teilnehmenden beider Maßnahmen deutlich kürzer ist. Es ist aber anhand der Daten nicht völlig auszuschließen, dass die Hilfebedürftigkeit auch deshalb wegfällt, weil z.B. andere Personen der Bedarfsgemeinschaft ein (höheres) Tagesentgelt erzielen oder sich die Größe der Bedarfsgemeinschaft ändert.

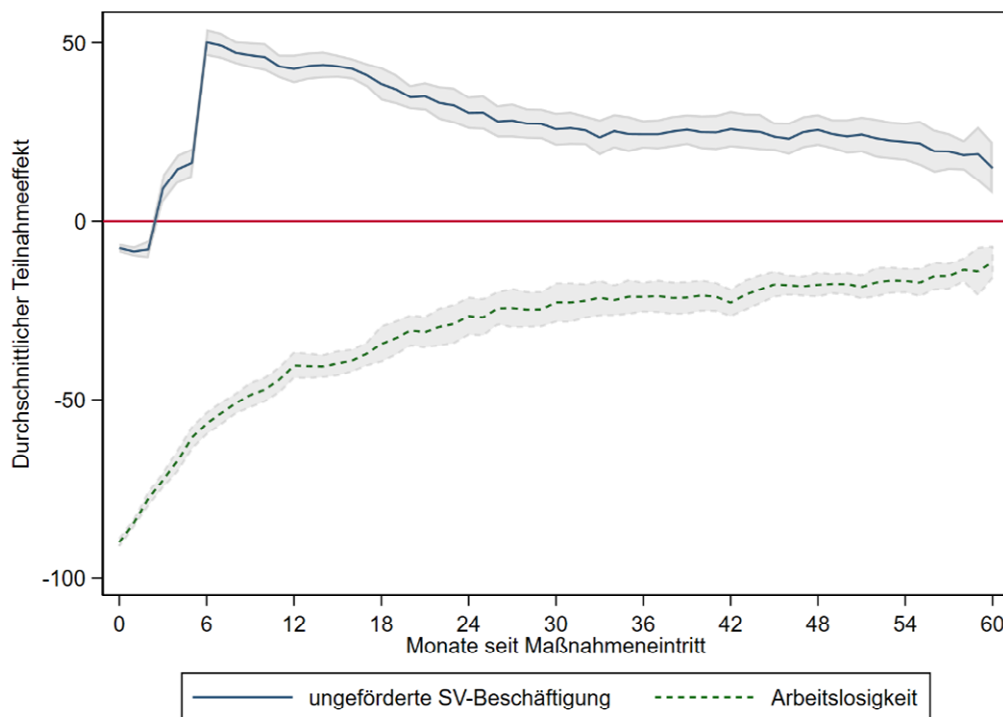
Die bisherigen Analysen in diesem Kapitel haben sich auf die ungeforderte Beschäftigung konzentriert. Sowohl aus individueller Sicht als auch aus gesellschaftlicher Perspektive sind die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit ebenso wichtig. Wie aus Abbildung 5.30 hervorgeht, sind die Effekte sowohl für EGZ als auch für ESG nahezu spiegelbildlich zu den Wirkungen auf die Beschäftigung. Das heißt, die durch die Teilnahme hervorgerufene höhere Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein geht einher mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein. Allerdings ist bei Arbeitslosigkeit der abnehmende Maßnahmeneffekt über die Zeit sowohl auf das gleichzeitige Ansteigen der Arbeitslosigkeit bei den Teilnehmenden als auch auf eine abnehmende Arbeitslosigkeit unter den Personen in der Kontrollgruppe zurückzuführen. Aufgrund der Konstruktion der Treatment- und Kontrollgruppe starten beide vor Beginn der (fiktiven) EGZ- bzw. ESG-Maßnahme als arbeitslos. Mit Maßnahmeneintritt fällt der Anteil bei den Teilnehmenden allerdings nahezu auf null, steigt aber mit zunehmendem Abstand zum Maßnahmeneintritt bei den Teilnehmenden erneut an. Gleichzeitig verlassen im Lauf der Zeit immer mehr Personen aus der Kontrollgruppe die Arbeitslosigkeit, um beispielsweise eine Beschäftigung aufzunehmen. Nach fünf Jahren sind in der Gruppe der Kontrollpersonen nur noch 25 Prozent (EGZ-Kontrollpersonen) bzw. 30 Prozent (ESG-Kontrollpersonen) arbeitslos. Somit verringert sich der Abstand zu den jeweiligen Teilnehmenden kontinuierlich, bleibt jedoch auch nach fünf Jahren signifikant und beträgt zu diesem Zeitpunkt noch immer etwa zehn Prozentpunkte.

Eine zentrale Annahme der bisherigen Analysen ist, dass nach Berücksichtigung aller Angaben aus den Prozessdaten der BA die Teilnahme ein so gut wie zufälliger Prozess ist. Gleichwohl erscheint es plausibel, dass beispielsweise die Erwerbsbiografie im Herkunftsland, die nicht in den Prozessdaten enthalten ist, auch ein Faktor sein könnte, der die Teilnahmewahrscheinlichkeit sowie den späteren Arbeitsmarkterfolg beeinflusst. Im Rahmen der Analysen wurde auch deshalb eine umfangreiche Befragung von Geflüchteten durchgeführt (vgl. Bonin et al. 2021), um solche Einflussfaktoren zu identifizieren, die nicht in den Prozessdaten enthalten sind. Da die Befragung nur für einen Teil der in

der Untersuchungsstichprobe enthaltenen Personen durchgeführt werden konnte, reduziert sich die Fallzahl erheblich. Für ESG ist die Fallzahl so klein, dass eine inhaltliche Interpretation nicht mehr möglich ist.

Abbildung 5.31 zeigt die geschätzten EGZ-Maßnahmeneffekte auf ungefördernde Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, wenn zusätzlich Informationen aus der Befragung berücksichtigt werden. Wie bereits in Bonin et al. (2021) sind auch für den hier betrachteten längeren Zeitraum die Maßnahmenwirkungen in der Größenordnung und der Entwicklung qualitativ vergleichbar mit denen, die nur auf Basis administrativer Daten geschätzt werden. Die deutlich breiteren Konfidenzintervalle sind auf die stark reduzierte Fallzahl zurückzuführen.

Abbildung 5.31 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie sowie der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 42 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.4.3 Wirkungsheterogenitäten

Die in Kapitel 5.4.2 dargestellten Effekte sind durchschnittliche Maßnahmeneffekte für alle Teilnehmenden. Im Folgenden wird untersucht, ob sich für einzelne Gruppen von Geflüchteten (stark) abweichende Effekte beobachten lassen. Aufgrund der relativ geringen Fallzahl bei Eintritten in ESG-Maßnahmen beschränken sich die folgenden Auswertungen auf EGZ-Teilnehmende.

Abbildung 5.32 zeigt die geschätzten Teilnahmeeffekte auf die Wahrscheinlichkeit, ungefordert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein nach Geschlecht und Altersgruppe der Geflüchteten. Frauen, die allerdings nur rund vier Prozent der Teilnehmenden ausmachen, profitieren über den gesamten Beobachtungszeitraum von fünf Jahren stärker von der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme als Männer. Vor allem im ersten Jahr gibt es große Unterschiede. So sind weibliche Teilnehmerinnen zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt 52 Prozentpunkte häufiger in ungeforderter Beschäftigung als ihre Kontrollpersonen, während dieser Effekt bei Teilnehmern um zehn Prozentpunkte geringer ausfällt. Im Zeitverlauf verringert sich die Differenz in der Effektgröße zwischen Männern und Frauen und ist ab 32 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt statistisch insignifikant. Dieses Angleichen der Maßnahmeneffekte zwischen den Geschlechtern war aufgrund des kürzeren Zeitraums in Bonin et al. (2021) noch nicht ersichtlich.

Die zu Beginn der Maßnahme höheren Teilnahmeeffekte für Frauen im Hinblick auf ungeforderte Beschäftigung sind nicht auf eine höhere Beschäftigungsquote der Teilnehmerinnen zurückzuführen, diese ist sogar geringer als die der Teilnehmer. Vielmehr liegt es daran, dass sich die Beschäftigungsquote der weiblichen Kontrollpersonen im Zeitverlauf deutlich langsamer erhöht als diejenige der männlichen Kontrollpersonen, was sich dann in einem höheren Teilnahmeeffekt für Frauen niederschlägt. Für diese ist also die Möglichkeit über eine EGZ-Förderung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu kommen und somit häufig erstmalig Fuß auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu fassen, bedeutsamer als für Männer. Der beständig geringer werdende Unterschied im Maßnahmeneffekt zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmenden ist darauf zurückzuführen, dass erstere fast durchweg eine Beschäftigungsquote von etwa 70 Prozent aufweisen, während diese bei Teilnehmerinnen nach Ablauf der Förderung im Zeitverlauf auf rund 50 Prozent sinkt.⁷⁷

Bei der Betrachtung der Wirkung von EGZ-Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein sind ebenfalls signifikante Unterschiede zwischen den Geschlechtern zu beobachten. Diese sind im Großen und Ganzen spiegelbildlich zu den Effekten bezüglich der Wahrscheinlichkeit ungefordert beschäftigt zu sein. So ist auch hier der Effekt für Teilnehmerinnen stärker ausgeprägt als für Teilnehmer. Im Vergleich zu ihren Kontrollpersonen sind Teilnehmerinnen also weniger von Arbeitslosigkeit betroffen als dies für Teilnehmer im Vergleich zu deren Kontrollpersonen der Fall ist. Auch bezüglich Arbeitslosigkeit verringert sich dieser Effektabstand zwischen den Geschlechtern im Zeitverlauf, verbleibt aber anders als bei Beschäftigung bis 53 Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant unterschiedlich.

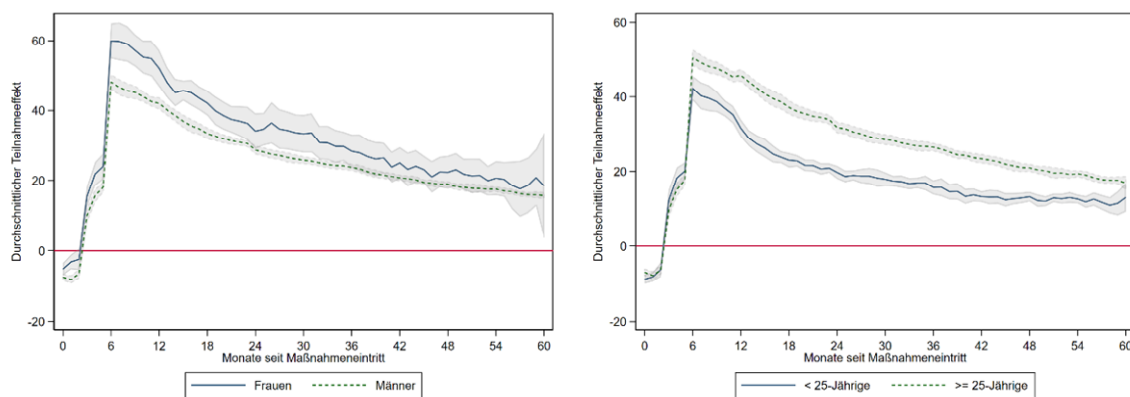
Neben dem Genderaspekt unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte auch nach Altersgruppe (nach sechs Monaten) signifikant voneinander. Teilnehmende, die bei Maßnahmeneintritt mindestens 25 Jahre alt sind (das sind rund drei Viertel aller Teilnehmenden), profitieren über den gesamten Fünfjahreszeitraum stärker von einer EGZ-Teilnahme als jüngere Teilnehmende. Insbesondere in den ersten Monaten nach Ablauf der Förderung ziehen Teilnehmende unter 25 Jahren einen deutlich geringeren Nutzen aus der Teilnahme – die Differenz in den Effekten im Hinblick auf ungeforderte Beschäftigung beträgt rund 15 Prozentpunkte. Dieser Unterschied verringert sich zwar mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur Maßnahme und beträgt fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt nur noch sechs Prozentpunkte, bleibt aber statistisch signifikant. Verantwortlich für den geringeren Maßnahmeneffekt nach Förderende bei den unter 25-Jährigen sind – jeweils im Vergleich zu den Beschäftigungsquoten der mindestens 25-Jährigen – eine niedrigere Beschäftigungsquote bei den Teilnehmenden (nach zwölf Monaten: 65 Prozent versus 74 Prozent) sowie eine höhere Beschäftigungsquote der Kontrollpersonen (nach zwölf Monaten: 36 Prozent versus 30 Prozent). Da sich die Beschäftigungsquoten der beiden Altersgruppen sowohl für die Teilnehmenden als auch für die

⁷⁷ Die entsprechenden Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

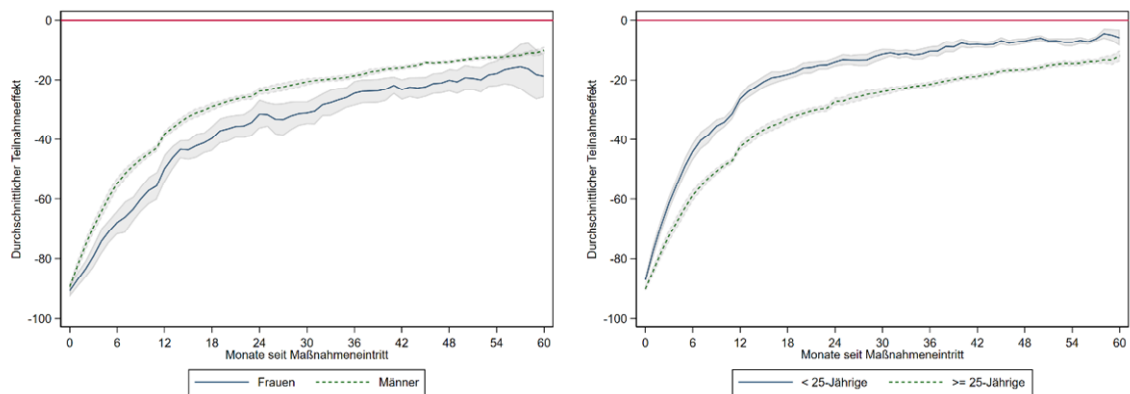
Kontrollpersonen im Zeitverlauf angleichen, verringert sich der Unterschied in den geschätzten Maßnahmeneffekten entsprechend. Die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit sind auch für die beiden Altersgruppen spiegelbildlich zu den Auswirkungen auf die ungeförderter Beschäftigung. Für Teilnehmende, die mindestens 25 Jahre alt sind, sinkt die Wahrscheinlichkeit, im Anschluss an die EGZ-Förderung arbeitslos zu sein, stärker als für Teilnehmende unter 25 Jahren. Dieser Unterschied im Teilnahmeeffekt nimmt über die Zeit ab, bleibt jedoch im gesamten Fünfjahreszeitraum signifikant.

Abbildung 5.32 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, ungeförderter sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, nach Geschlecht und Altersgruppe der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)

Ungeförderte Beschäftigung



Arbeitslosigkeit



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel Grafik links oben (Frauen): Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmerinnen an einer EGZ eine 52 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmerinnen.

In Tabelle 5.7 sind die Wirkungen einer EGZ-Förderung getrennt nach Geschlecht und Altersgruppen für weitere Zielgrößen dargestellt. Es zeigt sich, dass der Effekt auf die Dauer bis zur erstmaligen ungefördernten Beschäftigung bei Teilnehmerinnen stärker ist als bei Teilnehmern. Das heißt, die Teilnahme verkürzt für weibliche Geförderte die Zeit, bis sie erstmalig ungefördernt beschäftigt sind, stärker. Auch der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, innerhalb des Beobachtungszeitraums überhaupt einmal ungefördernt beschäftigt zu sein, sowie der Effekt auf die kumulierte Dauer in ungefördernter Beschäftigung ist für Frauen höher als für Männer.

Signifikante Unterschiede in der Effektgröße gibt es ebenso bei den beiden lohnbezogenen Zielgrößen Tagesentgelt im ersten Beschäftigungsverhältnis und Lohnsumme bis Ende des Beobachtungszeitraums. Allerdings profitieren hier Teilnehmer signifikant stärker als Teilnehmerinnen. In Bezug auf die beiden Altersgruppen sind die Unterschiede für nahezu alle betrachteten Zielgrößen signifikant, und zwar jeweils zugunsten der mindestens 25-jährigen Teilnehmenden.

Tabelle 5.7 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz), nach Geschlecht

Abhängige Variable	Frauen	Männer	Jüngere	Ältere
Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt				
Dauer in Monaten bis erstmals ungefördernt beschäftigt	-14,542 ***	-9,747 ***	-7,535 ***	-10,597 ***
Dauer in Tagen der ersten ungefördernten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	236,975 ***	280,974 ***	166,491 ***	312,401 ***
Dauer in Tagen der ersten ungefördernten Beschäftigung; Vergleichszeitpunkt Ende der Nachbeschäftigungszeit	238,652 ***	269,16 ***	168,444 ***	294,239 ***
Tagesentgelt am Anfang der ersten ungefördernten Beschäftigung	2,289	9,108 ***	8,582 ***	8,677 ***
Ergänzung bei der ersten ungefördernten Beschäftigung	-0,197 ***	-0,428 ***	-0,476 ***	-0,404 ***
Erste ungefördernte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (inkl. nicht anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	-0,170 ***	-0,111 ***	-0,023 ***	-0,147 ***
Erste ungefördernte Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt); Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	-0,170 ***	-0,111 ***	-0,023 ***	-0,147 ***
Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt				
Jemals ungefördernt beschäftigt	0,458 ***	0,172 ***	0,121 ***	0,205 ***
Kumulierte Dauer der ungefördernten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	544,299 ***	441,410 ***	321,384 ***	484,007 ***
Kumulierte Dauer der ungefördernten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt abzgl. Nachbeschäftigungszeit	350,881 ***	288,232 ***	191,299 ***	321,829 ***
Lohnsumme aus Beschäftigung	32.455,52 ***	40.381,59 ***	31.852,99 ***	42.606,80 ***
Lohnsumme aus Beschäftigung (nur Vollzeit)	15.829,14 ***	40.282,61 ***	29.846,28 ***	42.277,93 ***
Anzahl begonnener Beschäftigungen; Vergleichszeitpunkt Maßnahmeneintritt	1,206 ***	0,367 ***	0,541 ***	0,371 ***
Dauer in Tagen des Hilfebezugs ab Maßnahmeneintritt	-431,714 ***	-472,538 ***	-379,916 ***	-497,142 ***

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. „Jüngere“ bezieht sich auf Geflüchtete, die jünger als 25 Jahre alt sind und „Ältere“ auf Geflüchtete, die 25 Jahre und älter sind.

Heterogene Effekte einer EGZ-Förderung finden sich auch zwischen den Teilnehmenden unterschiedlicher Rechtskreise sowie zwischen arbeitsmarktfernen und arbeitsmarktnahen Teilnehmenden (Abbildung 5.33).⁷⁸ Eine EGZ-Förderung führt für Teilnehmende, die sich zu Maßnahmenbeginn im Rechtskreis SGB II befanden (84 Prozent der Teilnehmenden), zu einer stärkeren Abnahme der Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein als für Teilnehmende im SGB III-Rechtskreis. Der Unterschied in der Effektgröße erreicht zwölf Monate nach Beginn der Maßnahme mit 25 Prozentpunkten sein Maximum und sinkt danach kontinuierlich bis auf sieben Prozentpunkte. Der Grund für diesen starken Effekt auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit liegt jedoch nur zu einem geringen Teil in einer erhöhten Beschäftigungsaufnahme der Teilnehmenden. So ist der Unterschied in den

⁷⁸ Arbeitsmarktferne Personen sind solche, die vor Beginn der Maßnahme weder jemals eine Beschäftigung hatten noch über einen beruflichen Abschluss verfügen.

geschätzten Effekten bezüglich dieser Zielgröße nur in wenigen Monaten signifikant und beträgt maximal vier Prozentpunkte. Ursächlich für den weniger starken arbeitslosigkeitssenkenden Effekt einer EGZ-Teilnahme für Personen im Rechtskreis SGB III ist vielmehr, dass ein Eingliederungszuschuss für diese Personengruppe die Wahrscheinlichkeit, sich vom (deutschen) Arbeitsmarkt gänzlich zurückzuziehen, also inaktiv zu werden, deutlich verringert. Hierbei handelt es sich meist um Personen, deren Aufenthaltsstatus zu Beginn der Maßnahme noch nicht endgültig geklärt ist.

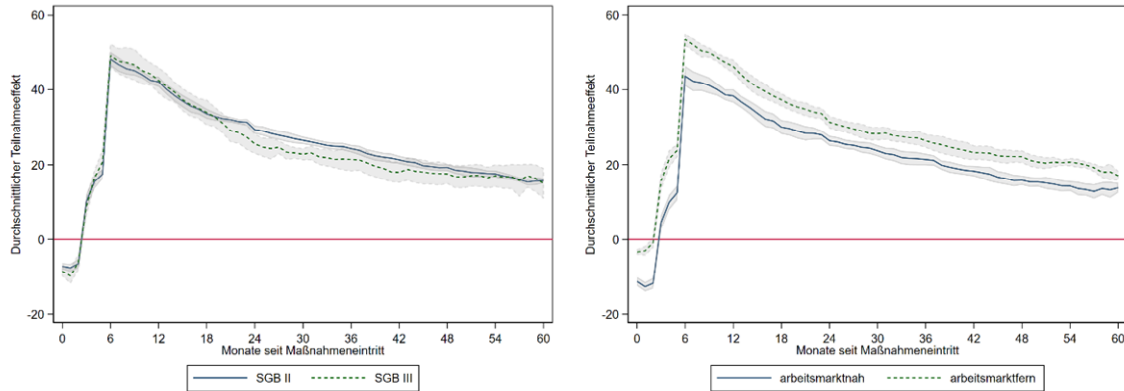
Für arbeitsmarktferne Personen (50 Prozent der Teilnehmenden) ist der Teilnahmeeffekt bezüglich ungeförderter Beschäftigung über den gesamten Fünfjahreszeitraum signifikant höher als für arbeitsmarktnahe Personen. Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt liegt die Beschäftigungsquote der arbeitsmarktfernen Teilnehmenden um 46 Prozentpunkte über derjenigen der Kontrollgruppe, während der Effekt bei den arbeitsmarktnahen Teilnehmenden mit 38 Prozentpunkten um acht Prozentpunkte geringer ausfällt. Dieser Unterschied ist auf die zu diesem Zeitpunkt deutlich niedrigere Beschäftigungsquote der arbeitsmarktfernen Kontrollpersonen zurückzuführen. In den Analysen in Bonin et al. (2021) unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte der beiden Gruppen ab 22 Monate nach Maßnahmeneintritt nicht mehr signifikant voneinander. Dies ändert sich mit den hier vorliegenden aktualisierten und verlängerten Daten. Gegen Ende des fünfjährigen Beobachtungszeitraums besteht noch immer ein signifikanter Effektunterschied von rund fünf Prozentpunkten.

Auch hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit profitieren arbeitsmarktferne Teilnehmende stärker von einer EGZ-Förderung als arbeitsmarktnahe Teilnehmende. Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt beträgt die Differenz der geschätzten Effekte knapp fünf Prozentpunkte. Auch dieser Unterschied verringert sich im Zeitverlauf und ist nach zwei Jahren nicht mehr statistisch signifikant. Der größere Effekt auf ungeförderter Beschäftigung für arbeitsmarktferne Teilnehmende schlägt sich also nicht in gleicher Höhe auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit nieder. Die Erklärung hierfür liegt – wie schon bei den Analysen nach Rechtskreisen – in der unterschiedlichen Wirkung auf den Rückzug vom Arbeitsmarkt. Die Förderung mit einem Eingliederungszuschuss verhindert eine Inaktivität bei arbeitsmarktfernen Teilnehmenden in höherem Maße als bei arbeitsmarktnahen Teilnehmenden.

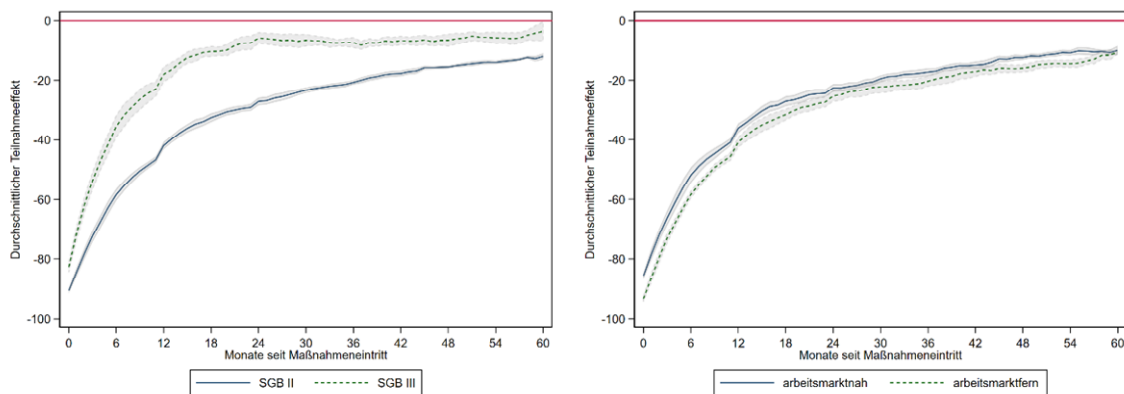
Die Unterschiede im Teilnahmeeffekt zwischen Regionen mit hoher und niedriger Arbeitslosenquote für Ausländerinnen und Ausländer, die in Bonin et al. (2021) für 20 Monate und später nach Maßnahmeneintritt gefunden wurden, können mit den aktualisierten Daten nicht mehr nachgewiesen werden.

Abbildung 5.33 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, nach Rechtskreis und Arbeitsmarktnähe der Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)

Ungeförderte Beschäftigung



Arbeitslosigkeit



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

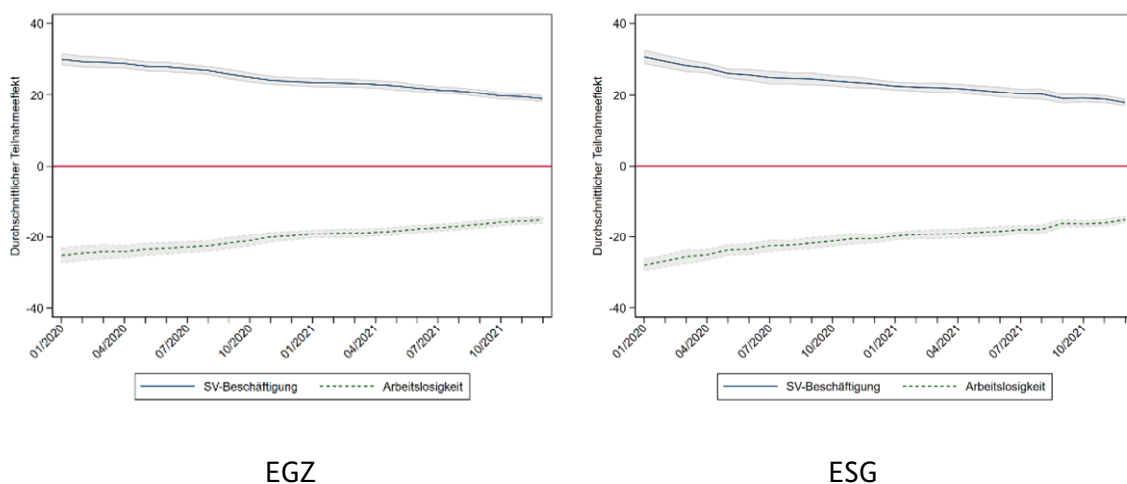
Lesebeispiel Grafik links oben (Rechtskreis SGB II): Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 42 Prozentpunkte niedrigere Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.4.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

In der bisherigen Betrachtung des Teilnahmeeffekts werden alle Monate seit Maßnahmeneintritt bis Dezember 2022 bei den Berechnungen berücksichtigt. Somit ist auch ein Zeitraum enthalten, der stark von der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Schutzmaßnahmen betroffen ist.

Um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitseffekte der Maßnahmen zu analysieren, sind nicht mehr die Monate seit (fiktivem) Maßnahmeneintritt zielführend, sondern die Teilnahmeeffekte ab März 2020. Abbildung 5.34 zeigt die geschätzten durchschnittlichen Maßnahmeneffekte auf Monatsbasis ab Januar 2020. Wie bereits in Bonin et al. (2021) zeigen sich auch für die aktualisierte und verlängerte Untersuchungsstichprobe keine erkennbaren Auswirkungen der Einschränkungen infolge der Corona-Pandemie auf die Teilnahmeeffekte ab März 2020 – weder für EGZ- noch für ESG-Maßnahmen. Die bereits in Abbildung 5.30 beobachtete Abnahme der Effekte mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Maßnahmeneintritt zeigt sich in gleichem Maße auch für die Pandemiejahre 2020 und 2021. Dabei scheinen die Auswirkungen der Corona-Pandemie Teilnehmende wie Nichtteilnehmende relativ vergleichbar getroffen zu haben. Die Wirkung der Maßnahmen scheint zumindest nicht direkt von der Corona-Krise und deren Auswirkungen beeinflusst worden zu sein. Hinzukommt, dass mit dem Ende von pandemie-bedingten Einschränkungen an frühere Erfolge angeknüpft werden konnte und somit das vorherige Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bereits zum Ende des Jahres 2020 wieder erreicht bzw. bei den Personen in der Kontrollgruppe sogar übertroffen werden konnte.⁷⁹

Abbildung 5.34 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ- bzw. ESG-Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein, für die Jahre 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Im Juni 2020 weisen Teilnehmende an einer EGZ eine 29 Prozentpunkte höhere Quote in SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

⁷⁹ Dieses Ergebnis steht im Einklang mit einer Analyse für Arbeitslose im Rechtskreis SGB III von Büttner et al. (2022). Sie kommen zu dem Schluss, dass die Beschäftigungswirkung von Förderinstrumenten vor und nach der Corona-Pandemie auf einem ähnlichen Niveau liegen.

5.4.5 Diskussion der Ergebnisse

Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben das primäre Ziel, Personen mit Vermittlungshemmnissen in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis zu vermitteln. Dieses Ziel soll durch einen Lohnzuschuss an Arbeitgeber (EGZ) oder an Beschäftigte (ESG) erreicht werden. Die anfängliche Förderung bei EGZ dient als Nachteilsausgleich, wenn die Vermittlungshemmnisse dazu führen, dass die erwartete Produktivität unterhalb des entsprechend zu zahlenden Lohns liegen. Unzureichende Deutschkenntnisse können zum Beispiel ein solches Vermittlungshemmnis darstellen. Gleichzeitig besteht am Anfang der Förderung die Hoffnung, dass sich die Vermittlungshemmnisse durch die Tätigkeit im Betrieb so weit abbauen, dass auch ein Angebot einer (längerfristigen) ungeforderten Beschäftigung für den Arbeitgeber attraktiv wird. Die ESG-Förderung zielt dagegen zunächst darauf ab, für Personen in der Grundsicherung zusätzliche Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung zu schaffen, auch wenn deren Entlohnung nur knapp über der eigentlichen Grundsicherung liegt. Wie beim EGZ besteht die Hoffnung, dass im Laufe des Arbeitsverhältnisses der Lohn sukzessive steigt, und somit die oder der Teilnehmende nach Ablauf der Förderung mit ESG keine Grundsicherungsleistungen mehr in Anspruch nehmen muss. Dies verdeutlicht, dass sowohl EGZ als auch ESG nicht zu den niedrigschwelligen Fördervarianten zählen, da die geförderten Beschäftigungsverhältnisse relativ hohe Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten stellen. Teilnehmende weisen daher im Vergleich zu solchen in anderen Maßnahmen tendenziell weniger Vermittlungshemmnisse auf.

Die Ergebnisse dieses Kapitels bestätigen für den nun deutlich längeren Beobachtungszeitraum von fünf Jahren die Befunde in Bonin et al. (2021), dass eine Förderung mit EGZ oder ESG mit durchweg positiven Effekten auf die Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden verbunden ist. Die Teilnahmeeffekte nehmen zwar über den Beobachtungszeitraum hinweg ab, bleiben aber positiv signifikant. Der Anteil in ungeforderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist bei den EGZ- und ESG-Geförderten in der langen Frist um 16 (EGZ) bzw. 14 (ESG) Prozentpunkte höher als bei den Kontrollpersonen. Die höhere Beschäftigungsquote in den einzelnen Monaten schlägt sich auch in den aggregierten Ergebnissen für den gesamten Beobachtungszeitraum nieder.

Insgesamt sind Personen mit EGZ-Förderung über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt rund 15 Monate länger beschäftigt als Personen in der Kontrollgruppe. Die Dauer des Hilfebezugs verkürzt sich ebenfalls im Vergleich zur Kontrollgruppe – über einen Zeitraum von 60 Monaten nach Maßnahmeneintritt um gut 450 Tage. Schließlich sind auch erhebliche kumulierte Einkommenseffekte zu verzeichnen, die sich beim EGZ auf mehr als 40.000 Euro summieren. Hervorzuheben ist außerdem der positive Effekt auf die Qualität der ersten ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – sowohl im Hinblick auf die Lohnhöhe als auch auf die Wahrscheinlichkeit, eine qualifikationsadäquate Beschäftigung auszuüben.

Für den EGZ wurden darüber hinaus Analysen für einzelne Personengruppen durchgeführt. Diese Heterogenitätsanalysen zeigen, dass alle Teilnehmenden – unabhängig von Geschlecht, Altersgruppe, Arbeitsmarktnähe und Rechtskreiszugehörigkeit – von der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss profitieren. Sie sind häufiger und länger ungefordert beschäftigt, erzielen höhere Löhne und sind seltener arbeitslos als vergleichbare Personen ohne Förderung.

Es gibt jedoch (signifikante) Unterschiede in der Effektgröße zwischen den einzelnen Gruppen. So ist die EGZ-Förderung für Personen, die zu Maßnahmenbeginn mindestens 25 Jahre alt sind, im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration deutlich wirkungsvoller als für jüngere Teilnehmende. Bei arbeitsmarktfernen Teilnehmenden ist der positive Effekt der Maßnahme auf die Beschäftigungsquote signifikant höher als bei arbeitsmarktnahen Teilnehmenden. Dieses Ergebnis kann auch als Indiz für

mögliche Mitnahmeeffekte durch die geförderten Betriebe bei arbeitsmarktnahen EGZ-Teilnehmenden gesehen werden. Es verdeutlicht die Wichtigkeit, den EGZ nur bei Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen einzusetzen, die eine ungeförderte Einstellung verhindern.

Auch wenn der Frauenanteil unter den EGZ-Teilnehmenden nur vier Prozent beträgt, sind die unterschiedlichen Wirkungen nach Geschlecht bedeutsam. Die Förderung durch den EGZ erhöht für Teilnehmerinnen die Wahrscheinlichkeit, eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, um 46 Prozentpunkte. Auch der Effekt auf die kumulierte Dauer in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist für Frauen um 20 Prozent höher als für Männer. Damit ist diese Förderform sehr gut geeignet, die Erwerbsbeteiligung von geflüchteten Frauen zu erhöhen. Der Effekt auf die Lohnsumme ist allerdings für Teilnehmerinnen geringer als für Teilnehmer.

Die in dieser Studie gefundenen Größenordnungen für EGZ sind durchaus vergleichbar mit Ergebnissen aus früheren Studien zur Wirkung von EGZ-Maßnahmen (die die Wirkung für Geförderte im Allgemeinen und nicht speziell für Geflüchtete berechnen; vgl. z.B. BMAS und IAB 2011; Bernhard et al. 2008). Die Ergebnisse hier stehen ebenfalls im Einklang mit denen von Brussig und Schwarzkopf (2011), wonach EGZ ein probates Mittel zur Förderung der Einstellung von Personen ist, deren Vermittlung in Erwerbstätigkeit sich schwierig gestaltet. Allerdings können Mitnahmeeffekte zum Vorteil solcher Betriebe, die Teilnehmende auch ohne die Maßnahme eingestellt hätten, nicht ausgeschlossen werden. Auch die Frage, inwieweit die geförderte Einstellung einer geflüchteten Person die ungeförderte Einstellung einer anderen Person verhindert hat, kann auf Basis der vorliegenden Analyse der individuellen Wirkungen nicht analysiert werden. Dass somit die individuellen Effekte deutlich höher als die regional aggregierten Wirkungen sein könnten, wird durch Wapler et al. (2022) gezeigt.

Trotz der eindeutig positiven Maßnahmeneffekte darf nicht gefolgert werden, dass der Einsatz der Maßnahme deshalb (massiv) intensiviert werden sollte. Die hier berechneten Effekte gelten für den bislang ausgewählten Personenkreis. Sollte sich die Struktur der Teilnehmenden verändern, etwa weil Personen gefördert werden, die auch ohne finanzielle Förderung ein Beschäftigungsverhältnis aufgenommen hätten oder mehr Vermittlungshemmnisse aufweisen (bei denen vermutet werden kann, dass diese nicht schnell abgebaut werden können), ist nicht mehr gewährleistet, dass die hier ermittelten Ergebnisse weiterhin gültig bleiben.

5.5 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

5.5.1 Einleitung

Die in dieser Studie analysierten Beschäftigung schaffende Maßnahmen sind einerseits Arbeitsgelegenheiten (AGH) und andererseits Förderungen von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach § 16 e (alt) SGB II (d.h., in der Fassung, die bis zum 31. Dezember 2018 gültig war), die beide aus Mitteln des Rechtskreises SGB II finanziert werden. Auf letztere, die als Folgeinstrument für die seit 2012 nicht mehr angebotenen AGH in der Entgeltvariante implementiert wurden, entfallen in der vorliegenden Untersuchung nur noch etwa 0,6 Prozent der Maßnahmeneintritte. Diese Fördervariante ist Ende 2018 ausgelaufen. In diesem Kapitel wird daher statt von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen von AGH gesprochen. AGH werden nachrangig gegenüber einer Vermittlung in Ausbildung sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung und der Weiterbildung eingesetzt, und die Zuweisung in AGH gilt gemäß den Fachlichen Weisungen als *ultima ratio*.⁸⁰

Als Bestandteil des Regelinstrumentariums sind AGH nicht explizit passgenau auf die Bedürfnisse der Geflüchteten zugeschnitten. Daher können sich die kurz- und mittelfristigen Zielsetzungen von AGH für Geflüchtete von denen der sonstigen Zielgruppe unterscheiden. So haben beispielsweise – nach Aussagen aus der Praxis – AGH bei geflüchteten Personen häufig eine Brückenfunktion, um Wartezeiten auf Sprachkurse zu verkürzen. Bei der hier betrachteten Personengruppe der Geflüchteten spielen zudem Aspekte der sozialen Teilhabe eine entscheidende Rolle. Studien belegen, dass der Mechanismus zwischen Teilhabe und Beschäftigungsfähigkeit reziprok ist: Soziale Kontakte können den Einstieg in Beschäftigung oder andere gesellschaftliche Bereiche erleichtern; gleichzeitig ist die Bildungs- oder Arbeitsmarktteilhabe auch mit einer Erweiterung der sozialen Kontakte und Netzwerke verbunden (Brenzel et al. 2019). Vor allem die sozialen Kontakte zur Mehrheitsgesellschaft unterstützen die Integration in den Arbeitsmarkt, das Bildungssystem und viele andere gesellschaftliche Bereiche (z.B. Kanas et al. 2012; Lancee 2010, Lancee und Hartung 2012). Nach Brücker et al. (2020b) ist bei Frauen in diesem Kontext die insgesamt geringere Anzahl an Kontakten mit Einheimischen auch auf eine geringere Beteiligung am Erwerbs- und Bildungsleben zurückzuführen. Grundsätzlich gilt in diesem Zusammenhang, dass ausreichenden Sprachkenntnissen bei der sozialen Teilhabe eine Schlüsselfunktion zukommt.

Wie in Kapitel 4.3 beschrieben bleiben sowohl die Auswahl an Teilnehmenden als auch Kontrollpersonen im Vergleich zur ursprünglichen Analyse von Bonin et al. (2021) identisch. Im Folgenden werden deswegen diese Auswahlprozesse nicht näher beschrieben, sondern die Teilnahmeeffekte bis Ende 2022 und eventuelle Unterschiede zu den damaligen Ergebnissen stehen im Vordergrund.

5.5.2 Durchschnittliche Maßnahmeneffekte auf die Arbeitsmarktintegration

In Abbildung 5.35 sind die Ergebnisse des Matching-Ansatzes im Hinblick auf zentrale Variablen der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit dargestellt. Die Grafik zeigt dabei die Punktschätzer und die dazugehörigen 95-Prozent-Konfidenzintervalle der jeweiligen ATT (average treatment effects) und damit die ermittelten Differenzen zwischen den Teilnehmenden und der Kontrollgruppe für die Mittelwerte der einzelnen Ergebnisvariablen im zeitlichen Verlauf nach dem Maßnahmeneintritt. In Bezug auf Beschäftigung, welche alle sozialversicherungspflichtigen wie auch geringfügigen

⁸⁰ Gemäß den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu Arbeitsgelegenheiten vom 11. Januar 2017 in Absatz 1.2 gilt: „AGH sind unter Berücksichtigung des § 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II immer nachrangig gegenüber einer Vermittlung in Arbeit und Ausbildung sowie Maßnahmen der Berufsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung (ultima ratio)“. Auch in der zum Zeitpunkt der Berichtslegung aktuellen Fassung der Fachlichen Weisungen gilt dies nach wie vor.

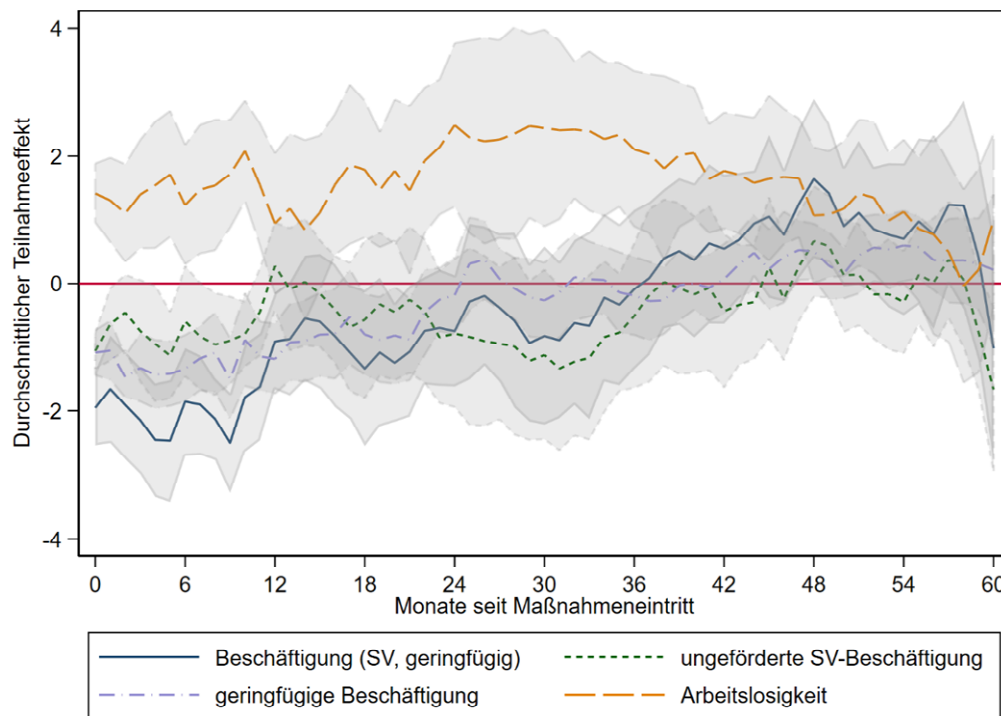
Beschäftigungsverhältnisse beinhaltet, sind in den ersten drei Jahren negative Teilnahmeeffekte zu beobachten.⁸¹ Das bedeutet, dass Teilnehmende eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, beschäftigt zu sein, als Personen in der Kontrollgruppe. Für die ersten drei bis vier Monate kann dieses Ergebnis mit dem Lock-in-Effekt begründet werden, da auch die mittlere Dauer der AGH gut drei Monate beträgt. Dementsprechend können sich Personen während ihrer Maßnahme weniger intensiv der Stellensuche widmen als Personen, die keine oder geringere zeitliche Einschränkungen bei ihren Suchaktivitäten verzeichnen. Da die negativen Beschäftigungseffekte aber bis zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant sind, wird deutlich, dass Teilnehmende zusätzlich eine gewisse Zeit benötigen, um diesen Beschäftigungsrückstand aufzuholen. Mit zunehmender Dauer wird der negative Teilnahmeeffekt absolut gesehen kleiner, und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmenden und Kontrollpersonen gleicht sich an. Im Vergleich zu den Analysen aus Bonin et al. (2021) sehen wir nun nach drei Jahren (d.h. ab dem 37. Monat) sogar auch positive Teilnahmeeffekte. Diese sind aber mit wenigen Ausnahmen nicht signifikant. Der Blick auf bis zu fünf Jahre (60 Monate) nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt verdeutlicht aber einen zunächst positiv verlaufenden Trend. Allerdings kommt dieser nach rund 48 Monaten zum Erliegen und wird anschließend kleiner. Es ist somit nicht gesichert, dass zumindest langfristig auch signifikant positive Werte auftreten.⁸²

Die Tatsache, dass zunächst ein negativer Effekt beobachtet wird, der aber kontinuierlich kleiner wird, verdeutlicht, dass sich im Lauf der Zeit (ab Maßnahmeneintritt) die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden und der Kontrollpersonen angleichen. Es bleibt aber dabei unklar, auf welchem Niveau sich die jeweilige Beschäftigungswahrscheinlichkeit befindet, weil nur die Differenz der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden und der Kontrollpersonen verglichen wird. Hinter dem Teilnahmeeffekt verbirgt sich drei Monate nach Maßnahmeneintritt eine Beschäftigungswahrscheinlichkeit von 14 Prozent bei den Kontrollpersonen. Zu diesem Zeitpunkt befinden sich nur 12 Prozent der Teilnehmenden in einem entsprechenden Beschäftigungsverhältnis. Nach zwei Jahren sind die Beschäftigungsquoten praktisch gleich und liegen jeweils bei rund 34 Prozent. Zum Ende des Beobachtungszeitraums (ab 55 Monaten nach Maßnahmeneintritt), sind sowohl von Teilnehmenden als auch von Kontrollpersonen jeweils mehr als 50 Prozent beschäftigt.

⁸¹ Bei den Kontrollpersonen wird in den nachfolgenden Analysen stets ihr fiktiver Maßnahmeneintritt berücksichtigt.

⁸² Zum Ende des Beobachtungszeitraums sind die Fallzahlen deutlich geringer, weil nur noch Beobachtungen für die ersten Kohorten vorliegen. Somit können die Effekte ungenauer gemessen werden. Es ist somit gut möglich, dass der Rückgang des Teilnahmeeffekts im Hinblick auf Beschäftigung lediglich auf die geringeren Fallzahlen zurückzuführen ist und nicht durch plötzlich deutlich geringere Beschäftigungschancen verursacht wird. Der Anteil der Teilnehmenden, die nach 60 Monaten beschäftigt sind, befindet sich auf dem gleichen Niveau (über 50 Prozent) wie in den Monaten zuvor. Gleiches gilt für die Personen in der Kontrollgruppe.

Abbildung 5.35 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH eine 0,9 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Diese Erkenntnisse werden durch weitere Analysen zur Qualität der Beschäftigung gestützt, welche in Tabelle 5.8 dargestellt sind. So ist die Wahrscheinlichkeit, jemals beschäftigt zu sein, für die Teilnehmenden höher als für die Kontrollpersonen. Während in der Analyse von Bonin et al. (2021) Teilnehmende knapp einen dreiviertel Monat länger als Kontrollpersonen benötigten, bis sie erstmals beschäftigt sind, steigt diese Dauer jetzt auf eineinviertel Monate. Grund hierfür ist, dass der positive Trend beim Maßnahmeneffekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit dazu führt, dass immer mehr Teilnehmende im Anschluss an die Maßnahme eine Beschäftigung finden. Weil mit dem nun längeren Beobachtungszeitraum auch spätere erstmalige Beschäftigungsaufnahmen zu sehen sind, steigt (sowohl für Teilnehmende als auch deren Kontrollpersonen) im Vergleich zur Analyse aus dem Jahr 2021 die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Beschäftigungsaufnahme. Die Differenz der Dauern hat sich allerdings im Vergleich zur ursprünglichen Analyse vergrößert, d.h. während Teilnehmende damals etwa 0,7 Monate länger benötigten, beträgt die zusätzliche Dauer nun 1,3 Monate.

Auch wenn somit einige Teilnehmende erst relativ spät nach Maßnahmenende eine Beschäftigung aufnehmen, findet sich – anders als in Bonin et al. 2021 – kein (signifikanter) Unterschied in der kumulierten Dauer der Beschäftigung. Die Teilnehmenden finden ihre erste Beschäftigung zwar (im Durchschnitt) zu einem späteren Zeitpunkt, weisen bis zum Ende des Beobachtungszeitraums aber die gleiche kumulierte Beschäftigungsdauer wie die Kontrollpersonen auf. Das bedeutet, dass die Kontrollpersonen sich zu einem späteren Zeitpunkt vermehrt in Phasen der Nicht-Beschäftigung befinden bzw. dass die aufgenommenen Beschäftigungen der Teilnehmenden stabiler als die der

Personen in der Kontrollgruppe sind. Ihre leicht erhöhten Chancen spiegeln sich ebenfalls in einer höheren Anzahl begonnener Beschäftigungsverhältnisse wider. Dieser Effekt wurde zwar auch schon in Bonin et al. (2021) beobachtet, hat sich aber nun nochmals verstärkt. Dieser generelle positive Effekt kann einerseits auf geringere Hürden bei weiteren Beschäftigungen hinweisen, weil während der geförderten Maßnahme mehr Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt erworben werden konnten. Andererseits können viele kurze begonnene Beschäftigungen auf einen instabilen Erwerbsverlauf ohne eine langfristige Perspektive und eventuell mit niedrigen Löhnen hinweisen. Allerdings sehen wir (nach wie vor) keine Unterschiede in der Lohnsumme oder den kumulierten Dauern der beiden Gruppen.

Tabelle 5.8 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie (Matching-Ansatz)

Abhängige Variable	Teilnahmeeffekt
Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt	
Jemals beschäftigt	0,043***
Dauer in Monaten bis erstmals Beschäftigung	1,259***
Kumulierte Dauer der Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt bis Ende IEB (31.12.2022)	-8,001
Anzahl begonnener Beschäftigungen ab Maßnahmeneintritt	0,167***
Dauer Hilfebezug ab Maßnahmeneintritt	33,300***
Lohnsumme aus Beschäftigung	24,92
Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	
Tagesentgelt am Anfang der ersten Beschäftigung	0,256
Ergänzung bei der ersten Beschäftigung	0,024***
Dauer ersten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	-13,943***
Erste Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt)	0,011**

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin. Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte auf Basis von Matching-Analysen. Bei den abgebildeten Beschäftigungsverhältnissen handelt es sich um Beschäftigungen, die mindestens sieben Tage dauern, ausgenommen sind die kumulierte Dauer der Beschäftigungen, die Anzahl der begonnenen Beschäftigungen und die Lohnsumme aus Beschäftigung.

Betrachtet man den Beschäftigungseffekt differenziert, ähneln die Verläufe der Teilnahmeeffekte sowohl bei der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen als auch bei der geringfügigen Beschäftigung demjenigen der Gesamtbeschäftigung (Abbildung 5.35).⁸³ Gleichzeitig gilt aber, dass die ungeforderte Beschäftigung die viel bedeutsamere Beschäftigungsart ist: Nach zwei Jahren befinden sich rund 25 Prozent sowohl der Teilnehmenden als auch der Personen in der Kontrollgruppe in einem derartigen Beschäftigungsverhältnis. Fünf Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt liegen diese Anteile für beide Gruppen bei etwa 45 Prozent. Diese Werte sind deutlich höher als bei der geringfügigen Beschäftigung auf die im Folgenden detaillierter eingegangen wird. Dennoch sind die Unterschiede der Beschäftigtenquote von ungeförderter

⁸³ Geförderte Beschäftigung spielt weder für die Teilnehmenden noch für die Kontrollgruppe eine Rolle. Dies bestätigt, dass AGH als „letztes Mittel“ gelten und der entsprechende Personenkreis nicht für die Förderung durch andere Maßnahmen, die ein Beschäftigungsverhältnis begründen, in Betracht gezogen wird.

Beschäftigung zwischen Teilnehmenden und Personen in der Kontrollgruppe nicht signifikant, so dass AGH keinen positiven Effekt auf die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung hat.

Hinsichtlich der geringfügigen Beschäftigung zeigen sich in den ersten zwei Jahren nach Maßnahmeneintritt – mit wenigen Ausnahmen – signifikant negative Teilnahmeeffekte (Abbildung 5.35). Teilnehmende weisen folglich in diesem Zeitraum eine geringere Wahrscheinlichkeit auf, geringfügig beschäftigt zu sein, als Kontrollpersonen. Es gibt keine festen Grenzen für den individuell zulässigen zeitlichen Umfang von AGH. Die wöchentliche Arbeitszeit ist unter Berücksichtigung der individuellen und arbeitsmarktlichen Erforderlichkeit sowie der beruflichen Eingliederungsleistungen im Einzelfall festzulegen. Somit ist es prinzipiell möglich, dass zusätzlich zur AGH auch geringfügig gearbeitet werden kann und demnach positive Teilnahmeeffekte möglich sind. Allerdings sei an dieser Stelle auf den bereits geschilderten Lock-in-Effekt durch die Maßnahmenteilnahme verwiesen, sodass Teilnehmende zumindest anfangs auch zeitliche Restriktionen bei der Suche nach einer geringfügigen Beschäftigung verzeichnen. Die Analysen aus Bonin et al. (2021) zeigten darüber hinaus, dass ein knappes Viertel der Teilnehmenden parallel zur AGH noch zeitgleich Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung absolviert. Demnach werden die verfügbaren Ressourcen der Arbeitszeit auch in weitere Qualifizierungsmaßnahmen investiert. Mit zunehmender Dauer nach Maßnahmeneintritt steigt dann der Maßnahmeneffekt für geringfügige Beschäftigung. Nach rund vier Jahren können vereinzelt signifikant positive Effekte festgestellt werden, die aber sehr gering ausfallen.

Dass die gemessenen Maßnahmeneffekte sehr gering sind, resultiert aus der Tatsache, dass es kaum Unterschiede bei der Beschäftigungswahrscheinlichkeit einer geringfügigen Beschäftigung von Teilnehmenden und Personen in der Kontrollgruppe gibt. Diese Unterschiede bleiben aber nicht deshalb gering, weil die Beschäftigungswahrscheinlichkeit beider Gruppen im Analysezeitraum ähnlich stark zunimmt. Im Gegenteil: Sowohl bei Teilnehmenden als auch Personen in der Kontrollgruppe verharrt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit auch nach einer Beobachtungszeit von fünf Jahren auf einem sehr geringen Niveau. Sie liegen anfangs bei rund vier Prozent, steigen in den ersten zwei Jahren auf knapp sieben Prozent und fallen dann wieder auf einem Wert von etwa fünf Prozent am Ende des Beobachtungszeitraums.

Die Teilnahmeeffekte auf Arbeitslosigkeit zeigen sich (wie bereits in der Analyse von Bonin et al. 2021) komplementär zu den Beschäftigungseffekten. An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sowohl Teilnehmende als auch Kontrollpersonen zum Zeitpunkt des (fiktiven) Maßnahmeneintritts nicht beschäftigt sein dürfen und zum Bezug von ALG II berechtigt sein müssen, da diese Kriterien als Voraussetzung gelten, dass sie für eine AGH ausgewählt werden könnten. Zum (fiktiven) Eintrittsdatum sind also sowohl Teilnehmende als auch Kontrollpersonen arbeitslos. Dennoch sind Teilnehmende zunächst signifikant häufiger arbeitslos als Personen in der Kontrollgruppe (Abbildung 5.35). Dies gilt für die ersten viereinhalb Jahre nach Maßnahmeneintritt. Dass dieser Zeitraum deutlich länger ist als der in Bonin et al. (2021) gemessene (von knapp drei Jahren), ist vermutlich auf die verbesserte Datengrundlage zurückzuführen. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass ein Teil dieses neuen Ergebnisses von den Folgen der Corona-Pandemie getrieben ist. Diese Vermutung wird in Kapitel 5.5.4 näher untersucht.

Die Anteile in Arbeitslosigkeit reduzieren sich sowohl für Teilnehmende als auch Kontrollpersonen mit zunehmender Dauer seit (fiktivem) Maßnahmeneintritt deutlich. Zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt sind 67 Prozent der Teilnehmenden und 65 Prozent der Kontrollpersonen arbeitslos. Mit zunehmender Dauer verlassen immer mehr Personen die Arbeitslosigkeit, sodass nach fünf Jahren die Anteile bei 40 Prozent bei den Teilnehmenden und bei 39 Prozent bei Personen in der Kontrollgruppe liegen.

Die dargestellten Analysen beruhen bisher ausschließlich auf Variablen, die in den administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit enthalten sind. Auf dieser Datengrundlage werden den Teilnehmenden, unter Anwendung des Matching-Verfahrens, möglichst ähnliche Nichtteilnehmende zugeordnet. Weiterführende Informationen über die Personen, die sich aus ihrem jeweiligen Heimatland ergeben oder ihr jeweiliges Sprachniveau betreffen, werden bisher nicht berücksichtigt.

Bei den folgenden Analysen werden nur noch Personen berücksichtigt, die an der Längsschnitt-Befragung teilgenommen haben. Diese Einschränkung führt dazu, dass sich die Fallzahlen stark reduzieren (937 befragte Teilnehmende versus 6.026 Teilnehmende) und die ermittelten Schätzergebnisse deutlich unsicherer werden. Allerdings steht diesen Einschränkungen der Vorteil einer umfassenderen Charakterisierung von Teilnehmenden und Kontrollpersonen durch zusätzliche Merkmale gegenüber. Neben der Erwerbshistorie im Herkunftsland sowie Informationen über die berufliche Stellung des Vaters und dessen Bildung wurden weiterführende Informationen über die Geflüchteten selbst, wie beispielsweise ihre Bildung, Religionszugehörigkeit sowie spezifische Persönlichkeitseigenschaften (Resilienz, Kontrollüberzeugung) und Hintergründe ihrer Flucht hinzugefügt.^{84,85}

In Abbildung 5.36 sind für die befragten AGH-Teilnehmenden – unter Berücksichtigung der zusätzlichen Matching-Variablen – die wesentlichen Ergebnisvariablen dargestellt. Dabei sind zunächst die aufgrund der geringeren Fallzahlen breiteren Konfidenzintervalle offensichtlich.

Im Vergleich der Ergebnisse im Hinblick auf Beschäftigung mit und ohne zusätzliche Informationen aus den Befragungsdaten (also im Vergleich der Ergebnisse aus Abbildung 5.35 mit denen aus Abbildung 5.36) ist erkennbar, dass das Niveau des Teilnahmeeffekts jetzt sowohl stärker ins Negative als auch ins Positive ausschlägt. Die geringeren Fallzahlen führen jedoch dazu, dass diese Effekte deutlich ungenauer gemessen werden, sodass es so gut wie keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Berechnungen gibt. Dieses Ergebnis deckt sich mit dem aus Bonin et al. (2021).

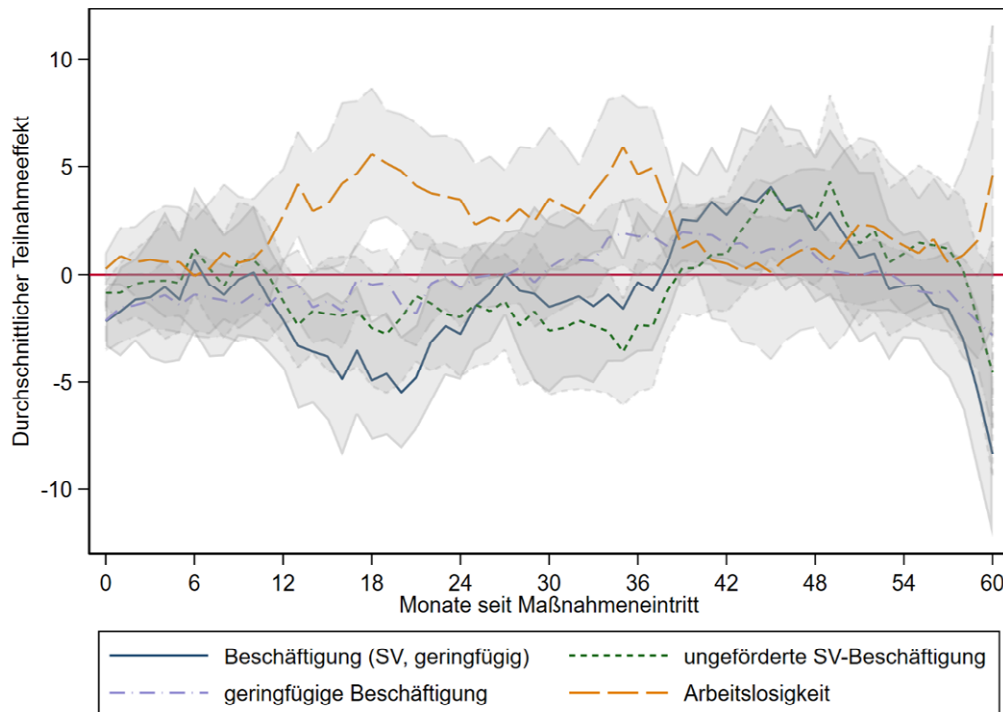
Auch im Hinblick auf geringfügige Beschäftigung sind zwar teilweise die absoluten Werte des Effekts jetzt größer, aber auch hier sind keine der Unterschiede zwischen den Ergebnissen ohne bzw. mit den zusätzlichen Informationen aus den Befragungsdaten signifikant. In der früheren Analyse von Bonin et al. (2021) konnten ebenfalls keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden.

Bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeit ist ebenfalls erkennbar, dass zwar mit den Befragungsdaten ein höheres Niveau des Teilnahmeeffekts gemessen wird. Aber auch hier führen die geringeren Fallzahlen dazu, dass das Ergebnis deutlich unpräziser gemessen werden kann, sodass keine signifikanten Unterschiede zu den Ergebnissen ohne den Befragungsdaten feststellbar sind. Auch dieses Ergebnis entspricht dem aus Bonin et al. (2021).

⁸⁴ Weiterhin nicht möglich – obgleich sehr wünschenswert – ist es allerdings, Informationen zum Sprachniveau zum Zeitpunkt des (fiktiven) Maßnahmeneintritts zu berücksichtigen. Die meisten Teilnehmenden wurden erst einige Monate nach Maßnahmeneintritt interviewt, d.h. das in der Befragung angegebene Sprachniveau kann nicht als Matching-Variable aufgenommen werden. Aufgenommen wurden jedoch ihre Angaben zu besuchten Sprachkursen in Deutschland vor dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt. Um sicherzustellen, dass sich die im Nachfolgenden dargestellten Teilnahmeeffekte auf Basis der Befragungsdaten lediglich durch ein besseres Abbild des Matching-Prozesses ergeben, wurde zuvor überprüft, dass sich die bisherigen Ergebnisse auch mit der Stichprobe der befragten Personen reproduzieren lassen. Die diesbezüglichen Analysen weisen vereinzelte Unterschiede auf, die allerdings von sehr geringem Ausmaß und nicht signifikant sind. Somit beruhen Abweichungen in den Ergebnissen auf Basis der Befragungsdaten im Vergleich zu den oben auf Basis nur von administrativen Daten, nicht auf einer anders selektierten Gruppe unter den Befragten, sondern auf die zusätzlichen Informationen, die durch die Befragung erzielt werden.

⁸⁵ Weil auf Grund des Designs der Befragung Teilnehmende an anderen Maßnahmen überproportional vorhanden sind, werden hier Personen ausgeschlossen, die als Teilnehmende oder Kontrollpersonen für andere Maßnahmenkategorien befragt wurden. Da auf Befragungsdaten zurückgegriffen wurde, reduzieren sich die Fallzahlen deutlich. Für die Berechnung der Propensity Scores werden deshalb Monatsscheiben zu Quartalsscheiben zusammengefasst.

Abbildung 5.36 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt oder arbeitslos zu sein, nach Berücksichtigung von Merkmalen aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie sowie der ersten Welle der Längsschnitt-Befragung.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 24 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH eine 3 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

5.5.3 Wirkungsheterogenitäten

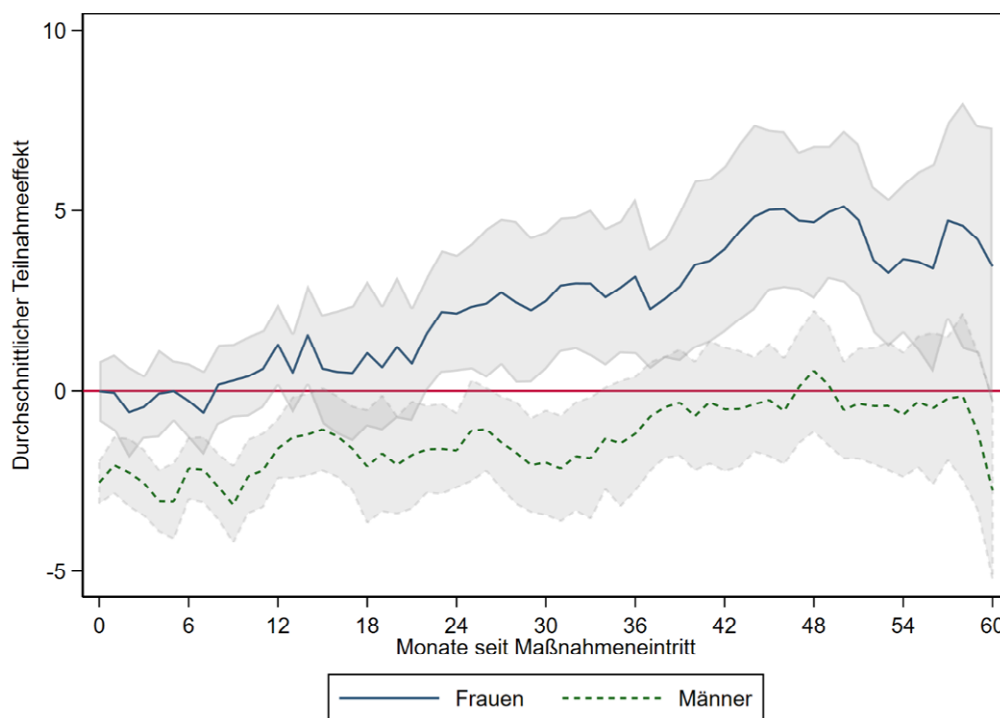
Im vorherigen Kapitel wurden durchschnittliche Effekte für alle Teilnehmenden ermittelt. Es ist aber nicht auszuschließen, dass sich die Effekte zwischen Teilgruppen der Geflüchteten unterscheiden. Aus diesem Grund werden unterschiedliche Subgruppen in den folgenden Heterogenitätsanalysen untersucht.⁸⁶

Zunächst wird der Beschäftigungseffekt nach Geschlecht differenziert (Abbildung 5.37). Generell haben bei Geflüchteten (wie auch allgemein) Männer höhere Beschäftigungsquoten als Frauen. Das gilt auch für die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der AGH. Nach fünf Jahren sind 57 Prozent der männlichen Teilnehmenden beschäftigt, während diese Quote bei Frauen 30 Prozentpunkte niedriger liegt. Entscheidend für die Beurteilung der Maßnahme ist aber, ob sich diese Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Vergleich zu Personen in der jeweiligen Kontrollgruppe unterscheidet. Dieser

⁸⁶ Auf eine zusätzliche Heterogenitätsanalyse, die zwischen arbeitsmarktfernen und -nahen Teilnehmenden unterscheidet, wird hier verzichtet, da die Zielgruppe der AGH im Grunde nur aus arbeitsmarktfernen Personen besteht und eine solche Unterteilung deshalb hier als nicht sinnvoll erachtet wird.

Vergleich zeigt, dass es beachtliche Unterschiede in den Effekten zwischen Frauen und Männern gibt. Da knapp 80 Prozent der AGH-Teilnehmenden Männer sind, ergeben sich, wie im Durchschnitt für AGH-Teilnehmende insgesamt, auch für Männer signifikant negative Beschäftigungseffekte in den ersten Monaten nach Maßnahmeneintritt. In der Analyse von Bonin et al. (2021) mit einer Beobachtungsdauer von maximal 40 Monaten nach Maßnahmeneintritt (wovon sich die letzten zwölf Monate auf Daten der Verbleibsnachweise und nicht auf IEB-Daten stützten) blieb dieser signifikant negative Effekt mit wenigen Ausnahmen über die gesamte Beobachtungsdauer erhalten. In der jetzigen Analyse mit einer Beobachtungsdauer von 60 Monaten sind die Effekte zwar auch stets negativ, verlieren aber nach rund drei Jahren ihre Signifikanz. Damit unterscheiden sich männliche AGH-Teilnehmende fünf Jahre nach Maßnahmeneintritt im Hinblick auf ihre Beschäftigungschancen nicht mehr von Personen in der Kontrollgruppe.

Abbildung 5.37 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, nach Geschlecht (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 24 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen weibliche Teilnehmende an einer AGH eine 2 Prozentpunkte höhere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als weibliche Nichtteilnehmende. Bei Männern liegt der Teilnahmeeffekt zu diesem Zeitpunkt bei -2 Prozentpunkten.

Für Teilnehmerinnen ergeben sich divergierende Ergebnisse. Zunächst ist bei teilnehmenden Frauen kein Lock-in-Effekt ersichtlich. Zu keinem Zeitpunkt sind signifikant negative Effekte vorhanden. Ab sechs Monate nach Maßnahmeneintritt zeigen Teilnehmerinnen kontinuierlich – und im Vergleich zu Frauen in der Kontrollgruppe – stärker steigende Beschäftigungsquoten. Somit sind bereits zwei Jahre nach Maßnahmeneintritt signifikant positive Teilnahmeeffekte zu sehen, die im Verlauf weiter ansteigen. Nach fünf Jahren beträgt der Effekt gut drei Prozentpunkte.

Auch bei den Effekten auf die Erwerbshistorie schneiden Teilnehmerinnen besser ab als Teilnehmer. Die Wahrscheinlichkeit, bis zum Ende des Beobachtungszeitraums jemals beschäftigt zu sein, erhöht sich durch die Teilnahme an einer AGH für Männer um zwei Prozentpunkte. Für Frauen ist dieser Effekt deutlich höher und liegt bei knapp 10 Prozentpunkten (Tabelle 5.9). Zum Vergleich: Bei der Betrachtung in Bonin et al. (2021) lagen diese Werte für Männer nahe null und für Frauen bei ungefähr drei Prozentpunkten. Auch bei anderen Ergebnissen im Hinblick auf den Erwerbsverlauf nach Maßnahmeneintritt schneiden Teilnehmerinnen besser ab. So gibt es bei Frauen anders als bei Männern (und anders als in Bonin et al. 2021) keine signifikanten Unterschiede der Dauer bis zur Aufnahme der ersten Beschäftigung. Allerdings sind diesbezüglich die Unterschiede zwischen Männern und Frauen nicht signifikant. Im Gegensatz zu den teilnehmenden Männern verlängert sich für teilnehmende Frauen die Beschäftigungsdauer signifikant (um 40 Tage). In der Vorgängerstudie konnten damals keine signifikanten Unterschiede bei Frauen festgestellt werden. Auch die kumulierte Lohnsumme ist (um rund 1.200 Euro) signifikant höher im Vergleich zu den Frauen in der Kontrollgruppe. In der Analyse aus 2021 war kein signifikanter Unterschied zwischen teilnehmenden Frauen und den Frauen in der Kontrollgruppe feststellbar. Allerdings galt damals, und ist auch in der jetzigen Analyse noch gültig, dass der Unterschied zwischen Männer und Frauen bei der Betrachtung der Lohnsumme insignifikant ist. Gleichwohl ist (wie schon in Bonin et al. 2021 gemessen wurde) für weibliche AGH-Teilnehmende die Dauer in Hilfebezug im Vergleich zur Kontrollgruppe mit 38 Tagen länger als die 34 Tage für Männer. Hierfür kommen mehrere Ursachen in Betracht: Es ist zum Beispiel möglich, dass sich die Größen der Bedarfsgemeinschaften unterscheiden, dass Frauen ein geringeres Tagesentgelt erzielen oder öfters in Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung tätig sind.

Tabelle 5.9 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie nach Geschlecht (Matching-Ansatz)

Abhängige Variable	Teilnahmeeffekt	
	Frauen	Männer
Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt		
Jemals beschäftigt	0,097 ***	0,022***
Dauer in Monaten bis erstmals Beschäftigung	1,004	0,978***
Kumulierte Dauer der Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt bis Ende IEB (31.12.2022)	40,193 ***	-24,361***
Anzahl begonnener Beschäftigungen ab Maßnahmeneintritt	0,177 ***	0,146***
Dauer Hilfebezug ab Maßnahmeneintritt	37,904 **	33,805***
Lohnsumme aus Beschäftigung	1212,40**	-394,24
Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt		
Tagesentgelt am Anfang der ersten Beschäftigung	-0,683	0,690**
Ergänzung bei der ersten Beschäftigung	0,041 ***	0,025***
Dauer ersten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	-9,166	-13,831***
Erste Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt)	0,009	0,014***

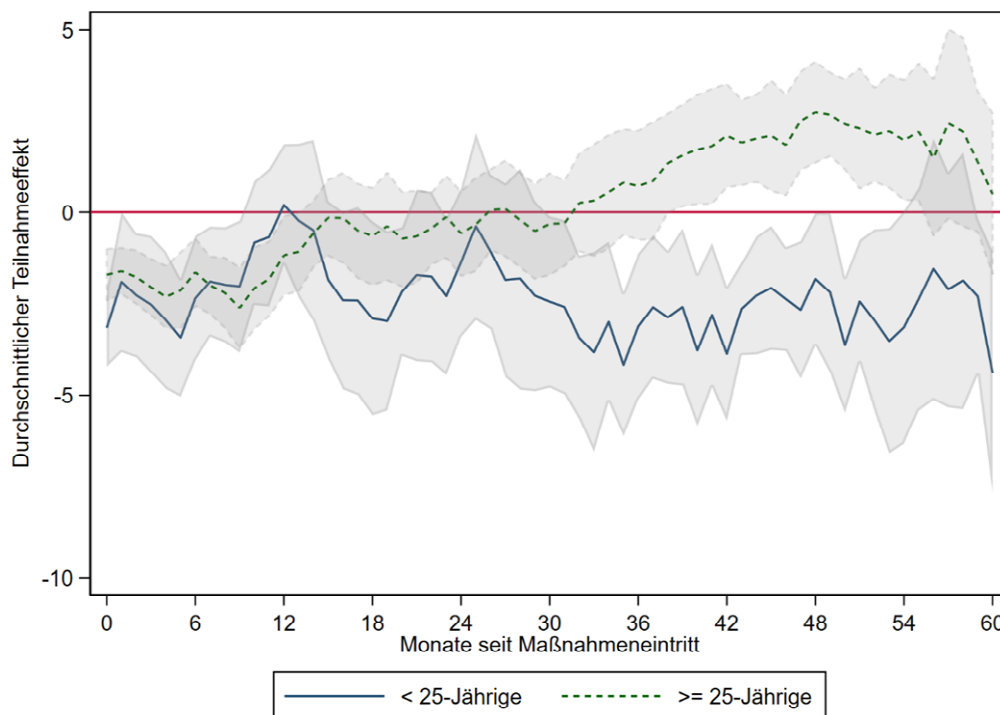
Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin.

Der Teilnahmeeffekt für Beschäftigung insgesamt wird sowohl von der Entwicklung bei der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen als auch der geringfügigen Beschäftigung determiniert. Während in der Analyse von Bonin et al. (2021) zu sehen war, dass der positive Gesamteffekt bei Frauen eher von der Entwicklung bei der geringfügigen Beschäftigung getrieben war, ist bei der jetzigen Datenlage zu sehen, dass vor allem ab 24 Monaten beide Beschäftigungsformen positive Teilnahmeeffekte aufweisen. Ab 36 Monaten ist sogar der Effekt auf die ungeforderte Beschäftigung stärker. Auch die Anteile von Frauen in dieser Beschäftigungsform sind mit 13 Prozent deutlich höher als die vier Prozent, die zu diesem Zeitpunkt geringfügig beschäftigt sind. Somit profitieren Frauen in der mittleren Frist im Hinblick auf die ungeforderte Beschäftigung stärker als hinsichtlich der Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung. Dieser Befund steht auch konträr zu den Wirkungen bei Männern. Der negative Beschäftigungseffekt nach rund 24 Monaten resultiert vor allem aus einem starken negativen Effekt im Hinblick auf die ungeforderte Beschäftigung.

Anhand dieser Heterogenitätsanalyse wird deutlich, dass Frauen im stärkeren Ausmaß von der Teilnahme an AGH profitieren bzw. sie kurzfristig weniger stark von negativen Effekten betroffen sind als Männer. Mitentscheidend für dieses Ergebnis könnte sein, dass weibliche Teilnehmende deutlich häufiger als die männlichen Teilnehmenden über einen Berufsabschluss verfügen und somit eventuell die Chance, die ihnen eine Arbeitsgelegenheit bietet, besser nutzen können.

Abbildung 5.38 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit, beschäftigt zu sein, nach Alter (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 36 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen unter 25-Jährige Teilnehmende an einer AGH eine rund 3 Prozentpunkte geringere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf Nichtteilnehmende in dieser Altersgruppe. Bei den Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind liegt der Teilnahmeeffekt zu diesem Zeitpunkt bei 1 Prozentpunkt. Die Effekte zu diesem Zeitpunkt unterscheiden sich signifikant zwischen den Altersgruppen.

Werden Teilnehmende und Kontrollpersonen hinsichtlich ihres Alters in unter 25-Jährige und ältere Personen aufgeteilt, konnten in der Analyse aus 2021 keine signifikanten Unterschiede zwischen diesen beiden Altersgruppen im Hinblick auf die Teilnahmeeffekte bezüglich Beschäftigung festgestellt werden. Wie in Abbildung 5.38 zu sehen ist, gilt dieses Ergebnis nicht mehr uneingeschränkt.⁸⁷ Ab drei Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sind signifikante Unterschiede zwischen den Altersgruppen sichtbar. Dabei sind die Teilnahmeeffekte für die Teilnehmenden, die mindestens 25 Jahre alt sind, positiv, während sie für die Jüngeren negativ sind.⁸⁸ Die Tatsache, dass diese Unterschiede zum Ende des Beobachtungszeitraums wieder insignifikant werden (die Konfidenzintervalle überlappen sich zum Teil), ist wahrscheinlich eher ein Ergebnis der geringeren Fallzahlen und somit einer ungenaueren Messung und weniger stark dem Umstand geschuldet, dass sich die Teilnahmeeffekte wieder angleichen. Das Ergebnis, dass AGH die Beschäftigungschancen von unter 25-Jährigen verringert, wird auch in der Studie von Knize und Wolf (2024) für Jugendliche insgesamt – unabhängig davon, ob sie Geflüchtete sind oder nicht – bestätigt.

Auch bezüglich des Effekts auf den Zeitpunkt der ersten Beschäftigung gibt es zwischen den betrachteten Altersgruppen Unterschiede. So benötigen Teilnehmende, die mindestens 25 Jahre alt sind, rund 1,7 Monate länger als Kontrollpersonen, bis sie erstmals beschäftigt sind (Tabelle 5.10). Dieser Effekt ist bei den unter 25-Jährigen mit knapp einem halben Monat deutlich kürzer. Dementsprechend befinden sich die mindestens 25-Jährigen nach Maßnahmeneintritt länger (fast 40 Tage) im Hilfebezug als Kontrollpersonen. Bei den unter 25-Jährigen sind es 29 Tage. Somit haben sich für beide Altersgruppen einige Ergebnisse im Vergleich zu Bonin et al. (2021) geändert: So ist nun die Wahrscheinlichkeit, jemals beschäftigt zu sein, deutlich kleiner oder sogar insignifikant. Das deutet darauf hin, dass vor allem die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person in der Kontrollgruppe eine Beschäftigung findet, zugenommen hat. Ferner wird über den Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt deutlich, dass die Beschäftigungsstabilität der unter 25-Jährigen (im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe) abgenommen hat. Die kumulierte Beschäftigungsdauer ist jetzt signifikant kürzer, während es in der Analyse aus 2021 diesbezüglich keinen Unterschied gab.

Im Hinblick auf weitere Heterogenitätsanalysen bleiben die Ergebnisse aus Bonin et al. (2021) auch bei einer Betrachtung von bis zu fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt erhalten. So sind weiterhin keine signifikanten Unterschiede der Beschäftigungseffekte hinsichtlich des Einreisedatums (im Zeitraum September 2015 bis März 2016 im Vergleich zum Gesamtergebnis), hinsichtlich Maßnahmenabbruch sowie hinsichtlich paralleler Aktivierungsmaßnahmen erkennbar.

Zusammenfassend wird deutlich, dass sich insbesondere Frauen und Männer hinsichtlich ihrer Beschäftigungseffekte voneinander unterscheiden. Dabei profitieren Teilnehmerinnen durch AGH in einem stärkeren Ausmaß hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktintegration. Dies gilt sowohl im Hinblick auf geringfügige als auch ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Für Teilnehmer lassen sich hingegen nach Maßnahmeneintritt negative Beschäftigungseffekte identifizieren, die erst nach einigen Jahren insignifikant werden. Bezüglich des Alters konnten positive Beschäftigungseffekte einer AGH-Teilnahme nur für mindestens 25-Jährige festgestellt werden. In der Analyse aus 2021 waren solche signifikanten Unterschiede nicht zu beobachten.

Die Heterogenitätsanalysen konnten auch zeigen, dass entgegen den Erwartungen parallel stattfindende Aktivierungsmaßnahmen im Mittel keinerlei zusätzlichen positiven (oder negativen) Effekt herbeiführen können. Die Ergebnisse legen daher die Vermutung nahe, dass Kombinationen

⁸⁷ Für die Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Arbeitslosigkeit sind keine signifikanten Unterschiede feststellbar.

⁸⁸ Sowohl bei der ungeforderten als auch geringfügigen Beschäftigung sind die Teilnahmeeffekte für Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, nach rund drei Jahren positiv. Dagegen sind sie zu diesem Zeitpunkt für beide Beschäftigungsformen bei den unter 25-Jährigen negativ.

mit anderen Maßnahmen weder gewinnbringend noch nachteilig erscheinen. Damit wird nochmals der Charakter der AGH als Mittel der „letzten Wahl“ bestätigt, wonach es keine andere Maßnahme gibt, die einer Person mehr Vorteile im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktintegration gebracht hätte.

Tabelle 5.10 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Merkmale der ersten Beschäftigung sowie der weiteren Erwerbsbiografie nach Altersgruppen (Matching-Ansatz)

Abhängige Variable	Teilnahmeeffekt	
	u25	25plus
Erwerbsbiografie ab Maßnahmeneintritt		
Jemals beschäftigt	0,007	0,056***
Dauer in Monaten bis erstmals Beschäftigung	0,452 **	1,670***
Kumulierte Dauer der Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt bis Ende IEB (31.12.2022)	-42,105 ***	3,273
Anzahl begonnener Beschäftigungen ab Maßnahmeneintritt	0,167 **	0,153***
Dauer Hilfebezug ab Maßnahmeneintritt	29,083 *	39,450***
Lohnsumme aus Beschäftigung	322,84	-307,64
Erste Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt		
Tagesentgelt am Anfang der ersten Beschäftigung	1,631 ***	-0,520
Ergänzung bei der ersten Beschäftigung	0,025 **	0,024***
Dauer ersten Beschäftigung ab Maßnahmeneintritt	-21,750 *	-13,871**
Erste Beschäftigung auf Helferniveau & Abschluss (nur anerkannt)	0,003	0,012*

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: *, **, *** weisen auf eine statistische Signifikanz von jeweils 10%, 5% und 1% hin.

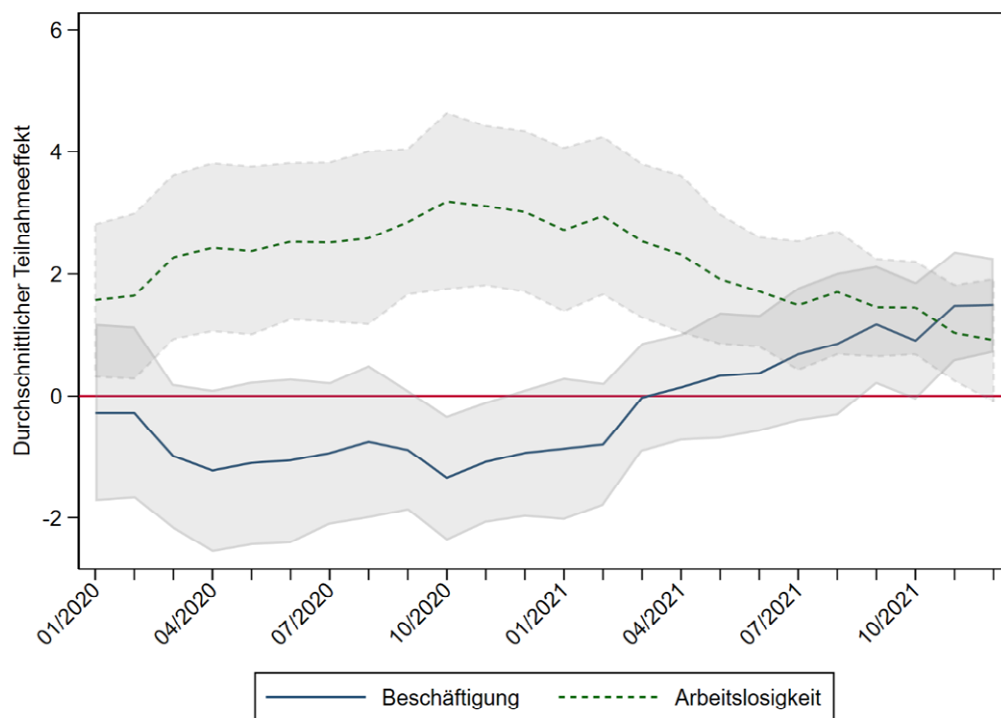
5.5.4 Auswirkungen der Corona-Krise auf die Maßnahmenwirkungen

In der bisherigen Betrachtungsweise des Teilnahmeeffekts in Monaten seit Maßnahmeneintritt werden die Kalendermonate, die vom Corona-Lockdown betroffen waren, nicht sichtbar. Daher sind in Abbildung 5.39 erneut die Hauptergebnisse dargestellt, in diesem Fall aber nicht nach einer bestimmten Anzahl an Monaten nach Maßnahmeneintritt, sondern nach Kalendermonaten für die Jahre 2020 und 2021. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass nun in jedem Kalendermonat die jeweiligen Personen unterschiedlich lange an ihrer (fiktiven) Maßnahme teilgenommen haben. So haben beispielsweise im Januar 2020 die Personen, die im August 2017 ihre (fiktive) Maßnahme begonnen haben (dem ersten Eintrittsmonat in der Analyse), diese schon vor zwei Jahren und fünf Monaten begonnen, während bei Personen aus dem letzten Eintrittsmonat (September 2018) erst ein Jahr und vier Monate seit (fiktivem) Maßnahmeneintritt vergangen ist.

Im Hinblick auf Beschäftigung wurden in Bonin et al. (2021) ab März 2020 negative, aber nicht signifikante Beschäftigungseffekte gemessen, die Ende des Jahres 2020 nochmals abnahmen (aber nach wie vor insignifikant waren). Mit den jetzt zur Verfügung stehenden Daten wird dieses Bild für 2020 bestätigt. Mit nur wenigen Ausnahmen bleiben die Effekte insignifikant. Neu ist, dass ab September 2021 erstmals auch (signifikant) positive Beschäftigungseffekte zu sehen sind.

Insgesamt scheinen aber die Auswirkungen der Corona-Pandemie hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit sowohl für Teilnehmende als auch für Kontrollpersonen nur gering und vor allem kurzfristig zu sein. So sinkt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden von 34 Prozent im Februar 2020 auf 31 Prozent im Mai 2020. Anschließend steigt sie jedoch wieder. Ein sehr ähnlicher Verlauf ist auch bei den Kontrollpersonen zu beobachten. Somit wird der Teilnahmeeffekt durch die Corona-Pandemie kaum verändert. Unbeantwortet bleibt aber die Frage, ob der Teilnahmeeffekt ohne Corona-Pandemie angestiegen wäre. Dies ist auch deswegen nicht unplausibel, weil – wie oben gezeigt wurde – der Teilnahmeeffekt über die Zeit tendenziell ansteigt.

Abbildung 5.39 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein für die Jahre 2020 und 2021 (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Im Juni 2020 weisen Teilnehmende an einer AGH eine 1,1 Prozentpunkte niedrigere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als vergleichbare Nichtteilnehmende. Das Ergebnis ist allerdings nicht statistisch signifikant. Teilnehmende sind bis einschließlich November 2021 signifikant stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen in der Kontrollgruppe.

Im Hinblick auf Arbeitslosigkeit wurden in der bisherigen Analyse signifikant positive Effekte ab dem Lockdown im März 2020 festgestellt, die auch für das restliche Jahr so blieben und bis Oktober 2020 sogar tendenziell zunahmen. Somit konnte damals ein „Corona-Effekt“ festgestellt werden. Mit den jetzt vorliegenden Daten kann dieses Ergebnis jedoch nicht bestätigt werden, denn schon in den Monaten vor dem Lockdown ist die Arbeitslosigkeit der Teilnehmenden signifikant höher als die der Personen in der Kontrollgruppe. Zwar war für beide Gruppen das Ausmaß an Arbeitslosigkeit bis März 2020 rückläufig. Ab dem Lockdown-Monat sehen wir allerdings einen Anstieg des Teilnahmeeffekts auf die Arbeitslosigkeit. Somit waren Teilnehmende stärker von einem coronabedingten

Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen als Personen in der Kontrollgruppe. Erst ab Februar 2021 geht der Teilnahmeeffekt wieder zurück.

Über die Gründe, warum sich die Corona-Pandemie bzw. die damit verbundenen Lockdown-Maßnahmen auf die Teilnehmenden stärker auswirken als auf die Kontrollgruppe, kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. So spricht der in den ersten zwölf Monaten nach Beginn der AGH gefundene negative Teilnahmeeffekt auf Beschäftigung dafür, dass Teilnehmende zu Beginn der Pandemie kürzer beschäftigt waren als Personen in der Kontrollgruppe und somit ein höheres Entlassungsrisiko hatten. Eine zweite Erklärung kann darin liegen, dass während der Pandemie weniger Personen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnahmen bzw. diese abgebrochen oder unterbrochen wurden. Die Nichtteilnahme führt dazu, dass diese Personen häufiger als arbeitslos registriert wurden – hiervon könnten ehemalige AGH-Teilnehmende in stärkerem Maße betroffen gewesen sein.

5.5.5 Maßnahmeneffekte basierend auf IV-Schätzungen

In diesem Kapitel wurden bislang Ergebnisse mithilfe des Matching-Ansatzes dargestellt. Wird dabei nicht für alle Faktoren, die den Selektionsmechanismus und den Arbeitsmarkterfolg beeinflussen, kontrolliert, kann dieser Ansatz jedoch zu inkonsistent geschätzten Treatment-Effekten führen. Ein Verfahren, das sich unter diesen Umständen in der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen als zielführend erweist, ist der Instrumentvariablen-Ansatz.

Um die Vergleichbarkeit mit der Analyse in Bonin et al. (2021) herzustellen, wird auch hier die Maßnahmenintensität in den jeweiligen Jobcentern als Instrument für die Wahrscheinlichkeit, an einer AGH teilzunehmen, genutzt.⁸⁹ Sie beschreibt in jedem Monat des Analysezeitraums den Anteil der arbeitsuchenden Geflüchteten, die eine Beschäftigung schaffende Maßnahme beginnen, im Verhältnis zu allen in der Bundesagentur für Arbeit registrierten Arbeitsuchenden im Kontext der Fluchtmigration.

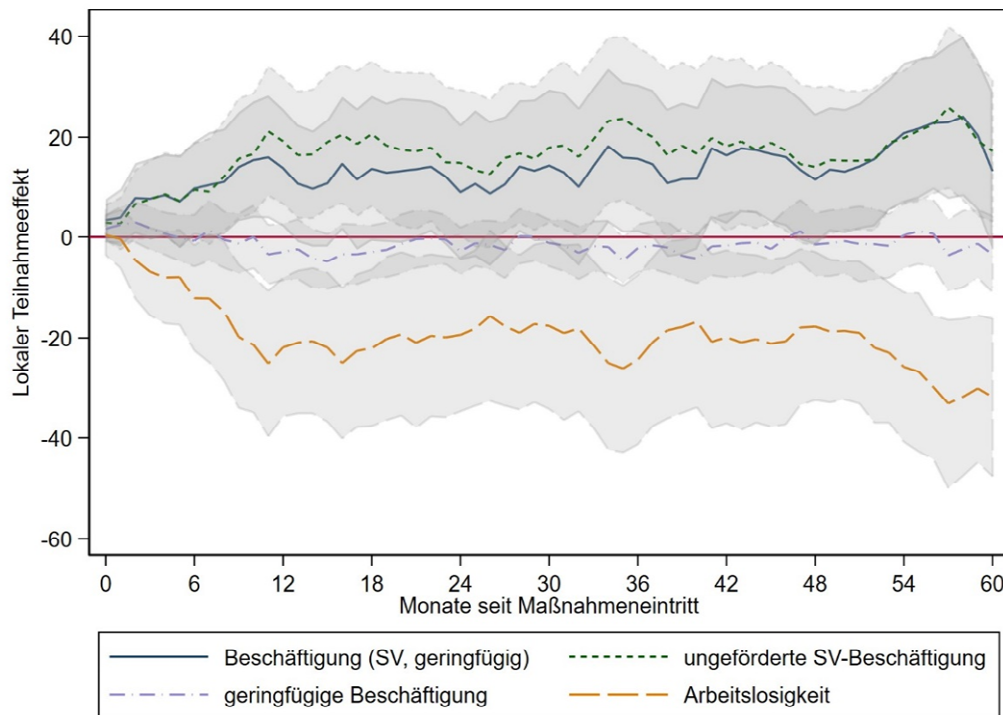
Der Vergleich von Abbildung 5.40 und Abbildung 5.35 verdeutlicht die Unterschiede zwischen den auf dem IV-Ansatz und dem Matching-Ansatz basierenden Ergebnissen. Dabei ist erneut hervorzuheben, dass ein direkter Vergleich nur mit Einschränkungen gezogen werden kann, da in Abbildung 5.35 die durchschnittlichen Maßnahmeneffekte aller Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe abgebildet sind, während die in Abbildung 5.40 dargestellten Maßnahmeneffekte ausschließlich für die Subgruppe der Complier gelten. Der Maßnahmeneffekt auf Basis des IV-Ansatzes ergibt sich aus dem Vergleich von Compliern in der Teilnehmendengruppe und Compliern in der Kontrollgruppe. Ob jemand zu der Gruppe der Complier gehört, kann allerdings anhand der Daten nicht beobachtet werden, sondern muss mit Hilfe der Informationen aus dem Instrument und den beobachtbaren Merkmalen geschätzt werden. Ihr Anteil wird hier auf rund zwei Prozent geschätzt.

Unter den Teilnehmenden zählt die Personengruppe zu den Compliern, die an einer Maßnahme (so gut wie zufällig) teilnehmen, weil sie (so gut wie zufällig) von einem Jobcenter betreut werden, das (so gut wie zufällig) eine besonders hohe Intensität bei dieser Maßnahme aufweist, also eine nicht mit regionalen Kontextvariablen zu erklärende Präferenz für den Einsatz der betrachteten Maßnahmen hat – in diesem Fall AGH. Somit kann die Zuweisung der Teilnehmenden-Complier in die Maßnahme

⁸⁹ Die neuere IEB-Datenbasis, die in der hier vorliegenden Analyse verwendet wird, hat keine Auswirkungen auf die Prüfung, welches Instrument geeignet ist, weil beispielsweise die Maßnahmenintensität im Analysezeitraum entscheidend ist und dieser Zeitraum gleichgeblieben ist. Somit gelten die gleichen Argumente wie in Bonin et al. (2021), warum andere getestete Instrumente nicht geeignet sind.

nach Kontrolle sowohl ihrer individuellen Eigenschaften als auch der regionalen Bedingungen als zufällig betrachtet werden.

Abbildung 5.40 Wirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt oder arbeitslos zu sein (Instrumentvariablen-Ansatz)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die geschätzten LATE (local average treatment effect) mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Jobcentern) auf Basis von Instrumentvariablen-Schätzungen. Geförderte und ungeforderte Beschäftigung können in den Verbleibsnachweisen nicht differenziert werden. Somit können diese Effekte ab 29 Monaten nach Maßnahmeneintritt nicht mehr ermittelt werden.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen teilnehmende Complier an einer AGH eine 14 Prozentpunkte höhere Quote in Beschäftigung (SV, geringfügig) auf als nichtteilnehmende Complier. Die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, ist zu diesem Zeitpunkt für teilnehmende Complier 22 Prozentpunkte niedriger als für nichtteilnehmende Complier.

Die Beobachtung, dass sich die Ergebnisse für die (relativ kleine) Gruppe der Complier von den durchschnittlichen Effekten unterscheidet, untermauert den bisherigen Befund in diesem Kapitel, dass es heterogene Effekte für unterschiedliche Teilnehmende gibt. Wie oben gezeigt werden insbesondere für Frauen höhere Effekte als für Männer gemessen (Abbildung 5.37) und Personen, die mindestens 25 Jahre alt sind, profitieren mehr als die unter 25-Jährigen (Abbildung 5.38). Die Tatsache, dass sowohl Frauen als auch Personen in der älteren Altersgruppe unter den Compliern überdurchschnittlich vorhanden sind, kann somit dazu beitragen, dass die Beschäftigungseffekte, die mit Hilfe der Instrumentvariable gefunden werden, in vielen Monaten signifikant positiv sind. Diese Unterschiede zwischen Compliern und Nicht-Compliern in den beobachtbaren Eigenschaften (etwa ein hoher Frauenanteil sowie ein hoher Anteil der mindestens 25-Jährigen) können zu

Unterschieden zwischen dem *Average Treatment Effect of the Treated* (ATT) und dem *Local Average Treatment Effect* (LATE) führen.⁹⁰

Abschließend ist somit hervorzuheben, dass sich mithilfe des Instrumentvariablen-Ansatzes und dem Instrument der Maßnahmenintensität durchaus positive Beschäftigungseffekte ergeben. Die vorangegangenen Heterogenitätsanalysen, vor allem im Hinblick auf die positiven Ergebnisse für Frauen und mindestens 25-Jährige, könnten eine Erklärung für dieses Resultat sein. Zusätzlich ergeben sich für die Complier die Arbeitslosigkeit verringernde Effekte. Diese sind wahrscheinlich direkt mit den positiven Beschäftigungseffekten verbunden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die gefundenen Effekte ausschließlich für Complier zutreffend sind. Die auf Basis des Matching-Ansatzes ermittelten durchschnittlichen Teilnahmeeffekte zeigten hingegen zum Teil gegensätzliche (und damit weniger erfolversprechende) Wirkungsrichtungen. Die vorliegenden IV-Ergebnisse verdeutlichen somit insbesondere, dass sich hinsichtlich der AGH keine homogenen Maßnahmeneffekte ergeben.

5.5.6 Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel wurde untersucht, wie sich die Teilnahmeeffekte für Personen, die an einer AGH teilnehmen, bis zu fünf Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt entwickeln. Grundlage sowohl der Methodik als auch der Identifikation der Teilnehmenden und deren Kontrollgruppe sind die Analysen von Bonin et al. (2021). Diese wurde mit einer aktualisierten Datenbasis fortgeführt. Somit hat sich zum einen die Datenqualität ab 2020 verbessert und zum anderen werden Personen nun bis fünf Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt beobachtet. Für die letzte Eintrittskohorte, die ihre Maßnahme im September 2018 begonnen haben, beruhen die Ergebnisse bereits ab dem 16. Monat auf einer aktualisierten Datenbasis.

Eine AGH ist als Instrument für Personen konzipiert, die als besonders arbeitsmarktfremd eingeschätzt werden. Dass dies in der Praxis auch für Geflüchtete zutrifft, zeigen Kasrin et al. (2021) und wurde bereits in Bonin et al. (2021) erläutert. So verfügen Teilnehmende an AGH im Vergleich zu Nichtteilnehmenden über geringere Qualifikationen sowohl hinsichtlich ihrer schulischen und beruflichen Ausbildung als auch in Bezug auf ihre frühere Erwerbsbiografie in Deutschland. Allerdings handelt es sich bei AGH um ein Regelinstrument, das nicht im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse der Geflüchteten angepasst wurde.

Dass im Fokus dieser Maßnahme vor allem die Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit der Personen steht (Apel et al. 2011), lässt zunächst auf geringe Erwartungen in Bezug auf die Beschäftigungsquoten schließen. Tatsächlich zeigen sich auch in der vorliegenden Untersuchung für die ersten zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt signifikant negative Beschäftigungseffekte. Dieses Muster steht im Einklang mit den Ergebnissen von Kasrin et al. (2021), die für einen früheren Zeitraum von Maßnahmeneintritten (Oktober 2016 und März 2017) unter anderem AGH für geflüchtete Männer evaluieren. Im Gegensatz zu dem Ergebnis aus Bonin et al. (2021) zeigt sich aber mit den nun vorliegenden Daten zunächst ein Trend hin zu langfristig positiven Beschäftigungseffekten. Allerdings ist zum Ende des Beobachtungszeitraums eine eher rückläufige Entwicklung zu beobachten. Dieses Ergebnis verdeutlicht zwar, dass sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden und der Personen in der Kontrollgruppe nach fünf Jahren ähneln, es bleibt aber unklar, ob sich in einer noch längeren Frist signifikant positive Effekte zeigen würden. Der Teilnahmeeffekt zeigt zudem nicht, auf welchem Niveau sich die Beschäftigungswahrscheinlichkeit

⁹⁰ Marbach und Hangartner (2020: S. 436) weisen darauf hin, dass Unterschiede zwischen dem ATT und LATE auch durch unbeobachtete Eigenschaften hervorgerufen werden können. Dies scheint hier aber nicht der Fall zu sein, wie Ergebnisse mit Berücksichtigung weiterer Variablen zeigen. Die Begriffe ATT und LATE werden in Kapitel 4.1 näher erläutert.

jeweils befindet. Letztendlich – obwohl es sich um eine (zunächst) arbeitsmarktferne Personen-Gruppe handelt, sind nach knapp fünf Jahren sowohl bei den Teilnehmenden als auch unter den Kontrollpersonen jeweils mehr als 50 Prozent beschäftigt. Damit stehen die vorliegenden Befunde ebenfalls im Einklang mit Brücker et al. (2020a, 2020c), die zu dem Ergebnis kommen, dass Geflüchtete mit zunehmender Aufenthaltsdauer auch höhere Beschäftigungschancen aufweisen.

Insgesamt sind AGH-Teilnehmende über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt etwa gleich lang beschäftigt wie Personen in der Kontrollgruppe. Die Dauer des Hilfebezugs erhöht sich durch die Teilnahme an einer AGH im Vergleich zur Kontrollgruppe über einen Zeitraum von 60 Monaten nach Maßnahmeneintritt um rund einen Monat. Schließlich sind nur äußerst geringe kumulierte Einkommenseffekte zu verzeichnen, die sich bei AGH auf lediglich 25 Euro summieren.

Differenziert man Beschäftigungseffekte nach Geschlecht, ergeben sich bedeutsame Unterschiede. Demnach profitieren Frauen deutlich stärker von der Maßnahme als Männer. Weil aber 80 Prozent der AGH-Teilnehmenden Männer sind, wird der Gesamteffekt maßgeblich von ihnen bestimmt. Für Frauen werden somit die positiven Tendenzen aus Bonin et al. (2021) bestätigt. Nicht nur können nach wie vor zwei Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt signifikant positive Beschäftigungseffekte gemessen werden. Diese bleiben auch im restlichen Beobachtungszeitraum von bis zu fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt erhalten. Anders als in Bonin et al. (2021), wonach damals die positiven Ergebnisse für Frauen vor allem auf den Effekt für geringfügige Beschäftigung beruhten, ist nun erkennbar, dass sowohl positive Effekte bei dieser Beschäftigungsform als auch nach knapp vier Jahren für ungeforderte Beschäftigung vorhanden sind.

Für Teilnehmende, die zu Beginn der Maßnahme mindestens 25 Jahre alt waren, resultieren in der Analyse mit den aktualisierten Daten positive Effekte im Hinblick auf Beschäftigung. Diese Personengruppe sowie weibliche Teilnehmende sind auch sehr stark unter den Compliers repräsentiert, für die mittels einer Instrumentvariablen-Schätzung die Effekte geschätzt werden können. Dies könnte eine Ursache dafür sein, dass bei dieser Schätzmethode für einen Großteil des Beobachtungszeitraums positive Beschäftigungseffekte festgestellt werden, und somit die Teilnahmeeffekte deutlich günstiger ausfallen als in der Analyse auf Basis des Matching-Verfahrens.

Die vorhandenen Analysen deuten darüber hinaus auf einen weiteren, bislang wenig beachteten Charakter der AGH für Geflüchtete hin. So ist aufgrund der hohen Fallzahl sich direkt anschließender Sprachkurse zu vermuten, dass AGH häufig lediglich zur Überbrückung eingesetzt wurden. Folglich werden Geflüchtete in AGH vermittelt, um etwaige Leerstellen bis zum Beginn eines (weiteren) Sprachkurses aufzufüllen. Damit wird der Charakter der AGH als Mittel der „letzten Wahl“ bestärkt, denn eine andere (anspruchsvollere) Maßnahmenförderung kommt offenbar zu diesem Zeitpunkt nicht infrage. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen zwar – wie schon in Bonin et al. (2021) – zunächst keine signifikant besseren oder schlechteren Beschäftigungsquoten bei abgebrochenen AGH im Vergleich zu regulär durchgeführten Maßnahmen. Dennoch ist es möglich, dass AGH zum Teil nicht entsprechend ihrem eigentlichen Zweck eingesetzt wurden und dass dieser Umstand die hier geschätzten Ergebnisse beeinflusst.

6. Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes

6.1 Vorgehensweise und zentrale Annahmen

Die wirkungsanalytischen Befunde zeigen, dass die verschiedenen Arten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Hinblick auf die Integration der teilnehmenden Geflüchteten in Beschäftigung langfristig überwiegend positive Wirkungen haben. Diese Wirkungen entfalten sich jedoch unterschiedlich schnell, und sie sind unterschiedlich stark ausgeprägt. Außerdem variieren die Kosten der einzelnen Maßnahmen, nicht nur wegen ihrer unterschiedlich langen durchschnittlichen Dauer.

Darüber hinaus ist die reine Wirksamkeit einer Maßnahme eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass ihr Einsatz auch wirtschaftlich ist. Ausschlaggebend für die Wirtschaftlichkeit ist vielmehr, dass der mit dem Einsatz des Instruments erzielte Nutzen die damit verbundenen Kosten übersteigt. Die Erstellung von Kosten-Nutzen-Bilanzen für sozialpolitische Instrumente ist grundsätzlich eine komplexe Aufgabe (Layard und Glaister 1994). Dafür müssen im Idealfall zum einen alle Veränderungen von Zielgrößen erfasst und monetär bewertet werden, die durch den Einsatz der jeweiligen Maßnahme verursacht wurden. Zum anderen muss der mit der Durchführung der Maßnahme verbundene Aufwand quantifiziert werden.

In die Bilanzierung sollten möglichst auch Nebenwirkungen einer Maßnahme einfließen. Beispielsweise könnte die Organisation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete mit sich bringen, dass die zuständigen Arbeitsverwaltungen und Träger Maßnahmen für andere Arbeitsuchende, etwa infolge begrenzter finanzieller oder personeller Kapazitäten, nur noch seltener oder in schlechterer Qualität erbringen könnten. Obwohl Jobcenter und Arbeitsagenturen durch die Betreuung der Geflüchteten zumindest zu Beginn organisatorisch stark gefordert waren, lassen die Ergebnisse der Implementationsanalyse in Bonin et al. (2021) nicht erkennen, dass damit systematische Einbußen an Betreuungsqualität und systematisch verschlechterte Zugangschancen in Maßnahmen für andere Kundinnen und Kunden verbunden waren.

Ein anderer Nebeneffekt könnte sein, dass wirksame Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete zu Lasten der Integrationschancen von anderen Arbeitsuchenden gehen, die mit den Geförderten im selben Arbeitsmarkt konkurrieren. Für die Messung eines solchen negativen Übertragungseffekts wäre ein makroökonomischer Ansatz mit regionaler Dimension erforderlich, der prüft, ob sich die Beschäftigung insgesamt durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen verändert. Dieser Ansatz wird in der Praxis der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen jedoch kaum eingesetzt (Heyer et al. 2012; Bernhard et al. 2009). Die lokale Dynamik der Beschäftigung wird durch viele verschiedene Faktoren getrieben, sodass die Übertragungseffekte aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen empirisch nur schwer zu isolieren sind.

Deshalb konzentriert sich die folgende vergleichende Bewertung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes verschiedener Arten von Integrationsmaßnahmen auf die zuvor abgeschätzten direkten Wirkungen bei geflüchteten Arbeitsuchenden. Im Einzelnen basiert die Bewertung auf den Veränderungen der Anzahl der Monate in Beschäftigung, differenziert nach sozialversicherungspflichtiger und geringfügig entlohnter Beschäftigung, des Gesamteinkommens aus abhängiger Beschäftigung sowie der Anzahl der Tage im Hilfebezug. Durch die Kombination des Gesamteinkommens aus abhängiger Beschäftigung mit der Gesamtzahl der Monate in Beschäftigung lässt sich das durchschnittliche

Bruttoeinkommen für jeden in Beschäftigung verbrachten Monat bestimmen.⁹¹ Auf dieser Grundlage lassen sich die monatlich zu entrichtende Einkommensteuer und die Sozialbeiträge kalkulieren.⁹² Darüber hinaus wird der Betrag der monatlich anfallenden Steuern auf den Konsum auf Basis des verfügbaren Einkommens abgeschätzt.⁹³ Alle ermittelten monatlichen Beträge werden zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit in den Gegenwartswert zum Zeitpunkt des Zugangs in die Maßnahme umgerechnet.⁹⁴ Um die Einsparungen (Mehraufwendungen) durch eine maßnahmenbedingte Verkürzung (Verlängerung) der Zeiten im Hilfebezug zu bewerten, wird ein Durchschnittswert der monatlichen empfangenen ALG II-Leistungen zugrunde gelegt, die im Rahmen der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten erfasst wurden.⁹⁵ Schließlich müssen die Ausgaben pro Förderfall abgeschätzt werden. Da diesbezüglich keine spezifischen Informationen zum Aufwand beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen bei Geflüchteten vorliegen, wird hier mit Durchschnittswerten je Förderung operiert, die sich aus den Gesamtausgaben für die verschiedenen Maßnahmenarten im Jahr 2019 in Relation zur Gesamtzahl der Zugänge in die einzelnen Maßnahmen desselben Jahres herleiten.

6.2 Längerfristige Bilanzierung über 60 Monate

Im Vergleich zu den in Bonin et al. (2021) enthaltenen Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen können diese Untersuchungen nun, aufgrund des verlängerten Beobachtungszeitraums, über einen Zeitraum von fünf Jahren mit tatsächlichen Schätzwerten durchgeführt werden. Während sich die längerfristigen Kosten-Nutzen-Betrachtungen damals auf eine Extrapolation stützten, können nun für das gesamte Zeitfenster von 60 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt tatsächlich ermittelte Wirkungen der Maßnahmenteilnahme verwendet werden.⁹⁶ Ebenfalls können diese Berechnungen nun die im Vergleich zur Kontrollgruppe veränderte, in der Regel reduzierte Wahrscheinlichkeit des Hilfebezugs für das gesamte Zeitfenster von fünf Jahren berücksichtigen.

⁹¹ Hierfür muss ein pauschales Monateinkommen für Zeiten in geringfügig entlohnten Arbeitsverhältnissen vorgegeben werden. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf einem angenommenen Einkommen in Minijobs von 300 Euro. Weiterhin wurde unterstellt, dass bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung das Monateinkommen mit zunehmender Dauer der Beschäftigung wächst. Hierfür wurde eine konstante monatliche Wachstumsrate von einem Prozent gesetzt. Die hier vorgestellten Ergebnisse bleiben qualitativ unverändert, wenn diese Setzungen über ein plausibles Spektrum variiert werden.

⁹² Bei der Einkommensteuer werden vereinfachend durchweg der Steuertarif des Jahres 2019 sowie die Steuerklasse I angewendet. Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens auf Jahresbasis sind die pauschalen Steuerfreibeträge eingerechnet. Bei Einkommen aus geringfügig entlohnter Beschäftigung werden die pauschale Einkommensteuer und die Sozialbeiträge berücksichtigt, die vom Arbeitgeber zu entrichten sind. Da ein Teil der Teilnehmenden an Maßnahmen – wenn auch eine Minderheit – verheiratet ist und daher in der Regel von Vorteilen durch das Ehegattensplitting profitieren dürfte, wird durch die Anwendung der Steuerklasse I die für den Durchschnittsfall errechnete Einkommensteuer systematisch überschätzt. Diese Verzerrung ist aber vernachlässigbar, weil die untersuchte Zielgruppe, auch wenn sie infolge der Maßnahmenteilnahme besser in den Arbeitsmarkt integriert ist, im Durchschnitt auch in Steuerklasse I keine Einkommensteuer zahlt.

⁹³ Hierfür wird unterstellt, dass drei Viertel des maßnahmenbedingt bei den teilnehmenden Geflüchteten zusätzlich verfügbaren Einkommens für weiteren Konsum ausgegeben wird. Dieser Konsum wird jeweils hälftig mit dem ermäßigten und dem vollen Mehrwertsteuersatz belegt. Das übrige zusätzlich verfügbare Einkommen, das nicht mit Mehrwertsteuer belegt wird, kann der Ersparnis dienen oder auch für höhere Mietausgaben verwendet werden.

⁹⁴ Dazu wird ein Diskontsatz von einem Prozent pro Jahr unterstellt. Die vorgestellten Ergebnisse bleiben qualitativ unverändert, wenn dieser Wert über ein plausibles Spektrum variiert wird.

⁹⁵ Die in der ersten und zweiten Erhebungswelle erfassten Durchschnittswerte wurden gemittelt. Dies führt zu einem Schätzwert für die Leistungsausgaben pro Tag im Hilfebezug von rund 25 Euro. Nicht berücksichtigt werden die schwer zu beziffernden Veränderungen beim Aufwand der Arbeitsverwaltung für Betreuung und Leistungsberechnung, die durch maßnahmenbedingte Veränderungen der Dauer des Leistungsbezugs zustande kommen. Bei einer Verkürzung der Zeit im Hilfebezug zeigen die Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen somit eine Untergrenze des fiskalischen Nettonutzens an. Dies gilt auch insofern, als mit der Verbesserung der Arbeitsmarktintegration auf individueller Ebene potenziell verbundene weitere Einsparungen an Transfers – direkt etwa beim Wohngeld oder kinderbezogenen Leistungen (Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabeleistungen), indirekt etwa bei den Gesundheitskosten durch ein erwerbsbedingt verbessertes Wohlbefinden – nicht in Rechnung gestellt werden.

⁹⁶ Für die Extrapolation in Bonin et al. (2021) wurde unterstellt, dass sich die Arbeitsmarktintegration der Kontrollgruppe und die durchschnittlichen Treatment-Effekte bei den Geförderten zwischen dem 41. und 60. Monat nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt im Trend weiter so entwickeln wie im Verlauf der letzten sechs Monate, für die damals tatsächlich geschätzte Treatment-Effekte vorlagen.

Dieser relativ lange Zeithorizont von fünf Jahren ist insbesondere wichtig bei Interventionen mit investivem Charakter, wie etwa FbW-Maßnahmen und Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung. Bei letzteren Maßnahmen wird wie in Bonin et al. (2021) angenommen, dass ab einem bestimmten Monat nach Beendigung der Ausbildung bzw. Förderung die Teilnehmenden ein durchschnittliches Einkommen auf dem Niveau der durch EGZ geförderten Beschäftigten erhalten. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass sich bei FbW-Maßnahmen durch den Aufbau von Humankapital induzierte Einkommenseffekte nun stärker in den längerfristigen fiskalischen Bilanzen niederschlagen als in Bonin et al. (2021). Dort erfolgten keine diesbezüglichen Setzungen, aber es ist anzunehmen, dass sich die Wirkung der eher längeren FbW-Maßnahmen auf das Einkommen der Teilnehmenden in dem damals beobachteten kürzeren Zeithorizont noch nicht (vollständig) entfaltete.

Tabelle 6.1 fasst die Ergebnisse der Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen mit einem Zeithorizont von fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt für die untersuchten Maßnahmentypen zusammen. Als Benchmark dient der durchschnittliche Integrationsverlauf bei den Geflüchteten in der jeweiligen, also maßnahmenspezifischen, Kontrollgruppe. Es zeigt sich, dass sich bei allen untersuchten Maßnahmentypen – mit Ausnahme der im Mittel kaum beschäftigungswirksamen AGH – die pro Fall entstehenden Kosten über einen Zeithorizont von fünf Jahren amortisieren können, weil die Teilnahme zu einem signifikant verbesserten Verlauf der Arbeitsmarktintegration führt. Dies geht insbesondere mit einer signifikant kürzeren Dauer des Hilfebezugs der Teilnehmenden einher, was wiederum die Ausgaben für Sozialleistungen bei allen betrachteten Maßnahmen deutlich reduziert (hier ist das negative Vorzeichen in Tabelle 6.1 zu beachten) – erneut mit Ausnahme der AGH, da hier die Teilnahme die Dauer des Hilfebezugs tatsächlich sogar signifikant verlängert.

Die beste Einnahmen-Ausgaben-Bilanz über die ersten 60 Monate nach Maßnahmenbeginn weisen EGZ mit gut 19.500 Euro auf, gefolgt von FbW-Maßnahmen mit einer Bilanz von rund 11.600 Euro und MAG mit knapp 8.900 Euro. Die positive Bilanz der EGZ ergibt sich daraus, dass die Förderung unmittelbar mit der Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses verbunden ist. Damit ergeben sich schon früh im Vergleich mit der Kontrollgruppe sehr starke Beschäftigungseffekte, die sich in Sozialbeiträge ummünzen. Hinzu kommen hohe Einsparungen bei den Ausgaben für Sozialleistungen, weil Geflüchtete durch die EGZ im Durchschnitt gut 15 Monate weniger auf Transfers angewiesen sind.

Bei den FbW-Maßnahmen kommt über einen Zeitraum von fünf Jahren ihr investiver Charakter zum Tragen. Dies zeigt sich sowohl in deutlich reduzierten Ausgaben für Sozialleistungen als auch in im Vergleich zur Kontrollgruppe höheren Beitrags- und Steuereinnahmen für die Teilnehmenden. Insbesondere sind die substanziellen Steuermehreinnahmen zu beachten, welche die These stützen, dass mit einer FbW-Teilnahme der Aufbau von Humankapital verbunden ist – und mithin zu einer Aufnahme qualitativ höherwertiger Beschäftigung führt, hier gemessen im Lohnniveau.

Beide betrachteten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung weisen nach fünf Jahren jeweils eine positive Einnahmen-Ausgaben-Bilanz auf. Allerdings schneidet die betriebsnahe Variante (MAG) erheblich günstiger ab. Bei den MAG sind einerseits die durchschnittlich eingesparten Sozialleistungen infolge kürzerer Zeiten im Hilfebezug mehr als vier Mal so groß wie bei den MAT. Andererseits fallen im betrachteten Zeitraum sehr viel höhere Einnahmen aus Beiträgen und Steuern an, da die MAG recht starke positive Beschäftigungseffekte entfalten.

Die Bilanzen der beiden Maßnahmen zur Berufsorientierung und Berufsausbildung (EQ und abH) fallen vergleichbar und positiv aus. Bei den Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen dieser Maßnahmen ist jedoch zu beachten, dass die beschäftigten Geförderten in der Regel ihre Ausbildung durchlaufen und währenddessen nur wenig verdienen. Erst nach dem erfolgreichen Ausbildungsabschluss ist bei weiterer Beschäftigung mit einem Einkommenssprung zu rechnen, und damit verbunden mit einer

Verbesserung der Einnahmenseite der Bilanz. Diese dürfte die Einnahmen-Ausgaben-Bilanz dieser Maßnahmen bei noch längerfristiger Betrachtung (weiter) verbessern.

Deutlich negativ fällt die Einnahmen-Ausgaben-Bilanz für die AGH aus. Über einen Zeitraum von fünf Jahren nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt kommt dabei vor allem zum Tragen, dass eine AGH-Teilnahme die Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt (zumindest im Durchschnitt über alle geförderten Geflüchteten) im Vergleich zur Kontrollgruppe praktisch nicht verändert. Zugleich ist damit sogar eine Zunahme bei den Transferausgaben verbunden, weil die Geförderten gut einen Monat länger im Hilfebezug verbleiben als Personen in der Kontrollgruppe.

Bei der Interpretation dieser Befunde ist allerdings zu beachten, dass ein einfacher Quervergleich zwischen den Maßnahmen nicht ohne Weiteres sinnvoll ist. Auf Basis der Einnahmen-Ausgaben-Relationen ein Ranking der Wirtschaftlichkeit zu erstellen, wäre nur dann angemessen, wenn die verschiedenen Typen von Maßnahmen jeweils die gleiche Zielgruppe erreichen würden. Tatsächlich werden damit aber jeweils andere Zielgruppen gefördert. Insofern sollten die hier gezeigten Bilanzen für sich betrachtet und bewertet werden. Fördermaßnahmen, bei denen der finanzielle Nutzen die Kosten zumindest mittelfristig übersteigt, sind für sich genommen attraktive Investitionen, selbst wenn es Alternativen mit noch besserer Rendite gibt. Weiterhin ist bei der Interpretation der hier gezeigten Bilanzen zu beachten, dass der (Geld-)Wert der mit einer Maßnahme erreichten Verbesserung bei sozialen Zielgrößen nicht abgebildet ist. So könnte bei einer umfassenderen Bilanzierung auch für die AGH der Nettonutzen positiv werden, wenn diese hinreichend zur sozialen Stabilisierung und gesellschaftlichen Integration beitragen. Schließlich bleibt bei jeder betrachteten Maßnahme die Frage offen, ob die ermittelten Einnahme-Ausgaben-Bilanzen auch für erweiterte Zielgruppen zutreffen.

In der Gesamtschau legen bereits diese, lediglich auf Effekte der verbesserten Arbeitsmarktintegration abstellenden Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen nahe, dass die eingesetzten Integrationsmaßnahmen der Jobcenter und Arbeitsagenturen bei den Geflüchteten über einen Zeitraum von fünf Jahren erfreulich wirtschaftlich sind, weil sie überwiegend den im Durchschnitt guten Integrationsfortschritt dieser Zielgruppe nochmals substanziell verbessern. Eine klare Ausnahme bilden jedoch die AGH, die eine deutlich negative fiskalische Bilanz aufweisen. Hier könnten etwaige (positive) Effekte auf die soziale Teilhabe, die im Rahmen dieser Bilanzierung unberücksichtigt bleiben, allerdings eine besondere Rolle spielen.

Tabelle 6.1 Durchschnittliche Einnahmen-Ausgaben-Bilanz pro Förderfall durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen über die ersten 60 Monate nach Maßnahmenbeginn (nach Maßnahmenart, in Euro)

	davon:					Ausgaben Sozialleistungen (2)	Kosten der Maßnahme (3)	Einnahmen-Ausgaben-Bilanz = (1) - (2) - (3)
	Einnahmen (1)	Sozialbeiträge (1a)	Einkommensteuer (1b)	Abgaben auf Minijobs (1c)	Umsatzsteuer (1d)			
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung								
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)	4.724	4.376	-505	139	714	-4.780	635	8.869
Maßnahmen bei einem Träger (MAT)	333	641	-389	-6	87	-1.116	635	814
Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung								
Einstiegsqualifizierung (EQ)	2.657	3.510	-1.191	-68	406	-2.078	2.331	2.404
ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)	3.635	2.909	210	32	484	-1.303	2.697	2.241
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	12.262	9.004	1.936	-140	1.462	-5.109	5.738	11.633
Eingliederungszuschüsse (EGZ)	12.229	10.478	417	-258	1.592	-11.628	4.330	19.527
Arbeitsgelegenheiten (AGH)	289	210	65	-18	32	823	1.683	-2.217

Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung auf Grundlage der mit Daten der Untersuchungsstichprobe geschätzten durchschnittlichen Effekte der Maßnahmenteilnahme.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Differenzen im Vergleich zu den durchschnittlichen Einnahmen und Ausgaben für Sozialtransfers bei den Geflüchteten in der maßnahmenspezifischen Kontrollgruppe.

7. Bewertung von Maßnahmenkombinationen

7.1 Wirkungsverstärker Sprachförderung?

Ein wichtiger Faktor bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (wie auch zugewanderten Personen insgesamt) sind ihre deutschen Sprachkenntnisse. Im folgenden Abschnitt wird daher untersucht, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die zu evaluierenden Maßnahmen (und teilweise auch während der Teilnahme an diesen Maßnahmen) die Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme beeinflusst. Die hier genutzten Informationen zur Sprachförderung wurden in den Wirkungsanalysen in Kapitel 5 als Variablen für Matching-Schätzungen verwendet. Im Folgenden werden Personen anhand dieser Variablen in unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung eingruppiert und separate Matching-Analysen für diese Gruppen durchgeführt.⁹⁷

In den Untersuchungen einer möglichen Wirkungsverstärkung von Sprachförderung werden drei (aggregierte) Informationen über Kursteilnahmen verwendet: Erstens erfolgen Analysen auf Basis des Zeitpunkts des ersten Sprachkurses relativ zum Ankunftsdatum in Deutschland, zweitens auf Basis der Gesamtdauer der Sprachkurse vor dem betrachteten Maßnahmeneintritt, sowie drittens auf Basis eines vorlaufenden oder parallel zu der zu evaluierenden Maßnahme laufenden Sprachkurses.

Beim Zeitpunkt des ersten Sprachkurses wird zwischen Personen unterschieden, die an ihrem ersten Sprachkurs innerhalb des ersten Jahres nach ihrer Ankunft in Deutschland teilgenommen haben, und Personen, die eine spätere Sprachförderung erhalten haben. Die etwaige Teilnahme an diesem ersten Sprachkurs muss dabei in jedem Fall vor der zu evaluierenden Maßnahme erfolgt sein. Im Hinblick auf die Gesamtdauer der Sprachkurse wird unterschieden, ob Personen bis zur betrachteten Maßnahmenteilnahme keinen Sprachkurs besucht, eine Sprachförderung mit einer Gesamtdauer von bis zu sechs Monaten erhalten oder insgesamt bereits mehr als sechs Monate an einer Sprachförderung teilgenommen haben.⁹⁸ Hierbei muss beachtet werden, dass die Dauer eines Sprachkursbesuchs nicht unbedingt das tatsächliche Sprachniveau widerspiegelt. So könnten Personen, die besonders lange Sprachkurse besuchen, etwa besondere Schwierigkeiten beim Erlernen der Sprache haben. Zusätzlich werden in einer weiteren Analyse auf Basis der Daten der Untersuchungsstichprobe, die einen etwas anderen Blickwinkel einnimmt, Maßnahmenteilnehmende untersucht, die vor Beginn der Maßnahme einen Sprachkurs begonnen haben. Dieser Sprachkurs kann vor der Maßnahme abgeschlossen worden sein, darf aber auch in die Maßnahmenzeit hineinlaufen. Außerdem werden Sprachkurse analysiert, an denen Teilnehmende mindestens sieben Tage gleichzeitig, also parallel zu der zu evaluierenden Maßnahme teilnehmen.

7.1.1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

In hier nicht dokumentierten Ergebnissen zeigt sich, dass in den ersten zwölf Monaten nach Maßnahmeneintritt in eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG) kein Unterschied in den Teilnahmeeffekten von Personen mit einem frühen Sprachkurs nach Einreise und derjenigen mit

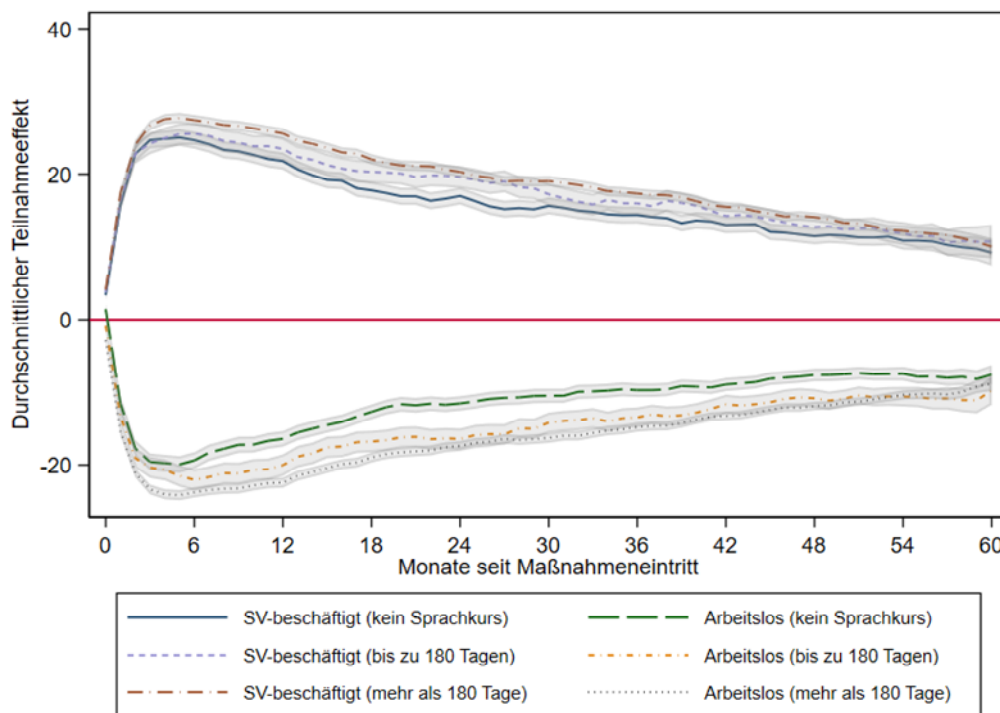
⁹⁷ Dafür werden die administrativen Daten der Untersuchungsstichprobe verwendet. Wie in Bonin et al. (2021) dargestellt, scheinen Sprachkursteilnahmen in der Längsschnitt-Befragung tatsächlich vollständiger erfasst zu werden als in den administrativen Daten. Allerdings scheint sich die hauptsächliche Differenz darauf zu beziehen, ob überhaupt eine Angabe über eine Sprachkursteilnahme vorliegt, und weniger auf die Dauer oder die Intensität der Sprachkurse. Zudem sind die Fallzahlen in der Längsschnittbefragung für die jeweiligen Untergruppen so gering, dass damit keine belastbaren Schätzungen durchgeführt werden können. Die auf administrativen Daten basierende Analyse stellt vor diesem Hintergrund keine Einschränkung dar.

⁹⁸ Zur Bestimmung der Monatsabgrenzung wurde der Median herangezogen. Die Gesamtdauer der Teilnahme an Sprachkursen beträgt hier somit entweder 0 Tage, 1 bis 180 Tage, oder mindestens 181 Tage.

einem späten Sprachkurs nach Einreise auf die Wahrscheinlichkeit festzustellen ist, einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachzugehen oder arbeitslos zu sein. Ab einem Jahr nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt bis zum Ende des Beobachtungszeitraums nach 60 Monaten kann ein etwas ausgeprägter Effekt für Personen mit einem späten Sprachkurs festgestellt werden. Dies gilt auch für verschiedene über den Beobachtungszeitraum aggregierte Zielgrößen. Ein eindeutiger oder substanzieller Unterschied zwischen den beiden Gruppen ist jedoch nicht feststellbar.

Im Hinblick auf die Unterscheidung nach der vorherigen Dauer von Sprachkursen zeigt sich, dass Teilnehmende ohne Sprachkurerfahrung zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts nach den deskriptiven Auswertungen jünger, etwas schlechter ausgebildet und etwas später nach Deutschland eingereist sind, während sie zugleich deutlich häufiger im SGB III betreut werden als die anderen beiden Untergruppen mit einer Sprachkurerfahrung von bis zu bzw. mehr als 180 Tagen.

Abbildung 7.1 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer des vorherigen Sprachkurses (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAG mit einer Sprachkurerfahrung von mehr als 180 Tagen eine rund 26 Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Abbildung 7.1 stellt die Effekte einer MAG-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration der drei Untergruppen dar. Die Ergebnisse zeigen, dass sich für Personen, die zuvor bereits eine längere Zeit in Sprachkursen verbracht haben, tendenziell die höchsten MAG-Teilnahmeeffekte ergeben. Insbesondere ergibt sich ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Geflüchteten mit einer Sprachkurerfahrung von mehr als 180 Tagen und denjenigen ganz ohne Sprachkurerfahrung. Allerdings gleichen sich diese Unterschiede immer weiter an und sind im Hinblick auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung rund 54 Monate nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt nicht mehr signifikant verschieden. Im Hinblick auf über den Beobachtungszeitraum aggregierte

Zielgrößen zeigt sich insbesondere bei der kumulierten Lohnsumme (auch konditioniert auf Vollzeitbeschäftigung) ein geringerer Effekt für die Personen ohne Sprachkurerfahrung. Auch wenn es Hinweise für etwas stärkere Wirkungen der Teilnahme an einer MAG auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten mit intensiverer Sprachkurerfahrung gibt, sind die MAG-Teilnahmeeffekte in allen drei Gruppen jeweils sehr ausgeprägt, positiv und statistisch signifikant.

Als weitere Dimension einer möglichen Wirkungsverstärkung von Sprachförderung werden anhand der Untersuchungsstichprobe vorlaufende und parallel laufende Sprachkurse zu der zu evaluierenden Maßnahmenteilnahme untersucht. Für 24.899 MAG-Eintritte, also eine eindeutige Mehrheit, kann ein Sprachkurs identifiziert werden, der vor dem Maßnahmeneintritt begonnen hat. Für 4.034 MAG-Eintritte kann ein Sprachkurs identifiziert werden, der mindestens sieben Tage parallel zu der betrachteten Maßnahme stattfindet. Letztere sind, abgesehen von zwölf Beobachtungen, eine Untergruppe der MAG-Eintritte mit einem vorlaufenden Sprachkurs.

Deskriptiv zeigen sich keine starken Unterschiede zwischen den Merkmalen der beiden Gruppen – außer, dass Teilnehmende mit einem vorlaufenden Sprachkurs etwas besser ausgebildet sind als Teilnehmende mit parallelem Sprachkurs. Die geschätzten Teilnahmeeffekte zeigen, dass eine MAG-Teilnahme mit einem vorlaufenden Sprachkurs einen stärkeren Effekt auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung hat, insbesondere in den ersten 24 Monaten nach Maßnahmeneintritt, als ein zumindest zeitweise parallel laufender Sprachkurs. Möglicherweise hängt dies mit dem etwas höheren Ausbildungsniveau in der Gruppe der Personen mit vorlaufendem Sprachkurs zusammen oder mit der Tatsache, dass die Sprachförderung dieser Gruppe tendenziell früher relativ zum Maßnahmeneintritt stattfindet. Ab etwa dem 36. Monat nach Maßnahmeneintritt sind diese Unterschiede nicht mehr signifikant.

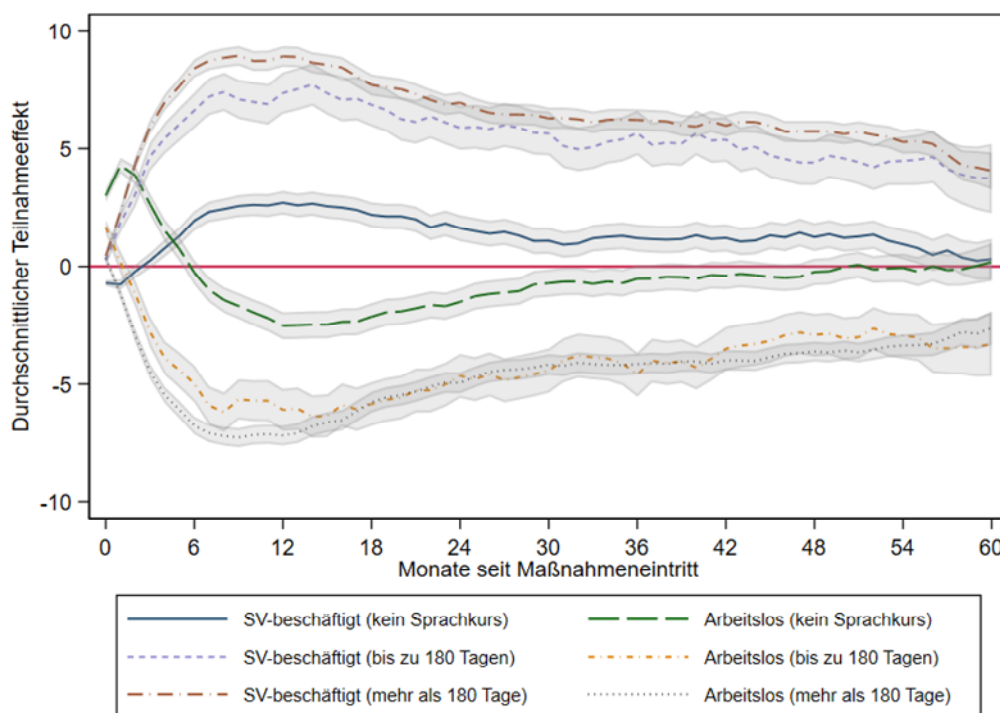
Im Hinblick auf Maßnahmen bei einem Träger (MAT) zeigt sich, dass die Teilnahmeeffekte der MAT-Teilnehmenden mit einem frühen ersten Sprachkurs etwas geringer ausfallen als die MAT-Teilnahmeeffekte von Personen mit einem späten Sprachkurs. Diese Unterschiede sind zwar nicht besonders ausgeprägt, aber signifikant unterschiedlich bis zum Ende des Beobachtungszeitraums von 60 Monaten nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt. Für beide Gruppen resultieren darüber hinaus höhere Teilnahmeeffekte als für MAT-Teilnehmende insgesamt. Letztere Beobachtung deutet an, dass ein vorheriger Sprachkurs die Arbeitsmarktintegration von MAT-Teilnehmenden positiv beeinflusst und die diesbezügliche Wirkung einer MAT-Teilnahme verstärken könnte. Hingegen scheint der Zeitpunkt des ersten Sprachkurses in Relation zur Ankunft in Deutschland für die Wirkung einer MAT nicht ausschlaggebend zu sein.

Die Analyse unterschiedlicher Sprachkursdauern von MAT-Teilnehmenden bestätigt die Hypothese einer Wirkungsverstärkung durch vorherige Sprachförderung (im Vergleich zu keiner Sprachförderung). In der Untersuchungsstichprobe haben die meisten MAT-Teilnehmenden (55 Prozent) zum Zeitpunkt des Maßnahmeneintritts bereits mehr als 180 Tage in Sprachkursen verbracht. 33 Prozent der MAT-Teilnehmenden verfügen zum Maßnahmeneintritt über keine Sprachkurerfahrung, während 12 Prozent der MAT-Teilnehmenden zu diesem Zeitpunkt bereits bis zu 180 Tagen in Sprachkursen verbracht haben. Je weniger Sprachkurerfahrung die MAT-Teilnehmenden haben, desto höher ist der Frauenanteil in der jeweiligen Gruppe, desto später sind die Personen nach Deutschland gekommen, und desto höher ist der Anteil an Geflüchteten, die im SGB III betreut werden. Abbildung 7.2 stellt die Resultate für Zielgrößen der Arbeitsmarktintegration dar.

Im Gegensatz zu den MAG-Ergebnissen sind hier doch recht deutlich voneinander abgegrenzte Verläufe der Teilnahmeeffekte für die einzelnen Untergruppen erkennbar. So resultieren für MAT-Teilnehmende, die über mehr Sprachkurerfahrung verfügen, deutlich positivere Effekte auf die Arbeitsmarktintegration als für diejenigen mit weniger Sprachkurerfahrung. Insbesondere weist die

Gruppe derer, die bis zur Maßnahmenteilnahme keine Sprachkurse absolviert hat (soweit dies in der Untersuchungsstichprobe beobachtet wird), deutlich geringere Teilnahmeeffekte im Hinblick auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und Arbeitslosigkeit auf, welche ab dem 54. Monat nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt nicht statistisch signifikant sind. Die Teilnahmeeffekte derjenigen mit Sprachkurerfahrung bleiben auch langfristig statistisch signifikant. MAT-Teilnahmeeffekte für Personen, die zuvor mehr als 180 Tage an einem Sprachkurs teilgenommen haben, sind höher als die durchschnittlichen MAT-Teilnahmeeffekte. Derartige Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen zwischen den betrachteten Gruppen zeigen sich auch für die Zielgröße der ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie für über den Beobachtungszeitraum aggregierte Zielgrößen. Erneut scheint der entscheidende Unterschied darin zu bestehen, ob jemand zuvor an einem Sprachkurs teilgenommen hat oder nicht. Die Dauer der vorherigen Sprachkursteilnahmen scheint hingegen für eine Wirkungsverstärkung eher vernachlässigbar zu sein. Diese Ergebnisse verdeutlichen somit, dass die Wirkung einer MAT durch die Teilnahme an einem (oder mehreren) Sprachkurs(en) vor Maßnahmeneintritt verstärkt wird.

Abbildung 7.2 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer MAT auf die Arbeitsmarktintegration nach Dauer des vorherigen Sprachkurses (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer MAT, die bis zum Maßnahmeneintritt mehr als 180 Tage durch Sprachkurse gefördert wurden, eine rund neun Prozentpunkte höhere Quote in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Die Analyse der vorlaufenden und zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurse führt bei den MAT zu ähnlichen Wirkungsheterogenitäten wie bei zuvor den MAG. Für MAT-Teilnehmende mit einem vorlaufenden Sprachkurs werden stärkere Teilnahmeeffekte auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung festgestellt als für diejenigen mit einem zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurs (dies gilt bis etwa 50 Monate nach Maßnahmeneintritt), was möglicherweise an

einer Überforderung der letzteren Gruppe liegen könnte. MAT-Teilnehmende mit einem zumindest zeitweise parallel laufenden Sprachkurs weisen außerdem einen längeren Lock-in-Effekt auf, möglicherweise aufgrund des parallel laufenden Sprachkurses.

Insgesamt ergeben sich auf Basis der Resultate zu einer möglichen Wirkungsverstärkung der langfristigen Teilnahmeeffekte an Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung durch eine vorherige Sprachförderung folgende Befunde: Erstens verstärkt eine Sprachförderung, die vor dem Maßnahmeneintritt erfolgt, die jeweilige Maßnahmenwirkung und trägt maßgeblich zum Arbeitsmarkterfolg der Teilnehmenden bei. Zweitens ist dieser Befund einer Wirkungsverstärkung deutlich ausgeprägter bei MAT-Teilnehmenden als bei MAG-Teilnehmenden. So werden für MAG-Teilnehmende mit weniger, früherer oder späterer Sprachkurerfahrung dennoch hohe Teilnahmeeffekte auf ihre Arbeitsmarktintegration gefunden. Insbesondere für MAT-Teilnehmende ohne jegliche Sprachkurerfahrung resultieren jedoch nur deutlich verringerte Effekte einer MAT-Teilnahme im Vergleich zu den Teilnahmeeffekten für Geflüchtete mit Sprachkurerfahrung.

7.1.2 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung

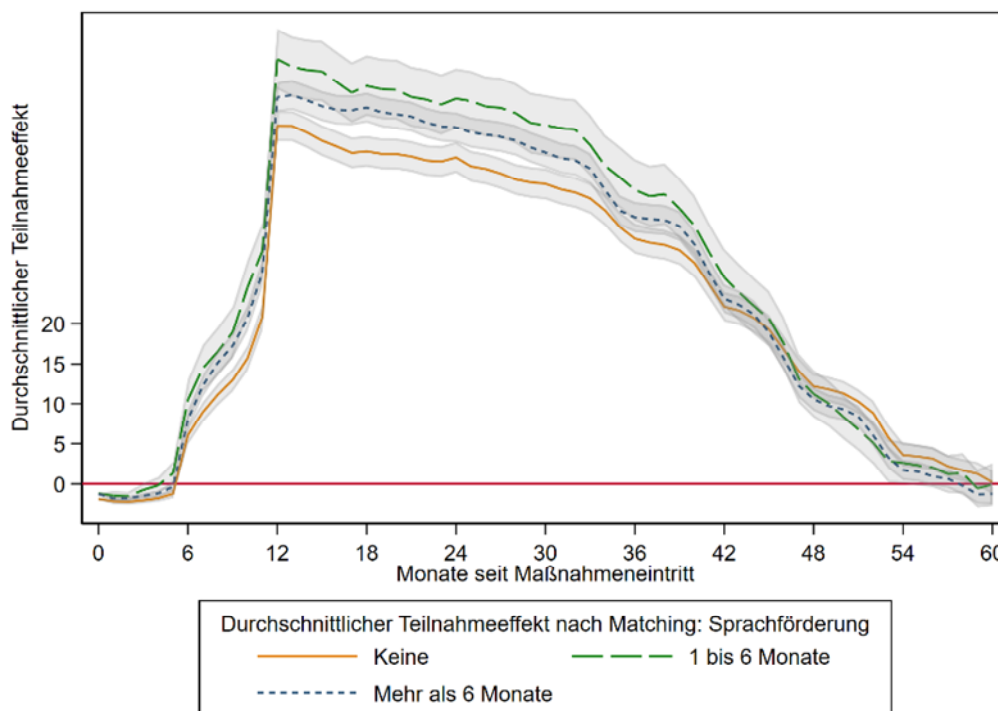
Einerseits werden bereits zum Absolvieren einer Berufsausbildung Deutschkenntnisse gefordert, andererseits unterstützen die Maßnahmen der Berufsausbildung die Geflüchteten beim Erlernen der deutschen Sprache. So ist Nachhilfe in Deutsch beispielsweise fester Bestandteil der ausbildungs- begleitenden Hilfen (abH). Zudem kommen die Geflüchteten durch berufsvorbereitende Maßnahmen, beispielsweise durch ein Praktikum im Rahmen einer Einstiegsqualifizierung (EQ), mit anderen Menschen in Kontakt und können dadurch die deutsche Sprache besser erlernen. Ziel der folgenden Analysen ist es daher, der Frage nachzugehen, wie sich die Effekte der Teilnahme an einer abH oder EQ mit dem Besuch eines Sprachkurses verändern.

Unterschiede in den Teilnahmeeffekten ergeben sich beim Matching-Ansatz mit der Untersuchungsstichprobe vor allem nach der Dauer der Sprachkurse. Dazu stellt Abbildung 7.3 dar, wie der Effekt der Teilnahme an einer EQ nach der Dauer der vorherigen Teilnahme an einem Sprachkurs variiert. Es zeigt sich, dass der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein, für Personen, die vor der EQ einen Sprachkurs mit einer Dauer zwischen einem und sechs Monaten besucht haben, am höchsten ist. Am zweithöchsten ist der EQ-Teilnahmeeffekt bei einer vorherigen Sprachkursdauer von mehr als sechs Monaten, und am geringsten bei keiner vorherigen Sprachkursteilnahme. Wird die Wahrscheinlichkeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Ausbildung) betrachtet (hier nicht abgebildet), ändert sich die Reihenfolge der Effektgrößen. Der Effekt für Geflüchtete, die zwischen einem und sechs Monaten einen Sprachkurs absolvieren, ist zwar immer noch am größten, dagegen ist der Effekt für Geflüchtete, die mehr als sechs Monate einen Sprachkurs besucht haben, am geringsten. Für beide Arbeitsmarktergebnisse gilt, dass die Unterschiede zwischen den Gruppen hauptsächlich zwischen dem ersten und zwölften Monat nach Beginn der EQ entstehen – bis zum Übergang in Ausbildung. Danach konvergieren die Effekte über den Beobachtungszeitraum. Nach 60 Monaten sind keine systematischen Unterschiede zwischen den Gruppen mehr zu beobachten. Bezogen auf parallel zur EQ laufende Sprachkurse zeigen sich ähnliche Muster.

Dass die Wirksamkeit der EQ für Geflüchtete, die zuvor mehr als sechs Monate an Sprachkursen teilgenommen haben, nicht am höchsten ist, scheint überraschend, kann jedoch unterschiedliche Gründe haben. Zum einen spiegelt die Dauer eines Sprachkursbesuchs nicht unbedingt das tatsächliche Sprachniveau wider. Personen, die besonders lange Sprachkurse besuchen, könnten Personen sein, die die Sprache zuvor am wenigsten beherrschen oder besondere Schwierigkeiten beim Erlernen der Sprache haben. Zum anderen sind hohe oder geringe Teilnahmeeffekte nicht unbedingt Ausweise von (Miss-)Erfolgen der Gruppe der Teilnehmenden, sondern können häufig auch auf die (potenziellen) Ergebnisse der Kontrollgruppe zurückgeführt werden: Geflüchtete, die an

Sprachkursen teilgenommen haben, finden auch ohne EQ häufiger eine Beschäftigung. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass Geflüchtete, die schon mehr als sechs Monate an Sprachkursen teilgenommen haben, in den ersten sechs Monaten einen stark negativen Teilnahmeeffekt der EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, aufweisen. Der Lock-in-Effekt ist hier demnach besonders ausgeprägt, da die Kontrollgruppe in dieser Zeit bereits deutliche Fortschritte bei ihrer Arbeitsmarktintegration erzielt.

Abbildung 7.3 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EQ auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden (exklusive EQ), nach der Dauer der Teilnahme an Sprachkursen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EQ, die keinen Sprachkurs besucht haben eine etwa 45 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende, die keinen Sprachkurs besucht haben.

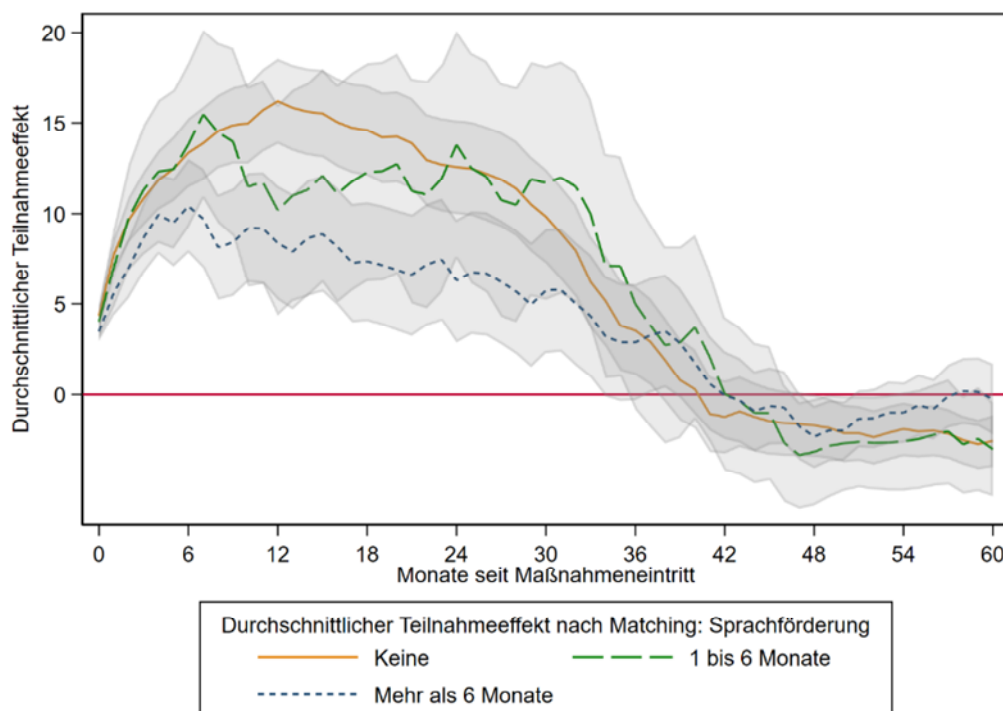
Abbildung 7.4 zeigt die Heterogenität der abH-Teilnahmeeffekte im Hinblick auf den vorherigen Besuch von Sprachkursen auf Basis des Matching-Ansatzes mit der Untersuchungsstichprobe. In den ersten 30 Monaten nach Beginn der Maßnahme weisen Geflüchtete, die zuvor mehr als sechs Monate einen Sprachkurs absolviert haben, die geringsten Teilnahmeeffekte auf. Geflüchtete, die im Vorfeld keinen Sprachkurs besucht haben, haben dagegen die größten Effekte einer abH-Teilnahme. Das ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass ein substanzieller Teil der Geflüchteten, die eine abH absolvieren, Nachhilfe in Deutsch erhält. Die Effekte zeigen sich sowohl bezogen auf die Wahrscheinlichkeit, sich in Ausbildung zu befinden, als auch bezogen auf die Wahrscheinlichkeit, sich in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inklusive Ausbildung) zu befinden. Wie bei der Sprachkursdauer impliziert dies, dass Personen ohne eine vorherige Sprachförderung am stärksten von einer abH profitieren. Mit zunehmender Dauer konvergieren die Effekte, sodass nach drei Jahren, also nach dem planmäßigen Ende der Ausbildung, keine Unterschiede zwischen den Gruppen mehr

zu beobachten sind. Bei der abH zeigen sich ähnliche Muster hinsichtlich parallel zur Maßnahme laufender Sprachkurse wie bei der EQ.

Weder für die EQ noch für die abH lassen sich Unterschiede im Hinblick auf den Zeitpunkt des Sprachkurses (innerhalb des ersten Jahres nach Ankunft in Deutschland oder später) feststellen.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, dass die Sprachförderung eine wichtige Rolle für die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung spielen. Für eine sinnvolle Interpretation müssen jedoch immer die (potenziellen) Ergebnisse der Personen in Treatment- und Kontrollgruppe verglichen werden. So zeigt sich, dass Geflüchtete, die zuvor eine längere Sprachförderung erfahren haben, zwar von einer EQ oder abH profitieren; sie weisen jedoch geringere Effekte einer Teilnahme auf als Geflüchtete mit kürzerer vorheriger Sprachförderung. Mit großer Vorsicht lässt sich somit die Schlussfolgerung ziehen, dass weniger eine Komplementarität als eine Substitutionsbeziehung zwischen einer vorherigen Sprachförderung und den hier betrachteten Maßnahmen besteht. Bei dieser Interpretation muss allerdings beachtet werden, dass die ermittelte Heterogenität in der kausalen Wirksamkeit der Maßnahmen ihrerseits nicht unbedingt kausal interpretiert werden kann, da sie von hier nicht berücksichtigten Merkmalen – und insbesondere von einer unterschiedlichen Sprachlernfähigkeit – beeinflusst sein kann.

Abbildung 7.4 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer abH auf die Wahrscheinlichkeit, in Ausbildung zu sein, nach der Dauer der Teilnahme an Sprachkursen (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

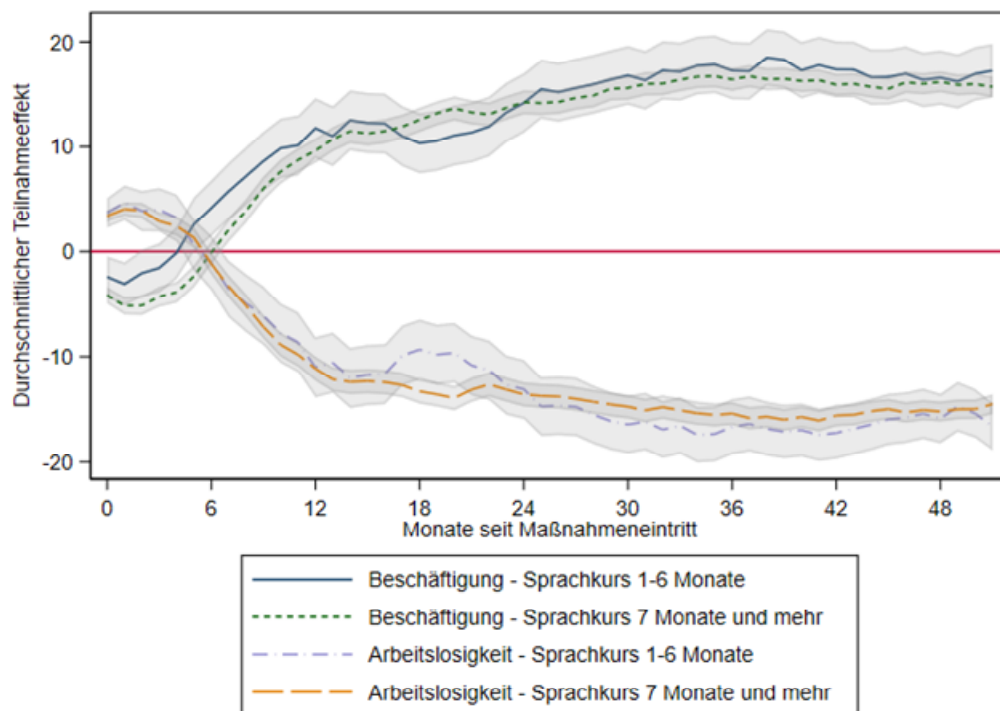
Anmerkungen: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesehilfe: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer abH, die keinen Sprachkurs besucht haben eine etwa 16 Prozentpunkte höhere Quote in Ausbildung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende, die keinen Sprachkurs besucht haben.

7.1.3 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung

Hinsichtlich des Zeitpunkts des Beginns des ersten Sprachkurses zeigen sich keine heterogenen Wirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW).⁹⁹ Auch im Hinblick auf die Dauer der Sprachkurse vor Maßnahmeneintritt unterscheiden sich die Teilnahmeeffekte nur geringfügig für Geflüchtete mit kurzer (bis zu sechs Monaten) und langer (mehr als sechs Monate) Sprachkursdauer, wie Abbildung 7.5 zeigt.

Abbildung 7.5 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die 1 bis 6 Monate an einem Sprachkurs teilgenommen haben, eine etwa 17 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

Während sich kaum Unterschiede in der Beschäftigungswirkung von FbW zeigen, wirkt sich die FbW-Teilnahme für Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer tendenziell positiver auf die Qualität der Beschäftigung im Sinne einer höheren Beschäftigungsstabilität sowie eines höheren Lohns aus.¹⁰⁰ Die leicht positivere Wirksamkeit von FbW für diejenigen Geflüchteten, die eine kurze Sprachkursdauer aufweisen, könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Dauer des Sprachkursbesuchs nicht zwangsläufig das Sprachniveau der Geflüchteten widerspiegeln muss. Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer könnten vielmehr im Durchschnitt bessere Sprachfähigkeiten aufweisen, was sich in Kombination mit einer FbW wiederum positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt.

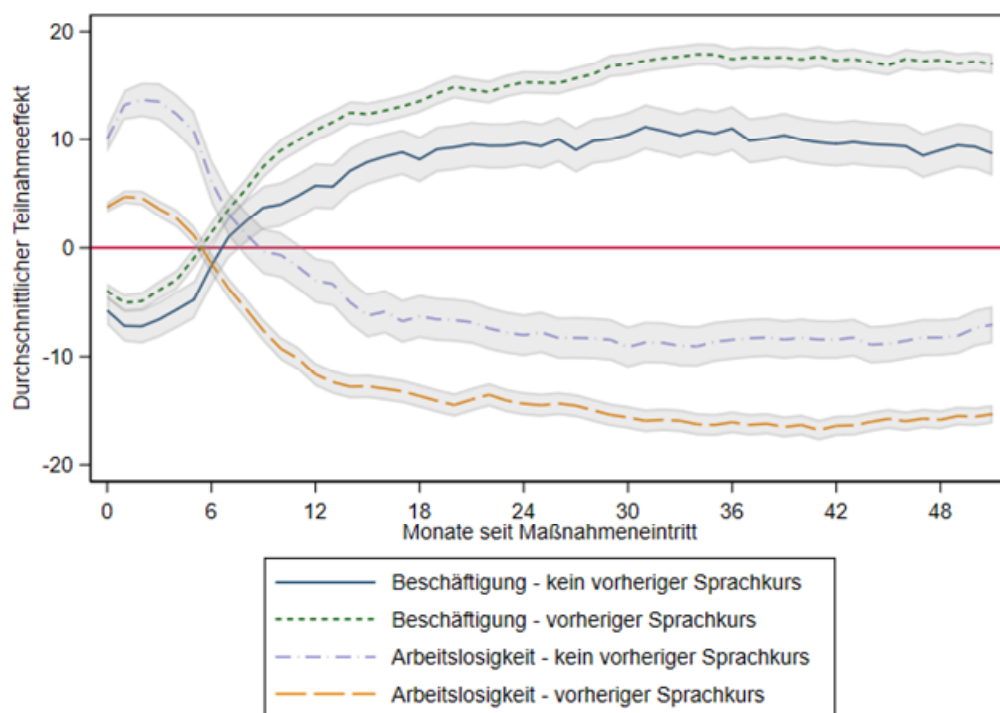
⁹⁹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

¹⁰⁰ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Eine deutlichere Heterogenität in der Wirkung von FbW zeigt sich dahingehend, ob die FbW-Teilnehmenden bei Maßnahmeneintritt jemals an einem Sprachkurs teilgenommen haben oder nicht. So setzt für Geflüchtete ohne vorherige Sprachkursteilnahme der positive Effekt von FbW auf die Beschäftigung erst etwas später ein und erreicht langfristig maximal ein Niveau von elf Prozentpunkten (Abbildung 7.6). Auch die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit ist für diese Personen-Gruppe noch bis knapp ein Jahr nach Maßnahmeneintritt höher als für die Kontrollgruppe, und die anschließend einsetzenden negativen Effekte auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit bleiben weit hinter den Effekten für FbW-Teilnehmende mit vorheriger Sprachkursteilnahme zurück. Für FbW-Teilnehmende, die vorher an einem Sprachkurs teilgenommen haben, wirkt sich die FbW außerdem stärker auf den Lohn aus.¹⁰¹ Die – ungeachtet der Untererfassung von Sprachkursen in den administrativen Daten – sehr deutlichen Unterschiede in der Beschäftigungswirkung von FbW für Sprachkursteilnehmende und Nichtteilnehmende könnten bedeuten, dass die tatsächlichen Unterschiede in der Wirkung von FbW noch größer sind als hier gezeigt.

Hinsichtlich der parallelen Sprachkursteilnahme werden dagegen kaum heterogene Maßnahmen-effekte deutlich. So hat die FbW für die sieben Prozent der Geflüchteten, die parallel zur FbW an einem Sprachkurs teilnehmen, eine ähnliche Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration wie für Geflüchtete, die nicht parallel an einem Sprachkurs teilnehmen.¹⁰²

Abbildung 7.6 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Sprachkursteilnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

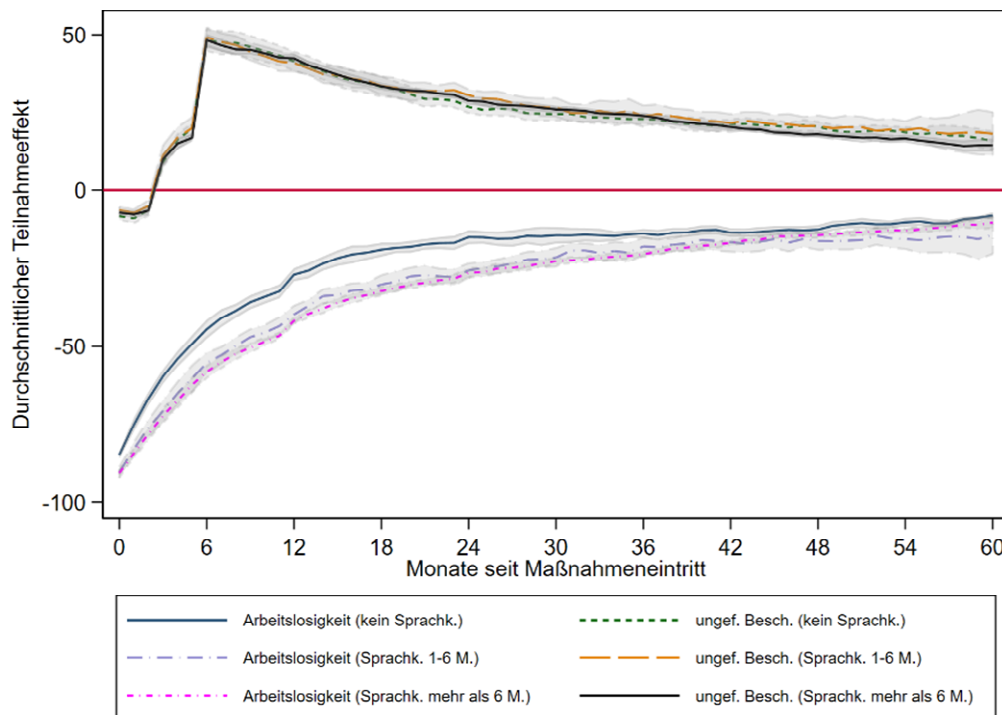
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die vorher an einem Sprachkurs teilgenommen haben, eine etwa 17 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

¹⁰¹ Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

¹⁰² Die Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich.

Abbildung 7.7 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Maßnahme zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt bzw. arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine 42 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

7.1.4 Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

Die Ergebnisse in Bonin et al. (2021) zu Wirkungsunterschieden des Eingliederungszuschusses (EGZ) in Abhängigkeit von vorherigen Sprachkurerfahrungen werden hier im Wesentlichen bestätigt.¹⁰³

Wie Abbildung 7.7 zeigt, bestehen auch längerfristig keine Wirkungsunterschiede hinsichtlich der Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Auch im Hinblick auf Arbeitslosigkeit finden sich keine (statistisch signifikanten) Unterschiede in den Maßnahmenwirkungen zwischen Teilnehmenden, die zuvor maximal 180 Tage einen Sprachkurs besucht haben, und Teilnehmenden, die zuvor noch längere Sprachkurse absolviert haben.

Wie in Bonin et al. (2021) zeigen sich jedoch für die ersten drei Jahre nach Maßnahmeneintritt statistisch signifikante Unterschiede im Hinblick auf Arbeitslosigkeit für Teilnehmende, die zuvor keinen Sprachkurs besucht haben. Im Vergleich zur Kontrollgruppe sinkt für diese Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, weniger stark als für Teilnehmende mit vorherigem Sprachkurs. Ursächlich hierfür ist, dass sich die Personen der Kontrollgruppe in höherem Maße vom

¹⁰³ Aufgrund von nicht ausreichenden Fallzahlen kann die Heterogenitätsanalyse hinsichtlich eines parallel zur Maßnahme stattfindenden Sprachkurses nicht durchgeführt werden.

Arbeitsmarkt zurückziehen und somit auch nicht (mehr) als arbeitsuchend gemeldet sind. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum Maßnahmeneintritt nimmt der Unterschied in den Teilnahmeeffekten ab, bis er nach etwa drei Jahren nicht mehr statistisch signifikant ist.

7.1.5 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

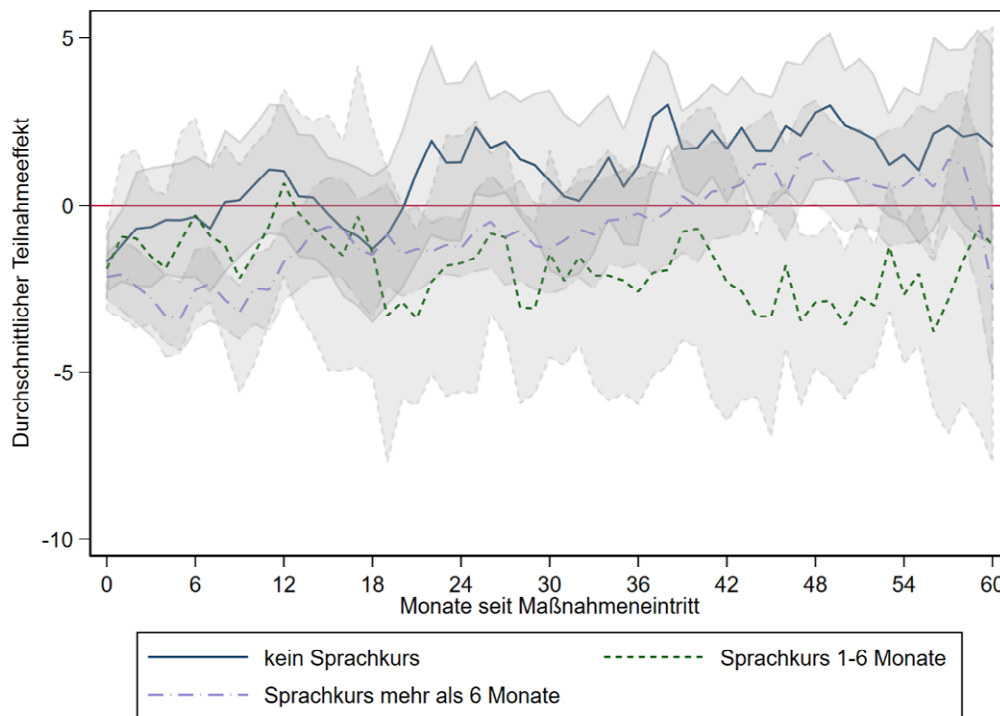
Die Wirkungen der unterschiedlichen Dauern von Sprachkursen vor einer Arbeitsgelegenheit (AGH) auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (im Vergleich zu Personen in der Kontrollgruppe) werden in Abbildung 7.8 dargestellt. Dabei haben Personen in der Kontrollgruppe jeweils gleich lange wie Teilnehmende an Sprachkursen teilgenommen.

Knapp zwei Drittel der Teilnehmenden haben Sprachkurse von mehr als sechs Monaten besucht. Für sie wurden in Bonin et al. (2021) für die ersten zwölf Monate ab Maßnahmenbeginn negative Treatment-Effekte gemessen. Dieses Ergebnis bleibt erhalten, weil es für diesen Zeitraum keine aktualisierten Daten gibt. Neu ist dagegen, dass die mittelfristigen negativen Effekte, die damals ab rund drei Jahren nach Maßnahmeneintritt gemessen wurden, sich mit der aktualisierten Datenbasis nicht mehr feststellen lassen. Die Teilnahmeeffekte auf Basis der neuen Daten sind nun insignifikant. Wenn ein Mindestsprachniveau als wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt gesehen wird und sowohl Teilnehmende als auch Personen in deren Kontrollgruppe (im Durchschnitt) ein ähnliches Niveau nach einem langen Sprachkurs haben, dann ist es plausibel, dass eine AGH-Teilnahme keinen Effekt auf die anschließenden Beschäftigungschancen hat und dass die negativen Effekte, die anfangs gefunden werden, einen „klassischen“ Lock-in-Effekt widerspiegeln.

Bei kürzeren Sprachkursen, die höchstens sechs Monate andauern und lediglich von rund zwölf Prozent der Teilnehmenden absolviert wurden, sind diese anfangs negativen Beschäftigungseffekte nicht zu sehen. Es ist zu vermuten, dass der nur kurze Sprachkurs auch die Arbeitsmarktintegration für die Kontrollpersonen erschwert, sodass keinerlei Lock-in-Effekt für die Teilnehmenden und somit auch kein Unterschied zu Personen in der Kontrollgruppe entsteht. Mit der nun verlängerten Datenbasis sind allerdings vereinzelt negative Effekte rund vier Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt zu beobachten. Mit rund minus drei Prozentpunkten sind diese Effekte auch von ihrer Größenordnung relativ hoch. Über die Ursachen für dieses Ergebnis kann nur spekuliert werden. Auffallend ist, dass sowohl der Anteil der Frauen als auch der mindestens 25-Jährigen, für die jeweils besonders starke positive Effekte der Teilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gefunden wurden (siehe Kapitel 5.5.3), bei diesen kurzen Sprachkursen relativ gering ist.

Auch für die Teilnehmenden, die vor ihrer AGH-Teilnahme keinen Sprachkurs absolviert haben, sind anfangs keine negativen Effekte feststellbar. Erstmalig zwei Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt vereinzelt und deutlich häufiger nach drei Jahren können aber für diese Personengruppe, die immerhin mehr als 20 Prozent der Teilnehmenden repräsentiert, kleine positive Effekte gemessen werden. Allerdings dürfen diese positiven Teilnahmeeffekte nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Beschäftigungsniveau der Personengruppe ohne Sprachkurse geringer ist als beispielsweise für Personen mit langen Sprachkursen. 36 Monate nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt sind nur rund 32 Prozent der Teilnehmenden ohne vorherigen Sprachkurs beschäftigt, während es bei Personen mit langen Sprachkursen 42 Prozent sind.

Abbildung 7.8 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

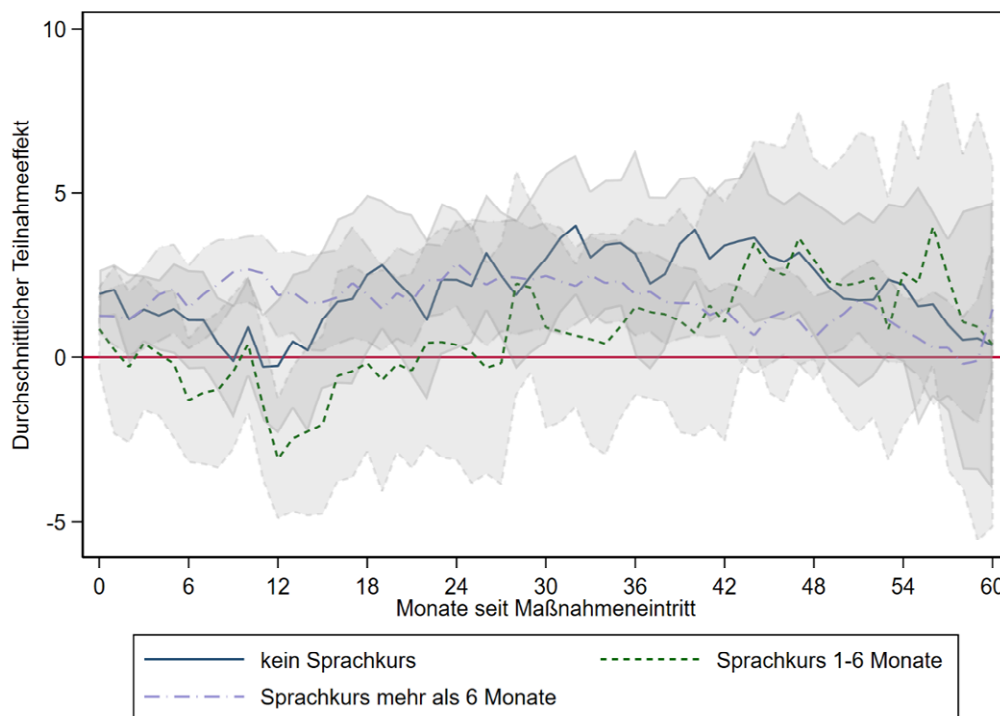
Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine um einen Prozentpunkt höhere Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende. Dieser Effekt ist aber nicht statistisch signifikant.

In Abbildung 7.9 wird die gleiche Analyse im Hinblick auf Teilnahmeeffekte bezüglich Arbeitslosigkeit gezeigt. Zu erkennen ist, dass sowohl für Personen mit keinem als auch für solche mit langen Sprachkursen vor ihrer AGH-Maßnahme für viele Zeitpunkte arbeitslosigkeitserhöhende Effekte gemessen werden. Diese waren auch schon in der Analyse in Bonin et al. (2021) erkennbar. Neu ist, dass diese Effekte auch noch mehr als 50 Monate nach (fiktivem) Maßnahmenbeginn feststellbar sind. Dies entspricht dem Bild, das sich auch für die Teilnehmenden insgesamt zeigt. Die Tatsache, dass es bei Teilnehmenden ohne Sprachkurs sowohl positive Effekte im Hinblick auf ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch auf Arbeitslosigkeit gibt, deutet darauf hin, dass sich Personen in der Kontrollgruppe ohne Sprachkurs verstärkt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

Dagegen können bei kürzeren Sprachkursen für fast alle Monate nur insignifikante Effekte festgestellt werden. Die Tatsache, dass (wie oben beschrieben) mittelfristig negative Effekte auf die Beschäftigung festgestellt werden können, es aber im Hinblick auf Arbeitslosigkeit nur insignifikante Effekte gibt, deutet darauf hin, dass sich vermutlich mehr Personen unter den Teilnehmenden als in der Kontrollgruppe vom Arbeitsmarkt zurückgezogen haben.

Abbildung 7.9 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu sein nach Dauer der vorherigen Sprachkurse (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

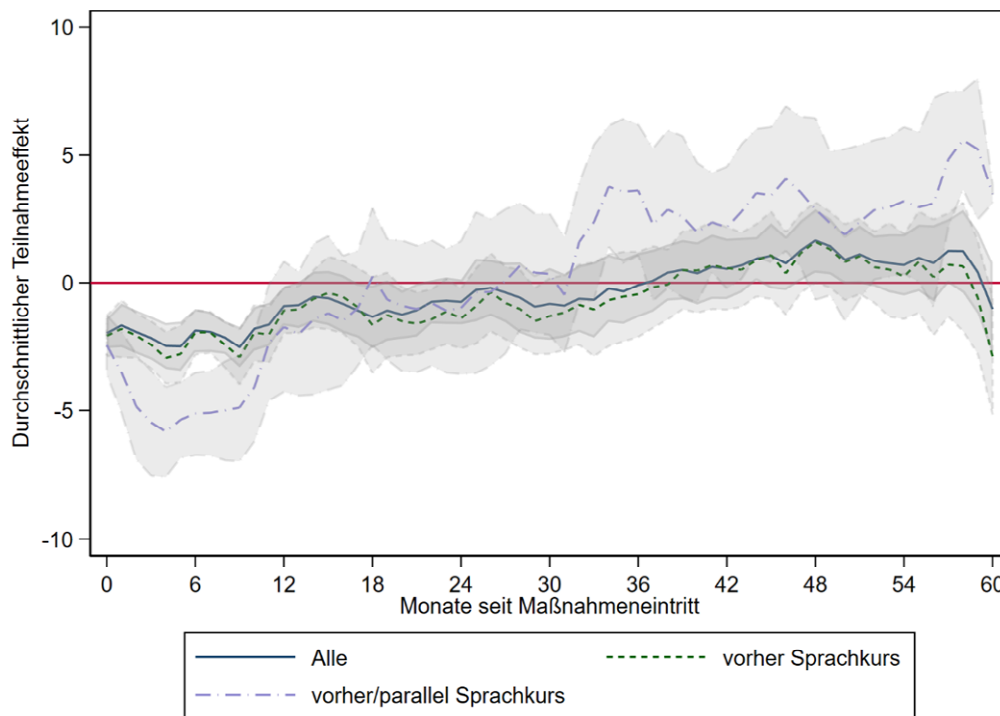
Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher keinen Sprachkurs besucht haben, eine gleich hohe Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Bislang wurde analysiert, ob die Länge eines besuchten Sprachkurses, der vor Beginn der AGH-Maßnahme stattfindet, Auswirkungen auf Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitseffekte der Maßnahme hat. Nun wird untersucht, inwieweit sich der Teilnahmeeffekt verändert, wenn der Sprachkurs (zumindest teilweise) parallel zur AGH-Maßnahme stattfindet.

Ergebnisse dieser Analysen verdeutlichen, dass Teilnehmende mit überschneidendem Sprachkurs, bis zu zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt einen signifikant negativeren Beschäftigungseffekt verzeichnen als die Teilnehmenden insgesamt (Abbildung 7.10).¹⁰⁴ Folglich verstärkt sich der Lock-in-Effekt, da die Zeit der Teilnehmenden in weiteren (Sprach-)Maßnahmen neben der AGH gebunden ist und daher nicht verstärkt in die Arbeitssuche investiert werden kann. Dieses Ergebnis stimmt mit Bonin et al. (2021) überein, weil es sich auf den gleichen Zeitraum und die gleiche Datenbasis bezieht. Anders als in der damaligen Analyse zeigt sich nun aber, dass für Teilnehmende mit parallelem Sprachkurs bereits ab dem 34. Monat positive Effekte im Hinblick auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gefunden werden. Zudem liegen die Beschäftigungsniveaus der Teilnehmenden mit parallelen Sprachkursen vor allem nach rund drei Jahren oftmals auf einem höheren Niveau als bei anderen Teilnehmenden.

¹⁰⁴ Rund 20 Prozent der Teilnehmenden besuchen einen Sprachkurs, der zumindest teilweise gleichzeitig zur AGH-Maßnahme stattfindet.

Abbildung 7.10 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahme auf die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



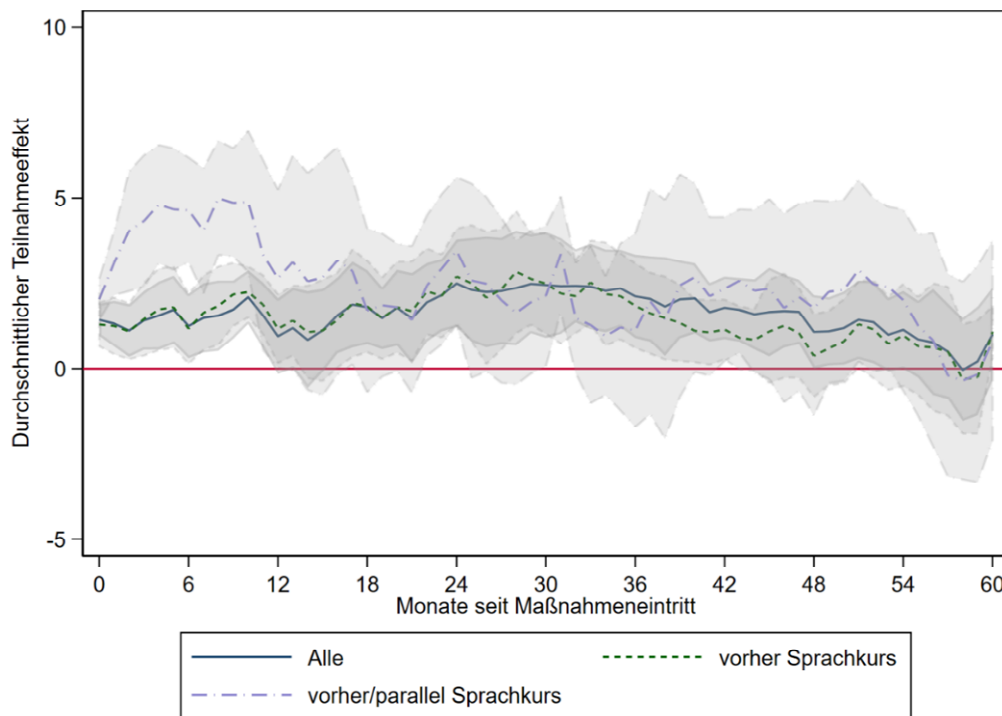
Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher einen Sprachkurs besucht haben, eine um einen Prozentpunkt geringere Quote in Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Auch im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit sind deutliche Unterschiede bei einem Vergleich der Treatment-Effekte aller Teilnehmenden mit den Effekten für diejenigen, die zumindest teilweise parallel einen Sprachkurs absolvieren, zu erkennen (Abbildung 7.11): Sie weisen für die ersten Monate nach Maßnahmeneintritt einen signifikant höheren Treatment-Effekt auf. Personen mit parallelem Sprachkurs sind also nicht nur stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Personen in ihrer Kontrollgruppe, sondern sie sind auch nochmals stärker betroffen als Teilnehmende, die vorher einen Sprachkurs absolviert haben. Da dieser signifikante Effekt jedoch nur anfangs besteht, ist davon auszugehen, dass der zusätzliche Sprachkurs die Ressourcen der Geflüchteten so bindet, dass sie zwar arbeitsuchend sind, aber keiner weiteren Beschäftigung und intensiveren Stellensuche nachgehen können. Der Lock-in-Effekt wird demnach durch den Sprachkurs verstärkt. In der Analyse in Bonin et al. (2021) konnte diese höhere Arbeitslosigkeit für den gesamten Zeitraum festgestellt werden. In der jetzigen Analyse bleibt der Effekt zwar nach wie vor positiv; er verliert aber seine Signifikanz, sodass zumindest in der mittleren Frist keine Unterschiede im Vergleich zur Kontrollgruppe festgestellt werden können. Auch im Hinblick auf die Teilnahmeeffekte ist in Abbildung 7.11 zu erkennen, dass in der mittleren Frist keine Unterschiede zwischen Teilnehmenden, die vorher einen Sprachkurs absolvieren, und solchen, die parallel einen Sprachkurs durchlaufen, festgestellt werden können. Auch die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit liegt für alle Gruppen im gesamten Beobachtungszeitraum auf einem sehr ähnlichen Niveau.

Abbildung 7.11 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, nach vorherigem/parallelem Sprachkurs (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: 36 Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer AGH-Maßnahme, die vorher einen Sprachkurs besucht haben, eine um zwei Prozentpunkte höhere Quote in Arbeitslosigkeit auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

7.1.6 Fazit zur potenziellen Wirkungsverstärkung durch Sprachförderung

Die Frage, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die untersuchten Maßnahmen (teilweise auch während der Teilnahme) die Wirksamkeit dieser Maßnahmenbeteiligung beeinflusst, lässt sich für die untersuchten Maßnahmen nur uneinheitlich beantworten.

Erstens verstärkt eine vorherige Sprachförderung, die also vor dem Maßnahmeneintritt erfolgt, die Wirkung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und trägt maßgeblich zum Arbeitsmarkterfolg der daran Teilnehmenden bei. Diese Wirkungsverstärkung ist deutlich ausgeprägter bei MAT-Teilnehmenden als bei MAG-Teilnehmenden. Auch bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung setzt für Geflüchtete ohne vorherige Sprachkursteilnahme der positive Effekt einer FbW-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration erst verzögert ein, und der Teilnahmeeffekt ist im Vergleich zu Geflüchteten, die zuvor bereits eine Sprachförderung erfahren haben, zudem insgesamt geringer. Diese Ergebnisse zeigen sich auch in der langen Frist, also bis zu fünf Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt.

Zweitens profitieren Geflüchtete, die zuvor eine längere Sprachförderung erfahren haben, zwar ebenfalls von einer Teilnahme an Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung (hier: EQ und

abH), weisen aber geringere Teilnahmeeffekte auf als Geflüchtete mit kürzerer vorheriger Sprachförderung. Dies deutet auf eine Substitutionsbeziehung (und keine Komplementarität) zwischen einer vorherigen Sprachförderung und den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung hin, für die es eine inhaltliche Begründung gibt: Diese Maßnahmen unterstützen Geflüchtete auch beim Erlernen der deutschen Sprache. So ist etwa Nachhilfe in Deutsch ein fester Bestandteil von abH. Allerdings sind diese Ergebnisse nur in der kurzen und mittleren Frist zu beobachten.

Drittens zeigen sich kaum heterogene Teilnahmeeffekte einer vorherigen Sprachförderung bei der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

Schließlich ist anzumerken, dass die hier betrachteten Effekte insgesamt vorsichtig zu interpretieren sind. So könnte etwa – wie im Fall der Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung – eine leicht positivere Wirksamkeit einer Maßnahmenteilnahme für Geflüchtete, die eine kurze Sprachkursdauer aufweisen, darauf zurückzuführen sein, dass die Dauer des Sprachkursbesuchs nicht zwangsläufig das Sprachniveau der Geflüchteten widerspiegelt. Geflüchtete mit kurzer Sprachkursdauer könnten vielmehr im Durchschnitt bessere Sprachfähigkeiten aufweisen, was sich in Kombination mit einer Maßnahmenteilnahme wiederum positiv auf die Arbeitsmarktintegration auswirkt.

7.2 Typische Sequenzen von Maßnahmen

Für die Wirkung einer Maßnahme könnte neben der eigentlichen Teilnahme an der betrachteten Maßnahme und der Teilnahme an Sprachkursen auch eine vorherige oder nachlaufende Teilnahme an weiteren Maßnahmen von Bedeutung sein – insbesondere, wenn diese Maßnahmenteilnahmen von vornherein als Kombination geplant sind. In den Verwaltungsdaten der Untersuchungsstichprobe sind jedoch in dem hier betrachteten Zeitraum und für die hier betrachtete Population kaum systematische Sequenzen von Maßnahmenteilnahmen festzustellen.¹⁰⁵

So hat zwar eine Mehrheit von 77 Prozent aller Personen, die im Analysezeitraum von August 2017 bis September 2018 an einer der untersuchten Maßnahmen teilgenommen haben, an mindestens einer weiteren Maßnahme (früher oder später) teilgenommen. Allerdings schließt sich nur bei rund einem Viertel der Zielpersonen eine weitere Maßnahmenteilnahme innerhalb eines Monats an, und in etwa jedem zweiten Fall vergehen sogar mehr als drei Monate zwischen zwei aufeinanderfolgenden Maßnahmenteilnahmen. Auch wenn ein geringer zeitlicher Abstand zwischen zwei Maßnahmenteilnahmen als Kriterium zur Identifikation einer Maßnahmensequenz möglicherweise nicht hinreichend ist und auch weitere inhaltliche Kriterien ausschlaggebend sein könnten, zeichnen sich auch in vertiefenden Analysen insgesamt kaum systematische Muster ab.

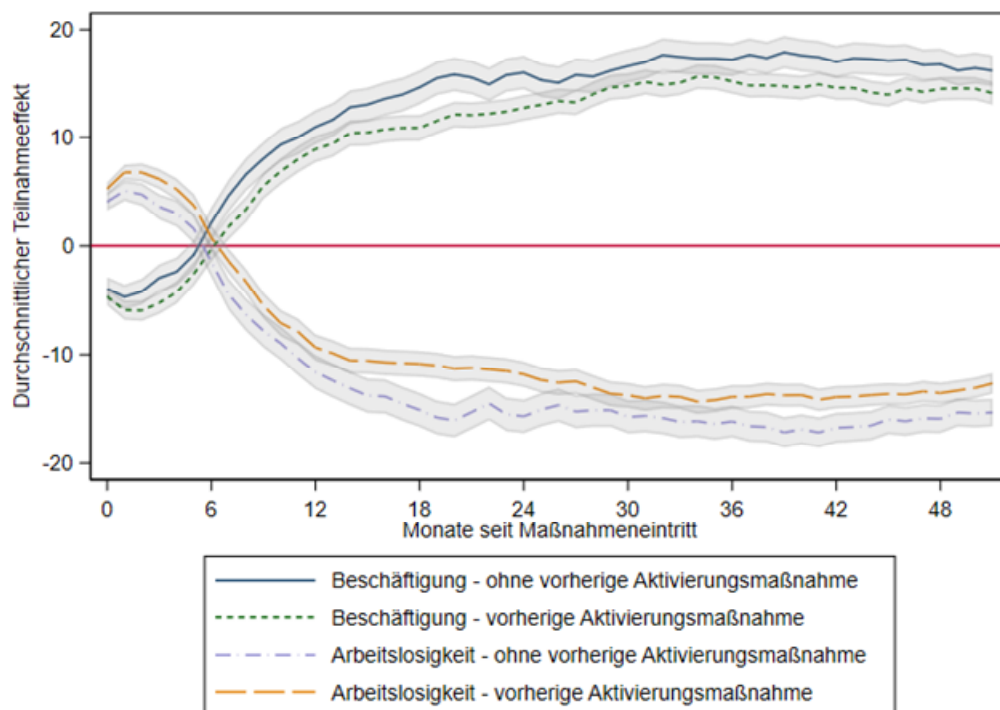
Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Fallzahlen – mit Ausnahme der Maßnahmensequenzen, die mit der Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung beginnen, auf die eine Teilnahme an einer weiteren Maßnahme folgt – für die Bewertung von Maßnahmenketten zu gering sind. Dies gilt auch dann, wenn ein größerer Abstand zwischen zwei Maßnahmenteilnahmen zugelassen wird oder weitere inhaltliche Kriterien geprüft werden. Es werden somit nachfolgend nur die möglicherweise besonderen Effekte einer Maßnahmenteilnahme untersucht, der die Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung vorgeschaltet ist.

¹⁰⁵ In den Wirkungsanalysen wird nicht standardmäßig für nachlaufende Maßnahmenteilnahmen kontrolliert, da jedes zukünftige Ereignis schon ein Ergebnis des Treatments selbst sein könnte.

Wie sich die vorgeschaltete Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auf die Teilnahmeeffekte an der eigentlich im Fokus stehenden Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung auswirkt, wurde bereits in den Abschnitten 5.1.3.1 und 5.1.3.2 untersucht. Hier zeigen sich für MAT-Teilnehmende, die zuvor bereits an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen haben, etwas höhere Teilnahmeeffekte. Für MAG-Teilnehmende mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung können dagegen keine Unterschiede in den Teilnahmeeffekten festgestellt werden. Darüber hinaus werden nur sehr vereinzelt vorlaufende Maßnahmen eines anderen zu evaluierenden Maßnahmentyps zu den Teilnahmen an MAG und MAT beobachtet. Dies ist nicht überraschend, da Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung überwiegend den Beginn einer (systematischen) Maßnahmensequenz darstellen.

Für die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung lassen sich neben der Kombination von abH und EQ keine typischen Sequenzen feststellen. Das könnte vor allem damit zusammenhängen, dass diese Maßnahmen von Geflüchteten besucht werden, die häufig jünger als 25 Jahre sind.

Abbildung 7.12 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer FbW mit und ohne vorherige Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen auf Basis von Matching-Analysen.

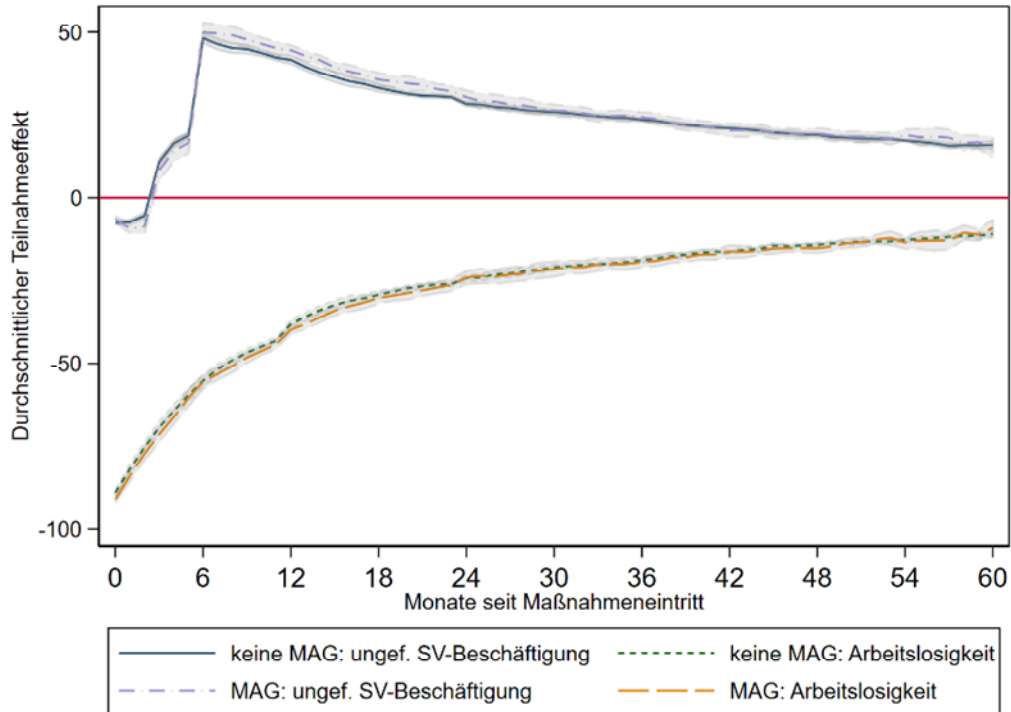
Lesebeispiel: Vier Jahre nach dem Beginn der FbW weisen Geflüchtete, die vorher an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung teilgenommen haben, eine etwa 15 Prozentpunkte höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit auf als die entsprechende Kontrollgruppe.

In Bezug auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung stellt die vorherige Teilnahme an einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung die mit Abstand häufigste Maßnahmensequenz dar. So haben 62 Prozent der Geflüchteten, die an einer FbW teilnehmen, vorher an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen. Die Wirkung der FbW auf die Arbeitsmarkintegration der Geflüchteten unterscheidet sich jedoch kaum in Abhängigkeit von der vorherigen Aktivierungsmaßnahmenteilnahme, wie Abbildung 7.12 zeigt. Tendenziell nehmen FbW-Teilnehmende, die an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen haben, etwas seltener und später eine (ungeförderte sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung auf als FbW-Teilnehmende, die nicht an einer Aktivierungsmaßnahme teilgenommen haben. Die Unterschiede in den Beschäftigungseffekten sind in ihrer Größenordnung mit maximal vier Prozentpunkten jedoch eher gering. Darüber hinaus zeigen sich in Bezug auf FbW keine typischen Maßnahmensequenzen.

Wie bereits in Bonin et al. (2021) ausgeführt, beendet ein Viertel aller Teilnehmenden an einer EGZ- oder ESG-Maßnahme kurz zuvor eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG). Abbildung 7.13 zeigt, dass der Teilnahmeeffekt auf ungeförderte Beschäftigung nach Ende der eigentlichen Förderphase für Personen mit vorheriger Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG) um etwa drei Prozentpunkte höher ist als für Personen ohne solch eine vorherige Maßnahme. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass beide Maßnahmen im selben Betrieb stattfinden und die dann längere geförderte Zusammenarbeit die Chance erhöht, zu einem früheren Zeitpunkt ungefördert beschäftigt zu sein. Allerdings ist dieser Unterschied nur für wenige Monaten schwach signifikant und verschwindet ab etwa zwei Jahren nach Maßnahmeneintritt fast vollständig. Für die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, finden sich im gesamten Beobachtungszeitraum kaum Unterschiede im Teilnahmeeffekt zwischen den beiden Gruppen.

Für Teilnehmende an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen werden im Vorfeld kaum Maßnahmen einer anderen Kategorie beobachtet, die hier untersucht werden. Der Grund hierfür ist, dass diese Maßnahme nur für besonders arbeitsmarktferne Personen in Betracht gezogen wird, für die keine andere Maßnahme – zumindest zum Zeitpunkt, in dem die AGH bewilligt wird – erfolgsversprechend erscheint. Aus diesem Grund werden für Teilnehmende an Beschäftigung schaffenden Maßnahmen keine gesonderten Analysen zu Maßnahmensequenzen durchgeführt.

Abbildung 7.13 Durchschnittliche Effekte der Teilnahme an einer EGZ-Maßnahme, der eine MAG vorausgeht, auf die Wahrscheinlichkeit ungefördert sozialversicherungspflichtig beschäftigt beziehungsweise arbeitslos zu sein (Matching-Ansatz, in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkung: Gezeigt werden die durchschnittlichen Teilnahmeeffekte mit 95%-Konfidenzintervallen (geclustert nach Stichtagen) auf Basis von Matching-Analysen.

Lesebeispiel: Zwölf Monate nach Maßnahmeneintritt weisen Teilnehmende an einer EGZ-Maßnahme, die vorher eine Maßnahme bei einem Arbeitgeber besucht haben, eine 45 Prozentpunkte höhere Quote in ungeförderter SV-Beschäftigung auf als vergleichbare Nichtteilnehmende.

8. Schlussfolgerungen

8.1 Zentrale Befunde

Dieser Bericht präsentiert wissenschaftliche Erkenntnisse über die langfristigen Effekte von fünf zentralen Maßnahmen der Arbeitsförderung in den Rechtskreisen SGB II und SGB III für Geflüchtete. Die quantitativen Analysen des Hauptevaluationsvorhabens werden wiederholt (Bonin et al. 2021) und auf Basis eines um zwei Jahre verlängerten Beobachtungszeitraums erweitert. Mit den nun bis Jahresende 2022 zur Verfügung stehenden administrativen Daten werden Wirkungsanalysen und darauf basierende Wirtschaftlichkeitsanalysen auf einen Zeitraum von etwa fünf Jahren nach Eintritt in fünf betrachtete Maßnahmentypen ausgedehnt.

Grundsätzlich zeigt sich, dass viele der zentralen Ergebnisse und Befunde aus Bonin et al. (2021) auch in der langfristigen Betrachtung weiterhin Bestand haben. Dies gilt ohnehin für die damaligen Resultate aus der Längsschnitt-Befragung von Geflüchteten, der Implementationsanalyse, den Fallstudien und den Organisationsbefragungen zur Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen für die Gestaltung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Diese Analysen wurden nicht erneut durchgeführt.

Die erneut durchgeführten und erweiterten Wirkungsanalysen bestätigen überwiegend die Ergebnisse der quantitativen Analysen in Bonin et al. (2021). Mithin hat sich die Wirksamkeit der betrachteten Maßnahmen in der langfristigen Betrachtung gefestigt und weitgehend stabilisiert. Es gilt somit, dass der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen – mit Ausnahme der Arbeitsgelegenheiten als Beschäftigung schaffende Maßnahmen im zweiten Arbeitsmarkt – die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten auch fünf Jahre nach Eintritt in die Maßnahmen deutlich vorangebracht hat. Die Evaluation kann also den untersuchten Maßnahmen auch langfristig ein gutes Zeugnis ausstellen, und ihr Einsatz kann für die hier untersuchte Gruppe von Geflüchteten ganz überwiegend als *nachhaltig wirksam* bezeichnet werden.

Insbesondere besteht eine wesentliche Erkenntnis darin, dass arbeitgebernahe Maßnahmen sehr wirksam sind. Von den hier betrachteten Maßnahmen zählen dazu erstens die Förderung mit Eingliederungszuschüssen (EGZ), die innerhalb der Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorherrschen, sowie zweitens Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (MAG). Diese beiden untersuchten Maßnahmen führen zu einer besonders starken Verbesserung der Arbeitsmarktposition von Geflüchteten – wie es sich auch für andere Zielgruppen zeigt (vgl. Knize und Wolf 2024 für junge Erwachsene in der Grundsicherung). Allerdings sind diese Maßnahmen nur schwer skalierbar, weil sie die Mitwirkung von Arbeitgebern voraussetzen. Auch bleibt offen, ob ihre positiven Effekte auch in diesem Maße für eine erweiterte Zielgruppe zutreffen.

Als „Gewinner“ in der langfristigen Betrachtung erweist sich die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW), gerade mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit. Dabei kommt der investive Charakter dieser Maßnahme zum Tragen: Es liegt in der Natur dieser Maßnahme, dass sich Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration erst dann einstellen, wenn die Qualifizierungsziele der Teilnahme an einer FbW-Maßnahme erreicht wurden. Mit der nun erweiterten Datenbasis zeigt sich, dass Teilnehmende dauerhaft von der Maßnahme profitieren – insbesondere tritt ihre Wirkung nun in deutlich positiven Lohneffekten zutage.

Bei der Interpretation der in diesem Bericht vorgestellten Ergebnisse ist allerdings zu beachten, dass die Analysen nicht alle in Deutschland lebenden Geflüchteten in den Blick nehmen, sondern eine

bestimmte Kohorte von Geflüchteten. Konkret sind in die Untersuchung zwei Personengruppen eingegangen: (1) volljährige Personen im Kontext von Fluchtmigration, die seit dem 1. Januar 2015 nach Deutschland eingereist sind und zwischen August 2017 und September 2018 eine der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begonnen haben; (2) Geflüchtete aus dem identischen Einreisezeitraum, die eine solche Maßnahme hätten beginnen können und ähnliche Merkmale aufweisen wie die Teilnehmenden. Der zweite Personenkreis dient dabei als potenzielle Kontrollgruppe, um zu ermitteln, ob sich eine positive (oder negative) Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration nur mit bzw. auch ohne die jeweilige Förderung eingestellt hätte. Dies ist eine wichtige Einschränkung, die im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Kohorten von Geflüchteten aufgegriffen und diskutiert wird (siehe Abschnitt 8.3).

Überblick: Mittel- und langfristige Arbeitsmarkteffekte der untersuchten Maßnahmen

Bei der Beurteilung der jeweils diagnostizierten Wirksamkeit der betrachteten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen muss beachtet werden, dass diese für verschiedene Gruppen von Geflüchteten prioritär eingesetzt werden. Ein Quervergleich der für den Durchschnitt der Teilnehmenden geschätzten Maßnahmeneffekte, die in Tabelle 8.1 für eine Reihe von Kennziffern der Arbeitsmarktintegration zusammengefasst sind, ist daher nicht sinnvoll. Vielmehr muss jeder Maßnahmentyp im Hinblick auf die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Nutzung für sich betrachtet werden.

Gegeben diese Einschränkung gewährt Tabelle 8.1 dennoch einen guten Überblick über die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen. Insbesondere gestattet sie einen Vergleich zwischen den in Bonin et al. (2021) ermittelten durchschnittlichen Effekten der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der Arbeitsmarktintegration über die ersten 40 Monate nach Maßnahmeneintritt und den nun ermittelten entsprechenden Effekten über die ersten 60 Monate nach Maßnahmeneintritt. Die dargestellten Kennziffern sind die kumulierten Monate in Beschäftigung, das kumulierte Bruttoeinkommen in Beschäftigung (in Euro) und die kumulierten Tage im Hilfebezug.

Tabelle 8.1 **Durchschnittliche Effekte der Maßnahmenteilnahme auf Kennziffern der Arbeitsmarktintegration über die ersten 40 Monate und die ersten 60 Monate nach Maßnahmeneintritt (nach Maßnahmenart)**

	Monate in Beschäftigung		Bruttoeinkommen aus Beschäftigung in Euro		Tage im Hilfebezug	
	über 40 Monate	über 60 Monate	über 40 Monate	über 60 Monate	über 40 Monate	über 60 Monate
Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung						
Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)	3,7	9,1	6.243	20.768	-68	-194
Maßnahmen bei einem Träger (MAT)	0,7	1,8	1.603	4.002	-19	-45
Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung						
Einstiegsqualifizierung (EQ)	17,0	22,0	1.647	15.123	3	-84
ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)	3,2	4,2	840	10.630	13	-53
Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW)	0,7	5,0	5.609	25.043	-43	-207
Eingliederungszuschüsse (EGZ)	6,6	14,9	21.430	40.124	-239	-451
Arbeitsgelegenheiten (AGH)	-0,5	-0,2	57	25	7	33

Quelle: Bonin et al. (2021) sowie eigene Berechnungen und eigene Darstellung mit Daten der aktualisierten Untersuchungsstichprobe (Stand: 2024) der GiD-Studie.

Anmerkungen: Dargestellt sind die Differenzen im Vergleich zu den Zielgrößen bei den Geflüchteten in der jeweiligen maßnahmen-spezifischen Kontrollgruppe („Nichtteilnehmende“). Bei EGZ umfassen die Bruttoeinkommenseffekte die anfängliche Förderung.

Lesebeispiel: Im Durchschnitt sind die Teilnehmenden an MAG in Folge der Teilnahme an der Maßnahme in den ersten 40 Monaten nach Maßnahmeneintritt 9,2 Monate zusätzlich beschäftigt. Über 40 Monate gerechnet erzielen Teilnehmende an MAG in Folge der Teilnahme ein um brutto 6.243 Euro höheres Einkommen aus Beschäftigung. Über 40 Monate gesehen sind Teilnehmende an MAG infolge der Teilnahme im Durchschnitt 68 Tage kürzer im Hilfebezug als vergleichbare Nichtteilnehmende.

Sieht man von den AGH ab, verbessert die Teilnahme an allen untersuchten Maßnahmen – im Durchschnitt über alle Teilnehmenden, und das sowohl über die ersten 40 Monate nach Eintritt in die Maßnahmen gerechnet als auch über den längeren Zeitraum von 60 Monaten – die Arbeitsmarktintegration substantiell. Besonders stark ist die Verbesserung der Arbeitsmarktposition der Teilnehmenden an einer EGZ-Maßnahme. Im Vergleich zu Geflüchteten, die von den beobachteten Merkmalen her zwar zur Zielgruppe dieses Maßnahmentyps gehören, aber keine Förderung durch EGZ erhalten haben, sind die Geförderten nach fünf Jahren im Mittel fast 15 Monate länger beschäftigt und rund 15 Monate kürzer auf soziale Hilfen angewiesen. Auch das Arbeitseinkommen der EGZ-Teilnehmenden verbessert sich deutlich. Über 60 Monate gerechnet steigt es – inklusive des Arbeitsgeberzuschusses – um gut 40.000 Euro.

Die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber (MAG) entfalten, gemessen an der Zunahme der Monate der Beschäftigung, ebenfalls ziemlich starke positive Wirkungen. Über einen Zeitraum von fünf Jahren sind die Teilnehmenden gut sechs Monate weniger im Hilfebezug und neun Monate länger beschäftigt als vergleichbare Nichtteilnehmende. Auch deutliche Einkommenseffekte sind festzustellen, die sich gegenüber der Bilanz nach 40 Monaten nochmals deutlich gesteigert haben. Im Vergleich zu den Maßnahmen bei einem Arbeitgeber erscheinen die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) die Arbeitsmarktintegration weniger effektiv zu unterstützen. Allerdings speist sich diese im Vergleich schwächere Wirksamkeit der MAT systematisch auch daraus, dass mit diesem Instrument eher arbeitsmarktferne Geflüchtete gefördert werden.

Bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) ergeben sich gegenüber der Bilanz nach 40 Monaten deutliche Verbesserungen der Kennziffern der Arbeitsmarktintegration. Darin drückt sich der Investitionscharakter dieser Maßnahmen deutlich aus. Die durch die Teilnahme ausgelösten Effekte entfalten sich im Integrationsverlauf erst mit Verzögerung. Der Natur dieser Maßnahme gemäß resultieren Verbesserungen bei der Arbeitsmarktintegration normalerweise erst mit dem Erreichen der mit der Teilnahme verbundenen Qualifizierungsziele. Über fünf Jahre betrachtet sind FbW-Teilnehmende fünf Monate länger in Beschäftigung und fast sieben Monate kürzer im Hilfebezug. Die deutlichen Einkommenseffekte sind außerdem ein Ausdruck dafür, dass sich eine bessere berufliche Qualifikation der teilnehmenden Geflüchteten für sie rentiert.

In der längerfristigen Betrachtung ergeben sich auch für die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung deutliche Beschäftigungs- und Einkommenseffekte. Die Tage im Hilfebezug reduzieren sich für Teilnehmende an abH und EQ ebenfalls gegenüber vergleichbaren Nichtteilnehmenden – wenn auch nicht in demselben Ausmaß, wie dies bei einigen anderen betrachteten Maßnahmen der Fall ist. Die durch EQ bewirkte deutliche Zunahme der Monate in Beschäftigung ergibt sich primär aus der Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung. Die Geförderten beginnen in Relation zu vergleichbaren Geflüchteten ohne Förderung öfter eine Ausbildung – was sich zunächst nach Maßnahmeneintritt in einen Einkommensnachteil übersetzt, weil die Ausbildungsvergütung unterhalb des mit einer anderen Beschäftigung zu erzielenden Lohns liegt. In der Praxis erzeugt diese Differenz durchaus Schwierigkeiten, Jugendliche zu einer Einstiegsqualifizierung zu motivieren. Da EQ-Geförderte – oft mit anschließendem Einsatz von abH – bessere Chancen auf einen erfolgreichen Ausbildungsabschluss haben und als beruflich Qualifizierte gegenüber Geflüchteten ohne Berufsabschluss einen Vorteil erlangen, zeigt sich nun im längeren Beobachtungszeitraum, dass sich der anfängliche Einkommensnachteil auf lange Sicht in einen Vorteil verwandelt.

Tabelle 8.1 veranschaulicht mithin sehr deutlich den Erkenntnisgewinn, der aus den Wirkungsanalysen mit einem um zwei Jahre verlängerten Beobachtungszeitraum resultiert. Auffällige Unterschiede zeigen sich vor allem bei Maßnahmen mit investivem Charakter sowie EGZ und MAG.

Geschlechterunterschiede in den Maßnahmenwirkungen

Die soeben betrachteten mittel- und langfristigen Maßnahmenwirkungen beschreiben die durchschnittlichen Effekte für die Gesamtheit der Geflüchteten, die in dem für die Evaluation gewählten Zeitraum (August 2017 bis September 2018) in eine der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen eingetreten sind. Tatsächlich werden diese geschätzten Durchschnittseffekte durch die Integrationsverläufe bei geflüchteten Männern geprägt. Denn bei allen untersuchten Maßnahmen entfällt weniger als einer von fünf Zugängen auf eine geflüchtete Frau.

Die Integrationsverläufe der Frauen verdienen jedoch besondere Aufmerksamkeit, weil diese vielfach eine dreifache Benachteiligung erfahren: Die Beschäftigungsquoten geflüchteter Frauen bleiben besonders niedrig, der Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt verläuft bei ihnen besonders langsam, und die Qualifikationen von geflüchteten Frauen werden auf den Arbeitsmärkten oft nicht anerkannt oder genutzt (Liebig 2018; Salikutluk und Menke 2021; Kosyakova et al. 2021).

Im Rahmen der Evaluation konnten spezifische Teilnahmeeffekte für geflüchtete Frauen geschätzt werden, die allerdings wegen der kleineren zugrunde liegenden Fallzahlen im Vergleich zu den Durchschnittsergebnissen oder den spezifischen Schätzergebnissen für geflüchtete Männer mit systematisch größeren statistischen Unsicherheiten behaftet sind. Die geringeren Fallzahlen für geflüchtete Frauen ergeben sich erstens daraus, dass in der Untersuchungspopulation weniger Frauen als Männer enthalten sind (d.h. im betrachteten Zeitraum weniger Frauen als Männer als Geflüchtete nach Deutschland eingereist sind). Darüber hinaus sind zweitens die Teilnahmequoten von geflüchteten Frauen an den betrachteten Maßnahmen im Untersuchungszeitraum überwiegend deutlich geringer als es ihrem Anteil an der Grundgesamtheit entsprechen würde.

Dennoch ergibt die Schätzung von geschlechterspezifischen Teilnahmeeffekten für die meisten betrachteten Maßnahmen langfristig positivere Wirkungen für geflüchtete Frauen:

- Positivere Teilnahmeeffekte für MAG-Teilnehmerinnen zeigen sich ab etwa drei Jahren nach Maßnahmeneintritt. Für MAT-Teilnehmerinnen werden diese ausgeprägteren Effekte in der langen Frist nicht gefunden. Allerdings spielt für weibliche Geflüchtete sowohl im Kontext einer MAG-Teilnahme als auch einer MAT-Teilnahme die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung sowie einer Teilzeittätigkeit eine größere Rolle als für männliche Geflüchtete, was sich unter anderem in geringeren Lohneffekten für Frauen zeigt.
- Bei EQ liegt der durchschnittliche Teilnahmeeffekt für Frauen langfristig über dem der Männer. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass geflüchtete Frauen größere Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt haben und die EQ bei Frauen daher eine stärkere Wirkung hat. Gleichzeitig ist der Großteil der Personen, die an einer EQ teilnehmen, männlich (93 Prozent). Hinsichtlich der Wirkung einer abH lassen sich keine geschlechterbezogenen Unterschiede erkennen. Der Großteil der Personen, die an einer abH teilnehmen, ist ebenfalls männlich (94 Prozent).
- Die Teilnahme an FbW-Maßnahmen hat langfristig größere Beschäftigungswirkungen für weibliche als für männliche Geflüchtete. Dabei steigt für FbW-Teilnehmerinnen zu Beginn vor allem die Wahrscheinlichkeit der Teilzeitbeschäftigung, langfristig führt die FbW-Teilnahme für sie jedoch ebenfalls zu einem deutlichen Anstieg in der Vollzeitbeschäftigung. Weibliche Geflüchtete nähern sich durch die Teilnahme an FbW somit langfristig nicht nur hinsichtlich ihrer Beschäftigungswahrscheinlichkeit, sondern auch hinsichtlich des Umfangs ihrer Arbeitszeit an männliche Geflüchtete an.

- Die Förderung durch EGZ ist langfristig mit stärkeren Beschäftigungswirkungen für weibliche als für männliche Teilnehmende verbunden, jeweils im Vergleich zu ihrer Kontrollgruppe. Allerdings beträgt der Frauenanteil unter den EGZ-Teilnehmenden nur vier Prozent, und der Effekt auf die Lohnsumme ist für Teilnehmerinnen geringer als für Teilnehmer.
- Frauen profitieren ebenfalls stärker von einer Förderung durch eine AGH als Männer: Nicht nur können nach wie vor zwei Jahre nach (fiktivem) Maßnahmeneintritt signifikant positive Beschäftigungseffekte gemessen werden. Diese bleiben auch im restlichen Beobachtungszeitraum von bis zu fünf Jahren nach Maßnahmeneintritt erhalten. Anders als in Bonin et al. (2021), wonach damals die positiven Ergebnisse für Frauen vor allem auf den Effekt für geringfügige Beschäftigung beruhten, ist nun erkennbar, dass sowohl positive Effekte bei dieser Beschäftigungsform als auch nach knapp vier Jahren für ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vorhanden sind.

Insgesamt zeigen diese Befunde, dass der Einsatz der betrachteten Maßnahmen bei der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen durchaus Früchte trägt. Insbesondere können die Maßnahmen dazu beitragen, die erhebliche Geschlechterdifferenz der Beschäftigungsquoten in der Gruppe der Geflüchteten zu verkleinern – auch wenn geflüchtete Frauen dadurch nicht zu geflüchteten Männern aufschließen oder gar die Arbeitsmarktposition anderer Frauen in Deutschland erreichen.

Insbesondere was die Qualität der Beschäftigung betrifft, stoßen auch die durch die Maßnahmenbeteiligung in den Arbeitsmarkt integrierten geflüchteten Frauen an strukturelle Grenzen, die eine Gleichstellung der Geschlechter im deutschen Arbeitsmarkt allgemein behindern – und sich in hohen Anteilen von Teilzeit- und geringfügig entlohnenden Tätigkeiten sowie einer erheblichen unbereinigten Geschlechterlohnücke (Gender Pay Gap) niederschlagen. Wesentliche strukturelle Faktoren in diesem Zusammenhang sind etwa die nach wie vor unzureichende Versorgung mit Angeboten zur Kindertagesbetreuung sowie hohe Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens, welches Frauen in der Position der Zweitverdienenden im Haushalt erzielen.

Weitere Wirkungsheterogenitäten

Die untersuchten Maßnahmen entfalten teilweise unterschiedlich starke Effekte für verschiedene Personengruppen. So profitieren arbeitsmarktfremde Geflüchtete stärker von einer Teilnahme an FbW und EGZ; bei anderen Maßnahmen zeigen sich positivere Effekte einer Teilnahme für Geflüchtete über 25 Jahre (MAG, MAT, FbW, EGZ, AGH).

Während die Wirkungen der Maßnahmen nur selten systematisch mit den untersuchten organisatorischen Rahmenbedingungen zusammenhängen, gibt es außerdem Hinweise auf stärkere Wirkungen im SGB II als im SGB III. Die Gründe für diese Unterschiede nach Rechtskreis sind nicht abschließend geklärt; es könnten sowohl die bessere Bleibeperspektive der Geflüchteten im Rechtskreis SGB II als auch systematische Unterschiede in den organisatorischen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen.

Auswirkungen der Corona-Krise auf die Effekte der Maßnahmen

Die Wirkungsanalysen zeigen, dass sich die Corona-Krise im Verlauf der Jahre 2020 und 2021 weitgehend sehr ähnlich auf Geflüchtete innerhalb und außerhalb der betrachteten arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen ausgewirkt hat. Somit sind während der Pandemie keine auffälligen Veränderungen der Teilnahmeeffekte im Hinblick auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aufgetreten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass für die hier betrachteten Personen zwischen dem (fiktiven) Maßnahmeneintritt und dem Ausbruch der Corona-Pandemie in Deutschland ein relativ

langer Zeitraum liegt (mindestens 18 Monate). Stabile Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen während der Corona-Pandemie – bei allerdings weniger Förderungen – zeigen sich auch in anderen Untersuchungen (vgl. Büttner et al. 2022 für Maßnahmen im Rechtskreis SGB III).

Wirtschaftlichkeit des Maßnahmeneinsatzes

Der Einsatz der Maßnahmen mit signifikant positiven Wirkungen auf den Integrationsverlauf ist langfristig gemäß den hier dargestellten Berechnungen auch wirtschaftlich. Die lediglich auf Effekte der verbesserten Arbeitsmarktintegration abstellenden Einnahmen-Ausgaben-Bilanzen legen nahe, dass die eingesetzten Integrationsmaßnahmen bei den Geflüchteten über einen Zeitraum von fünf Jahren erfreulich effizient sind, weil sie überwiegend den im Durchschnitt guten Integrationsfortschritt dieser Zielgruppe nochmals substanziell verbessern. Eine klare Ausnahme bilden jedoch die AGH, die eine deutlich negative fiskalische Bilanz aufweisen. Etwaige (positive) Effekte auf die soziale Teilhabe, die im Rahmen dieser Bilanzierung unberücksichtigt bleiben, könnten allerdings eine besondere Rolle bei AGH spielen.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass der Einsatz der hier hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz günstig bewerteten Maßnahmen pauschal ausgeweitet werden sollte. Denn bei einer Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes könnte sich auch die Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten ändern, sodass Personen unterstützt werden, für die sich die Maßnahmen eben nicht als sinnvoll erweisen. Dass eine Ausweitung auf einen größeren Kreis von Arbeitsuchenden mit einer systematischen Verschlechterung der Effektivität – und damit auch der Wirtschaftlichkeit – für die dann zusätzlich Geförderten einhergeht, deuten jedenfalls die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten alternativen Schätzungen von Maßnahmenwirkungen an, die auf sogenannten Instrumentvariablen basieren. Eine Ausweitung wäre allerdings dann grundsätzlich anders zu beurteilen, wenn Geflüchtete mit ähnlichen Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration wie die bereits geförderten Personen bislang nicht zum Zuge kommen – sei es, dass vorgegebene Budgets nicht ausreichen oder Vermittlungsfachkräfte bei der Zuteilung von Fördermaßnahmen Stereotypen folgen, die bestimmte Personengruppen aus dem Blickfeld drängen, die aber tatsächlich von einer Förderung profitieren würden.

Effekte von Sprachförderung auf die Wirksamkeit der untersuchten Maßnahmen

Die Frage, inwieweit unterschiedliche Intensitäten an Sprachförderung vor dem Eintritt in die untersuchten Maßnahmen (teilweise auch während der Teilnahme) die Wirksamkeit dieser Maßnahmenbeteiligung beeinflusst, lässt sich für die untersuchten Maßnahmen nur uneinheitlich beantworten.

Erstens verstärkt eine vorherige Sprachförderung, die also vor dem Maßnahmeneintritt erfolgt, die Wirkung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung und trägt maßgeblich zum Arbeitsmarkterfolg der daran Teilnehmenden bei. Diese Wirkungsverstärkung ist deutlich ausgeprägter bei MAT-Teilnehmenden als bei MAG-Teilnehmenden. Bei den Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung setzt für Geflüchtete ohne vorherige Sprachkursteilnahme der positive Effekt einer FbW-Teilnahme auf die Arbeitsmarktintegration erst verzögert ein, und der Teilnahmeeffekt ist im Vergleich zu Geflüchteten, die zuvor bereits eine Sprachförderung erfahren haben, zudem insgesamt geringer. Zweitens profitieren Geflüchtete, die zuvor eine längere Sprachförderung erfahren haben, zwar ebenfalls von einer Teilnahme an Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, weisen aber geringere Teilnahmeeffekte auf als Geflüchtete mit kürzerer vorheriger Sprachförderung. Dies könnte eher auf eine Substitutionsbeziehung (und keine Komplementarität) zwischen einer vorherigen Sprachförderung und den Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung hindeuten, für die es auch eine inhaltliche Begründung gibt: Diese Maßnahmen unterstützen Geflüchtete auch beim Erlernen der deutschen Sprache. So ist etwa Nachhilfe in Deutsch ein

fester Bestandteil von abH. Drittens zeigen sich kaum heterogene Teilnahmeeffekte einer vorherigen Sprachförderung bei der Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

8.2 Handlungsempfehlungen

Wie können Prozesse und Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete so gestaltet werden, dass sich die in der Evaluation ermittelten positiven Teilnahmeeffekte weiter verstärken? Aus dieser Fragestellung lassen sich aus den gewonnenen empirischen Erkenntnissen eine Reihe von Handlungsempfehlungen ableiten.

Diese Handlungsempfehlungen werden nachstehend maßnahmenspezifisch sowie übergeordnet formuliert. Dabei wiederholen und unterstreichen einige Handlungsempfehlungen diejenigen aus Bonin et al. (2021) sowie Krause-Pilatus und Rinne (2023), da viele der damaligen Befunde auch langfristig Bestand haben. Die Wirksamkeit der betrachteten Maßnahmen hat sich in der langfristigen Betrachtung überwiegend gefestigt und weitgehend stabilisiert, sodass sich die empirische Grundlage für die Ableitung von Handlungsempfehlungen nur punktuell verändert hat.

Maßnahmenspezifische Handlungsempfehlungen

Um mehr Geflüchtete in die sehr effektiven Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) zu bringen, sollte die Ausweitung einer speziellen Arbeitgeberansprache für Geflüchtete geprüft bzw. intensiviert werden. Die Teilnahmequote von weiblichen Geflüchteten an dieser Förderung sollte erhöht werden, denn sie profitieren langfristig erheblich. Allerdings gilt es, wie auch bei anderen betriebsnahen Maßnahmen, mögliche Risiken von Mitnahme und Substitution im Blick zu behalten. Außerdem erscheint das Potenzial einer Ausweitung aufgrund der besonderen Zielgruppe (Personen mit recht großer Arbeitsmarktnähe) begrenzt zu sein. Eine grundsätzliche Ausweitung der MAG ist ohnehin nicht ohne weiteres möglich, weil ihr Einsatz die Mitwirkung von Arbeitgebern voraussetzt. Bei den Maßnahmen bei einem Träger (MAT) kommt es vor allem darauf an, die Arbeitsagenturen und Jobcenter mit ausreichenden Ressourcen auszustatten, damit die Chancen der Geflüchteten auf eine wirksame Förderung durch diese Maßnahmen nicht durch finanzielle Engpässe geschmälert werden.

Bei Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung zeigt sich in einem Punkt eine wichtige Erkenntnis: Die benachteiligte Position geflüchteter Frauen im Zuweisungsprozess in die betrachteten Maßnahmen ist unübersehbar. Sie haben deutlich geringere Zugangschancen als geflüchtete Männer, obwohl sie von einer Teilnahme an diesen Maßnahmen im Durchschnitt nicht weniger stark profitieren. Eine gezieltere Frauenförderung drängt sich deshalb an dieser Stelle auf. Darüber hinaus könnten die Arbeitsagenturen und Jobcenter – mit der Aussicht auf langfristige Erträge – bei der Förderung sich stärker auf die Einstiegsqualifizierung fokussieren.

Angesichts der positiven Wirkungen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) erscheint eine Erhöhung der geringen Teilnahmequote wenigstens in der typischen Zielgruppe – Geflüchtete mittleren Alters mit überdurchschnittlichen Deutschsprachkenntnissen – wünschenswert. Dazu sollte ihre Motivation zur Teilnahme gestärkt werden, und Jobcenter und Arbeitsagenturen sollten in diesem Bereich verstärkt mit Arbeitgebern kooperieren und FbW-Maßnahmen häufiger in Kombination mit einem konkreten Arbeitsangebot vermitteln. Um die Bemühungen um eine berufliche Weiterbildung geflüchteter Frauen zu intensivieren, erscheint eine verstärkte Begleitung mit Angeboten zur Sicherstellung der Kinderbetreuung in jedem Fall sinnvoll. Auch wenn die Befunde dafür sprechen, den Einsatz von FbW-Maßnahmen stärker auf arbeitsmarktfremde Geflüchtete zu fokussieren, sollte auch die Förderung der arbeitsmarktnahen Geflüchteten

fortgeführt werden, da die Maßnahmenteilnahme auch bei dieser Zielgruppe die Arbeitsmarktintegration substanziell verbessert. Angesichts einer besonders hohen Wirksamkeit von abschlussorientierten FbW-Maßnahmen erscheint es zudem naheliegend, die Teilnahme von Geflüchteten an Maßnahmen dieser Orientierung zu erhöhen.

Das Instrument der EGZ sollte stärker zur Förderung geflüchteter Frauen und anderer, eher arbeitsmarktferner Geflüchteter eingesetzt werden. Damit dies gelingt, müssen bei den beteiligten Akteuren – also bei Arbeitsagenturen, Jobcentern und Arbeitgebern – wohl auch anzunehmende stereotype Zuschreibungen oder Überverallgemeinerungen beseitigt werden. Soweit hier im Einzelfall vorhandene Integrationschancen bzw. Erwerbshemmnisse ignoriert werden, können dadurch Benachteiligungen beim Maßnahmenzugang entstehen und die Maßnahmenwirksamkeit geschmälert werden (vgl. dazu Bonin et al. 2021, Abschnitt 7.2.2). Die im Untersuchungszeitraum an EGZ teilnehmenden Geflüchteten weisen häufig bereits eine große Arbeitsmarktnähe auf, obwohl auch eher arbeitsmarktferne Geflüchtete von diesem Instrument profitieren.

Mit Blick auf die geringe Integrationswirkung von Arbeitsgelegenheiten (AGH) sollte der Einsatz dieses Instruments noch weiter zurückgefahren werden. Wenn das Ziel verfolgt wird, Übergänge in (ungeförderte) Beschäftigung zu erreichen, sollte wirksameren, näher am ersten Arbeitsmarkt verorteten Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung der Vorzug gegeben werden. Jobcenter könnten jedoch bei Frauen, die als arbeitsmarktfern eingestuft werden, den Einsatz von AGH stärker in Erwägung ziehen – insbesondere auch zur Erhöhung ihrer Beschäftigungswahrscheinlichkeit.

Übergeordnete Handlungsempfehlungen

Angesichts der Wirksamkeit der eingesetzten Maßnahmen liegt es nahe, ihren Einsatz auszuweiten. Allerdings sollte dies vorsichtig und keineswegs pauschal geschehen. Die bisher erreichten Zielgruppen erfolgreicher Maßnahmen sollten vielmehr nur behutsam erweitert werden. Denn bei einer breiten Ausweitung des Maßnahmeneinsatzes dürfte sich auch die Zusammensetzung der Gruppe der Geförderten ändern, sodass Personen unterstützt werden, für die sich die Maßnahmen eben nicht als sinnvoll erweisen. Ressourcenknappheit sollte dort behoben werden, wo geeignete Geflüchtete nicht oder nicht schnell genug in Maßnahmen kommen – und nicht auf weniger wirksame Förderungen ausgewichen werden. Es kommt generell darauf an, dass benötigte Maßnahmen zeitnah verfügbar sind, dass die Geflüchteten ohne strukturelle Benachteiligungen im Beratungs- und Vermittlungsprozess Zugang zu den jeweils für sie passenden Maßnahmen erhalten, und dass Maßnahmen sowohl zielgruppenadäquat als auch wirkungsorientiert konzipiert sind.

Dies trifft auch auf die Zielgruppe der weiblichen Geflüchteten zu. Der Maßnahmeneinsatz ist auch im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen grundsätzlich als effektiv zu bewerten. Allerdings stellt für sie bereits der Maßnahmenzugang ein Hindernis dar, denn geflüchtete Frauen weisen eine unterproportionale Teilnahmequote an praktisch allen Maßnahmen auf. Deshalb sollten geflüchtete Frauen und ihre besonderen Bedürfnisse im Zuweisungsprozess noch stärker beachtet werden. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen und Förderungen, die in dieser Zielgruppe besser wirken als bei Männern (MAG, EQ, FbW, EGZ, AGH). Schließlich sollte darauf hingewirkt werden, vorhandene geschlechterspezifische Stereotype anzugehen.

Betriebsnahe Maßnahmen – insbesondere EGZ und MAG – zeichnen sich durch recht starke und ausgeprägte Effekte auf die Arbeitsmarktintegration aus. Generell gilt, Integrationsmaßnahmen möglichst nah am Bedarf des lokalen Arbeitsmarkts auszurichten, idealerweise mit direkter Beteiligung der Arbeitgeber. Damit Arbeitgeber mehr Fördergelegenheiten bieten, erscheint es daher zielführend, die Arbeitgeberansprache zu intensivieren sowie zentrale Integrationshemmnisse vor

einer betriebsnahen Maßnahmenteilnahme zu adressieren – vor allem mangelnde Sprachkenntnisse. Es gilt jedoch ebenfalls, mögliche Risiken von Mitnahme und Substitution zu beachten.

Grundsätzlich könnten Jobcenter und Arbeitsagenturen genauer über die möglichen positiven Integrationseffekte von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und deren bereits mittel- und langfristige Wirtschaftlichkeit informiert werden. Gleichzeitig erscheint eine zielgruppenorientierte Information von Geflüchteten über die langfristigen Vorteile einer abgeschlossenen Berufsausbildung empfehlenswert, um einer verbreitet zurückhaltenden Ausbildungsbereitschaft zu begegnen.

Des Weiteren sollte die Anerkennung formeller Qualifikationen und die Sichtbarmachung informeller Kompetenzen weiter vorangetrieben und beschleunigt werden. Es ist nach wie vor wichtig, die Möglichkeiten für eine Feststellung und Zertifizierung von vorhandenen Fähigkeiten und Kenntnissen, die nicht dokumentenbasiert nachgewiesen werden können (gerade im Kontext von Fluchtmigration eine verbreitete Schwierigkeit), zu verbessern und zu entbürokratisieren.

Das Engagement von Arbeitgebern, von gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen sollte besser mit den Serviceleistungen von Jobcentern und Arbeitsagenturen vernetzt werden, um Synergien zu schaffen und vorhandene Angebote mit dem Spektrum der staatlichen Akteure abzustimmen.

Schließlich wird nach wie vor eine erweiterte und kontinuierliche Betrachtung des Integrationserfolgs des Förderinstrumentariums empfohlen, weil sich Struktur und Zielgruppen der von den Jobcentern und Arbeitsagenturen bei den betreuten geflüchteten Arbeitsuchenden eingesetzten Integrationsmaßnahmen über die Zeit hinweg verändern. Eine vergleichende Betrachtung der Entwicklung der Wirksamkeit des Maßnahmeneinsatzes könnte auch Hinweise auf mögliche Lernprozesse liefern.

8.3 Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Kohorten von Geflüchteten

Die hier berichteten Ergebnisse und Befunde lassen sich grundsätzlich nur sehr eingeschränkt auf andere Kohorten von Geflüchteten übertragen. Dies ist unter anderem deshalb der Fall, weil die Resultate für eine spezifische Kohorte von Geflüchteten in einem spezifischen Untersuchungszeitraum ermittelt wurden.

So lässt sich anhand der beobachteten Merkmale der Geförderten erkennen, dass der Einsatz der verschiedenen Integrationsmaßnahmen jeweils stark auf die Förderung einer spezifischen Zielgruppe ausgerichtet ist. Es ist jedoch nicht ohne weiteres zulässig, die für eine bestimmte Zielgruppe geschätzten Maßnahmeneffekte auf die Angehörigen einer anderen Zielgruppe zu übertragen.

Des Weiteren hat sich die Zusammensetzung der geförderten Geflüchteten im Zeitablauf verändert. Die in jüngerer Zeit in Maßnahmen eingetretenen Geflüchteten dürften sich aber auch noch in anderen für die Integrationschancen und den Maßnahmenerfolg relevanten Eigenschaften, etwa im Hinblick auf Fluchtgeschichte, Erwerbsbiografie und Rahmenbedingungen nach ihrer Ankunft in Deutschland, systematisch von den früheren Zielgruppen unterscheiden. Entsprechend ist nicht ohne weiteres gesichert, dass sich die in der Begleitevaluation geschätzten Teilnahmeeffekte auf die derzeit geförderten Zielgruppen übertragen lassen.

Insbesondere die seit Frühjahr 2022 infolge des russischen Angriffskriegs sehr bedeutende Gruppe der ukrainischen Geflüchteten unterscheidet sich hinsichtlich ihrer Merkmale und Rahmenbedingungen deutlich von der hier betrachteten Gruppe von geflüchteten Menschen (Krause-Pilatus und Rinne 2023). So weichen zum Beispiel die rechtlichen Rahmenbedingungen von denjenigen ab, die für Geflüchtete aus den Hauptherkunftsländern der Jahre 2015 und 2016 galten. Staatsangehörige aus der Ukraine unterliegen keiner Visumpflicht in der EU, und die Mitgliedstaaten der EU hatten sich

darauf verständigt, die sogenannte „Massenzustrom-Richtlinie“ zu aktivieren (Brücker et al. 2022; Brücker 2022). Das dürfte ihre Integrationschancen und -perspektiven im Vergleich zu früheren Kohorten von geflüchteten Personen grundsätzlich verbessern, vor allem durch eine höhere Rechtssicherheit zu Beginn ihres Aufenthalts und eine gleichmäßigere Verteilung der Schutzsuchenden in den EU-Mitgliedsstaaten. Zudem wurde vereinbart, dass geflüchtete hilfebedürftige Ukrainerinnen und Ukrainer ab dem 1. Juni 2022 Leistungen der Grundsicherung erhalten können.

Obgleich der Rückkehrwunsch in ihr Herkunftsland bei den ukrainischen Geflüchteten sehr ausgeprägt sein dürfte, sollten die Voraussetzungen für ihre Arbeitsmarktintegration vergleichsweise gut sein. Dies hängt auch mit ihrer sozio-demografischen Zusammensetzung zusammen. In der Vergangenheit waren Migrantinnen und Migranten aus der Ukraine mit einem Akademiker-Anteil von rund der Hälfte überdurchschnittlich gut qualifiziert (Brücker et al. 2022). Jedoch dürfte gegenwärtig die Geschlechter- und Familienkonstellationen eine starke Rolle spielen, denn es bestimmen ganz überwiegend Frauen, ältere Personen und Kinder das Migrationsgeschehen aus der Ukraine. Aus den genannten Gründen erscheinen die für die Kohorte der in den Jahren 2015 und 2016 nach Deutschland eingereisten Geflüchteten gewonnenen Erkenntnisse nur eingeschränkt auf ukrainische Geflüchtete übertragbar.

Schließlich haben sich auch die Rahmenbedingungen am deutschen Arbeitsmarkt im Vergleich zum analysierten Untersuchungszeitraum stark verändert, was die Übertragbarkeit der gewonnenen Erkenntnisse ebenfalls einschränkt. Geflüchtete, die in den Jahren 2017 und 2018 in eine Maßnahme eintraten, taten dies unter den Bedingungen eines durch eine starke Nachfragedynamik geprägten Arbeitsmarkts mit vielen neu zu besetzenden Stellen und guten Gelegenheiten auch für weniger leistungsfähige oder schlechter qualifizierte Arbeitsuchende. Seitdem haben sich jedoch strukturelle Probleme verstärkt und tiefgreifende Transformationsprozesse sind weiter fortgeschritten, die den deutschen Arbeitsmarkt nachhaltig verändern dürften. Es ist daher nicht gesichert, dass sich die diagnostizierten Wirkungen der untersuchten Maßnahmen auf den Verlauf der Arbeitsmarktintegration unter diesen veränderten Bedingungen für Geflüchtete, die heute oder in Zukunft in Maßnahmen eintreten, noch in gleicher Weise entfalten. Außerdem wurden auch die untersuchten Maßnahmen zwischenzeitlich weiterentwickelt und den sich verändernden Rahmenbedingungen angepasst, was die Übertragbarkeit der Resultate ebenfalls limitiert.

Allerdings lassen sich einige generelle Befunde, die auch in der weiteren Literatur bestätigt werden, mit hoher Wahrscheinlichkeit auch auf andere Kohorten von Geflüchteten übertragen. Dazu zählt insbesondere die hohe Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von arbeitgebernahen Maßnahmen und der Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung, idealerweise ergänzt durch Angebote der Sprachförderung. Außerdem ist neben der Fluchtmigration aus der Ukraine in den letzten Jahren festzustellen, dass auch wieder mehr Geflüchtete aus Ländern wie Syrien, Afghanistan, Eritrea und Somalia nach Deutschland einreisen. Für diese Gruppe der Geflüchteten erscheint die Übertragbarkeit der hier dargelegten Resultate eher gegeben zu sein – auch wenn die zuvor formulierten Einschränkungen beachtet werden müssen.

Literaturverzeichnis

- Apel, H., M. Fertig, S. Koch und C. Osiander (2011). Evaluation von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen nach § 16d und § 16e SGB II in Hamburg. Freie und Hansestadt Hamburg: Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.
- Austin, P. C. (2011). Optimal caliper widths for propensity-score matching when estimating differences in means and differences in proportions in observational studies. *Pharmaceutical Statistics* 10, 150-161.
- BA (2021). Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit Teil IV: Förderstatistik (Jahreszahlen) Deutschland und Bundesländer, 2020. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA).
<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/anba/anba-foerderung/anba-foerderung-d-0-202012-xlsx.xlsx> (zuletzt aufgerufen am 6. August 2024).
- BA (2024a). Arbeitsmarktpolitische Instrumente – Deutschland Zeitreihe Jahreszahlen 2000-2023. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA).
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1524032&topic_f=amp-zr-amp-zr-jz (zuletzt aufgerufen am 20. Juni 2024).
- BA (2024b). Personen im Kontext von Fluchtmigration – Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter (Monatszahlen). Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit (BA).
https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20832&topic_f=fluchtkontext (zuletzt aufgerufen am 30. April 2024).
- Bernhard, S., M. Brussig, H. Gartner und G. Stephan (2008). Eingliederungszuschüsse für ALG-II-Empfänger: Geförderte haben die besseren Arbeitsmarktchancen, IAB-Kurzbericht 12/2008. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bernhard, S., K. Hohmeyer, E. Jozwiak, S. Koch, T. Kruppe, G. Stephan und J. Wolff (2009). Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, J. und U. Walwei (Hrsg.), *Handbuch Arbeitsmarkt 2009 – Analysen, Daten, Fakten*. Gütersloh: Bertelsmann, 149-201.
- Bernhard, S. und T. Kruppe (2012). Effectiveness of Further Vocational Training in Germany: Empirical Findings for Persons Receiving Means-tested Unemployment Benefits. *Schmollers Jahrbuch* 132, 501-526.
- Biebeler, H. und Schreiber, D. (2020). Ausbildung in Zeiten von Corona: Ergebnisse einer empirischen Studie zu Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Ausbildungsbetriebe. *Wissenschaftliche Diskussionspapiere*, Heft Nr. 223. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).
- Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu und M. Paul (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices. *Journal of Labor Economics* 32(4), 837-897.
- BMAS und IAB (2011). Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente. Abrufbar unter:
http://doku.iab.de/grauerpap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf (zuletzt aufgerufen am 30. April 2024).
- Bönke, Timm, Luisa Hammer und Dominik Hügler (2022). Berufsabschluss durch Weiterbildung: Zur Wirksamkeit beruflicher Nachqualifizierung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bonin, H. und U. Rinne (2017). Machbarkeitsstudie zur Durchführung einer Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge. BMAS Forschungsbericht 481. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).

- Bonin, H., B. Boockmann, T. Brändle, J. Bredtmann, M. Brussig, G. Demir, R. Kamb, H. Frings, A. Glemser, A. Haas, L. S. Höckel, S. Huber, A. Kirchmann, J. Kirsch, G. Klee, A. Krause-Pilatus, J. Kühn, P. Kugler, M. Kusche, A. Maier, U. Rinne, A. Rossen, T. Scheu, K. Schilling, C. Teichert, R. Wapler, K. Wolf und A. Zühlke (2021). Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. BMAS Forschungsbericht 587. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).
- Brenzel, H., H. Brücker, T. Fendel, L. Guichard, P. Jaschke und S. Keita (2019). Flüchtlingsmonitoring: Endbericht. BMAS-Forschungsbericht 528. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).
- Brücker, H., T. Fendel, L. Guichard, L. Gundacker, P. Jaschke, S. Keita, Y. Kosyakova und E. Vallizadeh (2020a). Fünf Jahre „Wir schaffen das“ – Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes. IAB-Forschungsbericht 11/2020, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., L. Gundacker und D. Kalkum (2020b). Geflüchtete Frauen und Familien: Der Weg nach Deutschland und ihre ökonomische und soziale Teilhabe nach Ankunft. IAB-Forschungsbericht 9/2020. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., Y. Kosyakova und E. Schuß (2020c). Fünf Jahre seit der Fluchtmigration 2015: Integration in Arbeitsmarkt und Bildungssystem macht weitere Fortschritte. IAB-Kurzbericht 4/2020. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H., L. Goßner, A. Hauptmann, P. Jaschke, K. Kassam, Y. Kosyakova und I. Stepanok (2022). Die Folgen des Ukraine-Kriegs für Migration und Integration: Eine erste Einschätzung. IAB-Forschungsbericht 02/2022. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brücker, H. (2022). Geflüchtete aus der Ukraine: Eine Einschätzung der Integrationschancen, IAB-Forschungsbericht 04/2022, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brussig, M. und M. Schwarzkopf (2011). Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Brussig, M., A. Kirchmann, J. Kirsch, G. Klee, M. Kusche, A. Maier, T. Scheu und K. Schilling (2022). Arbeitsförderung für Geflüchtete: Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen. Baden-Baden: Nomos.
- Büttner, T., T. Schewe und G. Stephan (2015). Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III – Maßnahmen auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht 8/2015. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Büttner, T., J. Lang, T. Schewe und G. Stephan (2022). Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen während der Covid-19-Pandemie: Weniger Förderungen, stabile Wirkungen. IAB-Kurzbericht 22/2022. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Caliendo, M. und S. Kopeinig (2008). Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31–72.
- Caliendo, M., S. Künn und R. Mahlstedt (2017). The Return to Labor Market Mobility: An Evaluation of Relocation Assistance for the Unemployed. *Journal of Public Economics* (148), 136–151.
- Dauth, C. (2020). Regional discontinuities and the effectiveness of further training subsidies for low-skilled employees. *ILR Review*, 73(5), 1147–1184.

- Deeke, A. und M. Baas (2012). Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung: Ein empirischer Beitrag zur Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung. IAB Discussion Paper 201211. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- DIHK (2020). Ausbildung 2020. Ergebnisse einer DIHK-Online-Unternehmensbefragung. Berlin: Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK).
- Doerr, A., B. Fitzenberger, T. Kruppe, M. Paul und A. Strittmatter (2017). Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany. *ILR Review* 70(3), 767-812.
- Doerr, A. (2022). Vocational training for female job returners: Effects on employment, earnings and job quality. *Labour Economics* 75, 102139.
- Harrer, T., A. Moczall und J. Wolff (2017). Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeiterwerbslose. IAB-Kurzbericht 26/2017. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2012). Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 45(1), 41-62.
- Hujer, R., S. L. Thomsen und C. Zeiss (2006). The effects of vocational training programmes on the duration of unemployment in Eastern Germany. *Allgemeines Statistisches Archiv* 90, 299-321.
- Kanas, A., B. R. Chiswick, T. van der Lippe und F. van Tubergen (2012). Social Contacts and the Economic Performance of Immigrants: A Panel Study of Immigrants in Germany. *International Migration Review* 46(3), 680-709.
- Kasrin, Z., B. Stockinger und S. Tübbicke (2021). Aktive Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Geflüchtete im SGB II – Der Großteil der Maßnahmen erhöht den Arbeitsmarkterfolg. IAB-Kurzbericht 7/2021. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Knize, V. und M. Wolf (2024). Arbeitsmarktintegration von jungen Erwachsenen in der Grundsicherung: Maßnahmen bei einem Arbeitgeber erhöhen Beschäftigungschance. IAB-Kurzbericht 7/2024. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Kosyakova, Y., L. Gundacker, Z. Salikutluk und P. Trübswetter (2021). Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8/2021. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Krause-Pilatus, A. und U. Rinne (2023). Wirksamkeit und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen: Ergebnisse und Handlungsempfehlungen für Geflüchtete in Deutschland. *Sozialer Fortschritt* 72(1), 23-41.
- Lancee, B. (2010). The economic returns of immigrants' bonding and bridging social capital. The case of the Netherlands', *International Migration Review* 44(1), 202-226.
- Lancee, B. und A. Hartung (2012). Turkish migrants and native Germans compared: The effects of inter-ethnic and intra-ethnic friendships on the transition from unemployment to work. *International Migration* 50(1), 39-54.
- Layard, R. und S. Glaister (Hrsg.) (1994). *Cost-Benefit-Analysis*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2011). Long-run effects of public sector sponsored training in West Germany. *Journal of the European Economic Association* 9(4), 742-784.

- Liebig, T. (2018). Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge. Paris: OECD Publishing.
- Maier, T. (2020). Auswirkungen der „Corona-Krise“ auf die duale Berufsausbildung: Risiken, Konsequenzen und Handlungsnotwendigkeiten. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).
- Marbach, M. und D. Hangartner (2020). Profiling Compliers and Noncompliers for Instrumental-Variable Analysis. *Political Analysis* 28(3), 435–444.
- Osikominu, A. (2013). Quick Job Entry or Long-Term Human Capital Development? The Dynamic Effects of Alternative Training Schemes. *Review of Economic Studies* 80(1), 313-342.
- Salikutluk, Z. und K. Menke (2021). Gendered integration? How recently arrived male and female refugees fare on the German labour market. *Journal of Family Research* 33(2), 284-321.
- Stephan, G. und A. Pahnke (2011). The relative effectiveness of selected active labor market programs: An empirical investigation for Germany. *The Manchester School* 79(6), 1262-1293.
- Wapler, R., K. Wolf und J. Wolff (2022). Do active labor market policies for welfare recipients in Germany raise their regional outflow into work? *Journal of Policy Modeling* 44(3), 550-563.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.