



# **Von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung in der Grundsicherung profitieren sozial schwächere Personengruppen besonders stark**

Tamara Harrer

Durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Wirtschaft und Gesellschaft drohen sozial schwächere Personengruppen noch stärker ins Hintertreffen zu geraten. Dazu gehören auch Personen, die Leistungen der Grundsicherung beziehen. Damit sich Ungleichheiten nicht verschärfen und die Betroffenen dem Arbeitsmarkt nicht verloren gehen, bedürfen sie besonderer Unterstützung. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Arbeitgebern und bei Trägern können hier erfolgreich ansetzen.

Von den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind verschiedene Personengruppen unterschiedlich stark betroffen. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert sich vor allem für sozial schwächere Gruppen. So verlieren Personen mit Migrationshintergrund, mit

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwaechere-personengruppen-besonders-stark/> | 1

niedriger Bildung oder ohne abgeschlossener Berufsausbildung häufiger ihre Arbeit oder müssen verstärkt Einkommenseinbußen in Kauf nehmen. Auch jungen Menschen fällt der Einstieg ins Arbeitsleben seit der Pandemie deutlich schwerer. Internationale Studien zeigen weiterhin, dass Frauen verstärkt Nachteile am Arbeitsmarkt erfahren. Für die Grundsicherung ist das relevant, da diese Personengruppen häufig entsprechende Leistungen beziehen – insbesondere bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit.

Im März 2021 war der Bestand an [Arbeitslosen](#) in Deutschland insgesamt um 21 Prozent höher als im März 2020, wobei der entsprechende Anstieg in der Grundsicherung mit 17 Prozent etwas geringer ausfiel. Für Arbeitslose, die [Arbeitslosengeld II](#) (ALG II) beziehen, wirkte sich die Pandemie bisher vor allem dadurch aus, dass es ihnen seltener gelang, wieder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Der Grund lag in der rückläufigen Zahl der zu besetzenden offenen Stellen.

Der Wettbewerb am Arbeitsmarkt hat sich infolgedessen zunehmend verschärft. Das gilt besonders für Arbeitslose in der Grundsicherung, denn sie konkurrieren verstärkt mit Personen, die erst kürzlich ihren Arbeitsplatz verloren haben und daher höhere Beschäftigungschancen aufweisen. Für erstere ist daher derzeit das Risiko groß, in diesem Wettbewerb zu unterliegen. Arbeitslosigkeit in der Grundsicherung droht sich somit (wieder) zu verfestigen.

## **Förderwirkungen der Maßnahmen sind unterschiedlich hoch**

Um Arbeitslosen Qualifizierungsmöglichkeiten zu bieten und so ihre Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt zu verbessern, stehen den [Arbeitsagenturen](#) und [Jobcentern](#) verschiedenste Förderinstrumente zur Verfügung. Zu den quantitativ wichtigsten Förderungen gehören die sogenannten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE), die sowohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung als auch im Bereich der Grundsicherung eingesetzt werden. Im Rahmen von MAbE werden Teilnehmende zu privaten Bildungsträgern oder in Betriebe vermittelt, um arbeitsmarktrelevante Kenntnisse aufzufrischen, Bewerbungstrainings zu absolvieren oder um praxisnah berufsrelevante Fertigkeiten zu erlangen. Sie können außerdem an private Arbeitsvermittlungen verwiesen werden, die sie bei der Aufnahme einer Beschäftigung unterstützen.

Bisherige Untersuchungen zu MAbE weisen durchschnittlich positive Förderwirkungen für Personen aus, die Leistungen der Grundsicherung beziehen. Einer [Studie von Tamara Harrer und Koautoren aus dem Jahr 2020](#) zufolge unterscheiden sich die Förderwirkungen besonders

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 2

nach dem Durchführungsort: Finden die Maßnahmen bei Trägern oder privaten Arbeitsvermittlungen ([MAT](#)) statt, sind die Chancen der Teilnehmenden auf eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige (reguläre) Beschäftigung langfristig (das heißt drei Jahre nach Beginn der Maßnahme) zwischen 6 und 16 Prozent höher als ohne die Förderung.

Die Förderwirkungen von MAbE bei einem Arbeitgeber ([MAG](#)) liegen dagegen zum gleichen Zeitpunkt zwischen rund 44 und 62 Prozent und fallen damit bedeutend höher aus. Die größeren Eingliederungswirkungen von MAG lassen sich darauf zurückführen, dass Geförderte später mit einer höheren Wahrscheinlichkeit in dem Betrieb beschäftigt bleiben, in dem die Maßnahme stattfand (sogenannte Klebeeffekte). Denn einerseits können die beteiligten Betriebe prüfen, ob sich die Teilnehmenden als Beschäftigte eignen, andererseits können die Teilnehmenden besser einschätzen, ob ihnen die Arbeit und das Betriebsklima zusagen.

Mit den höheren Beschäftigungseffekten von MAG geht einher, dass die Teilnehmenden ihr Erwerbseinkommen steigern. Hierdurch wachsen die Chancen, in der Folge (zumindest zeitweise) nicht mehr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen zu sein. Bei MAT steigt das Erwerbseinkommen der Teilnehmenden hingegen weniger stark. Ein Ausstieg aus dem Leistungsbezug gelingt daher seltener.

## **Arbeitsmarktferne Personengruppen profitieren besonders von der Teilnahme an einer Maßnahme**

Die Förderwirkungen der MAbE fallen für Langzeiterwerbslose höher aus als für Kurzeiterwerbslose. Als langzeitarbeitslos galten in der oben genannten Studie Personen, deren letzte reguläre Beschäftigung mindestens ein Jahr zurücklag. Nehmen diese an einer MAG teil, finden sie häufiger eine Beschäftigung, die sie ohne die Förderung auch längerfristig nicht hätten aufnehmen können. Die Beschäftigungseffekte sind in diesem Fall entsprechend stabiler und die Steigerung des Erwerbseinkommens ist höher als für Kurzeiterwerbslose. Der direkte Kontakt zu Arbeitgebern verhilft also insbesondere arbeitsmarktfernen Personen in den Arbeitsmarkt. Klebeeffekte treten hier verstärkt auf.

Von der Teilnahme an einer MAT profitieren Langzeiterwerbslose vor allem in Westdeutschland, was auf regional unterschiedliche Arbeitslosigkeitsgründe bei den Teilnehmenden hindeutet. Während in Ostdeutschland der Mangel an offenen Stellen einer der Hauptgründe für Arbeitslosigkeit ist, ist dieser Mangel in Westdeutschland weniger stark ausgeprägt. Entsprechend dürften in Westdeutschland Passungsprobleme zwischen Anforderungsprofilen von zu besetzenden Arbeitsverhältnissen und der Qualifikation der

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 3

Arbeitslosen eine größere Rolle spielen. Da MAT unter anderem darauf abzielen, arbeitsmarktrelevante Kenntnisse aufzufrischen, scheint die Teilnahme solche Passungsprobleme zu mindern.

Für Langzeiterwerbslose ist der Mehrwert der Teilnahme durchschnittlich höher, da die arbeitsmarktrelevanten Kenntnisse bei ihnen weniger aktuell sein dürften. Arbeitsmarktferne Personen können ihre Kenntnisse und Qualifikationen durch die Teilnahme an MAT daher so weit verbessern, dass diese den (steigenden) Anforderungsprofilen eher entsprechen. Da von der Pandemie besonders Gruppen mit geringer Bildung und ohne Berufsabschluss betroffen sind, könnten MAbE diese Personen besonders in der Arbeitsmarktintegration unterstützen.

## **MAbE verhelfen jungen Erwachsenen mit problematischen Übergängen von der Schule in den Beruf zu einer zweiten Chance**

Auch junge Menschen sind überdurchschnittlich von den negativen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie betroffen. Zum einen wird ihre schulische und berufliche (Aus-)Bildung erheblich erschwert. Zum anderen sind sie als Berufseinsteiger mit einer äußerst schwierigen Arbeitsmarktsituation konfrontiert. Das kann zu Lücken beim Übergang von der Schule in den Beruf führen und sich im weiteren Lebensverlauf als sehr nachteilig erweisen. Ob MAbE helfen, solche Nachteile zu mildern, ist daher von besonderem Interesse.

Eine bisher unveröffentlichte Studie von Tamara Harrer zeigt, dass vor allem junge Erwachsene von der Teilnahme an MAbE profitieren, bei denen der Übergang von der Schule in den Beruf problematisch war. Die Untersuchung unterscheidet drei Gruppen. Bei der ersten Gruppe gilt der Übergang als unproblematisch, da diese jungen Menschen innerhalb von sechs Monaten nach Verlassen der Schule und somit praktisch nahtlos eine Berufsausbildung aufnahmen. Bei der zweiten und dritten Gruppe wurde der Übergang dagegen als problematisch eingestuft. Zur zweiten Gruppe zählen junge Erwachsene, bei denen sich der Übergang verzögerte, da sie nach dem Schulabschluss eine Berufsausbildung aufnahmen, dafür allerdings länger als sechs, höchstens jedoch 24 Monate benötigten. Die dritte Gruppe besteht aus jungen Menschen, bei denen der Übergang unterbrochen war, weil sie innerhalb von zwei Jahren nach Schulabschluss keine Berufsausbildung aufgenommen hatten. Sie waren stattdessen als Un- oder Angelernte erwerbstätig, arbeitslos oder standen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

Die MAT-Teilnahme verhilft vor allem jungen Erwachsenen mit verzögerten Übergängen in

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 4

reguläre Beschäftigung oder in eine betriebliche Berufsausbildung. Dagegen fallen die Beschäftigungseffekte für junge Erwachsene mit nahtlosem Übergang etwas geringer aus. Für jene mit unterbrochenen Übergängen zeigen sich die geringsten, aber immer noch (teils statistisch signifikante) positive Beschäftigungseffekte. Hingegen profitiert diese Gruppe stärker von der MAT-Teilnahme hinsichtlich der Integration in betriebliche Berufsausbildung als die Gruppe mit nahtlosen Übergängen.

Die größten Beschäftigungseffekte aufgrund der MAG-Teilnahme zeigen sich für junge Erwachsene mit nahtlosen Übergängen von der Schule in den Beruf, wenn auch für alle drei Gruppen die Effekte durchgehend positiv und statistisch signifikant ausfallen. Hinsichtlich der Integration in betriebliche Berufsausbildung profitieren junge Erwachsene mit problematischen, und insbesondere jene mit unterbrochenen Übergängen überdurchschnittlich.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung unterstützen somit junge Erwachsene bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt und setzen dabei an den jeweiligen Problemlagen an. Personen mit unterbrochenen Übergängen von der Schule in den Beruf bedürfen anscheinend noch verstärkter Qualifizierung, bevor sie in reguläre Beschäftigung übergehen können. Um ihnen diese Qualifizierung zu ermöglichen, setzen Betriebe hier wohl eher auf eine Berufsausbildung statt auf ein reines (An-)Lernen am Arbeitsplatz. Personen mit nahtlosen Übergängen hingegen können direkt in Beschäftigung übergehen. Somit verhelfen MAbE, und hier besonders MAG, den Teilnehmenden mit verzögertem Übergang und insbesondere jenen mit unterbrochenem Übergang zu einer zweiten Chance.

## **Junge Frauen nehmen nach der Teilnahme an MAG verstärkt eine betriebliche Berufsausbildung auf**

Die Förderwirkungen unterscheiden sich auch zwischen den Geschlechtern. So zeigen sich beispielsweise nach der MAT-Teilnahme in Westdeutschland höhere Beschäftigungseffekte für Frauen als für Männer. Weiterhin nehmen Frauen auch nach einer Teilnahme an MAG häufiger eine Beschäftigung auf als Männer.

Insbesondere bei den jungen Erwachsenen sind die Förderwirkungen von MAG für Frauen durchweg höher als für Männer. Besonders stark steigt für junge Frauen die Wahrscheinlichkeit einer betrieblichen Berufsausbildung. Dies ist erfreulich, da sie sich nach Schulabschluss häufiger für das schulische Berufsausbildungssystem und weniger für das betriebliche Berufsausbildungssystem entscheiden. Somit erschließen sich für junge Frauen zusätzliche Berufsfelder, die sie ohne eine MAG-Teilnahme vielleicht nicht in Erwägung

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 5

gezogen hätten. Dies kann helfen, geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt abzubauen.

## Fazit

Die positiven Wirkungen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zeigen, dass sie ein geeignetes Förderinstrument sind, um arbeitslose Grundsicherungsbeziehende bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Frauen, Langzeiterwerbslose und junge Erwachsene mit problematischen Übergängen von der Schule in den Beruf profitieren besonders stark von der MAbE-Teilnahme. Besonders positiv wirkt sich die Teilnahme an MAbE bei Arbeitgebern dabei auf die Chancen auf reguläre Beschäftigung und betriebliche Berufsausbildung aus.

Mit der Teilnahme an MAbE können Personengruppen, die durch die Pandemie benachteiligt werden, daher in ihrer Teilhabe am Arbeitsmarkt unterstützt und die entstandenen Nachteile teils gemildert werden. Dies gilt natürlich nur unter der Prämisse, dass die Teilnahme an solchen Maßnahmen wieder vollumfänglich möglich ist und Arbeitslose zielgerichtet und passgenau in MAbE vermittelt werden.

Die Ansprüche an [Fachkräfte](#) in Jobcentern und bei privaten Trägern, aber auch an die Inhalte der Maßnahmen selbst, werden vermutlich steigen. Der Arbeitsmarkt ist pandemiebedingt weniger aufnahmefähig, auch wenn er sich derzeit wieder erholt (lesen Sie hierzu auch die [aktuelle Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage](#)). Zudem sind digitale Kompetenzen weitaus relevanter als vor der Pandemie. Damit erhöhen sich die Anforderungen an alle Beteiligten. Dem müssen die Inhalte und Ziele der MAbE Rechnung tragen und entsprechend angepasst werden.

Zudem müssen die Anstrengungen verstärkt werden, Personengruppen mit geringen digitalen Kompetenzen und/oder mit geringer technischer Ausstattung zu erreichen. Dabei ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass auch sozial schwächere Personengruppen in der Grundsicherung davon betroffen sind. Damit dadurch nicht neue Ungleichheiten entstehen oder bestehende Ungleichheiten sich verschärfen, bedarf es eines besonderen Kraftaktes, gerade seitens der Jobcenter.

## Methode

Beide im Text zitierten Studien untersuchen Grundsicherungsbeziehende, die zum 31.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 6

Dezember 2009 arbeitslos gemeldet waren. Die erste betrachtet Personen im Alter von 17 bis 61 Jahren; die zweite Personen zwischen 20 und 25 Jahren, die höchstens über einen Realschulabschluss verfügen. Die Stichprobenmitglieder, die im ersten Quartal 2010 eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) begonnen hatten, zählen zu den Teilnehmenden. Von den restlichen Stichprobenmitgliedern, die im ersten Quartal 2010 keine MAbE-Teilnahme begannen, wurden zufällig 20 Prozent ausgewählt. Aus diesen sogenannten potenziellen Vergleichspersonen wurden mithilfe der Methode des Propensity Score [Matching](#) (PSM) statistische Zwillinge für die MAbE-Teilnehmenden ausgewählt.

Die Studien analysieren die Förderwirkungen von MAbE bei Trägern oder privaten Arbeitsvermittlungen (MAT) und MAbE bei Arbeitgebern (MAG). Für jede Personen- und Maßnahmegruppe wurden mit Probitmodellen Teilnahmewahrscheinlichkeiten (propensity scores) ermittelt und dabei für wichtige Faktoren, die die Maßnahmenteilnahme beeinflussen (zum Beispiel Bildung oder Dauer der Arbeitslosigkeit), kontrolliert. Danach wurden für jede teilnehmende Person in der jeweils betrachteten Gruppe mittels PSM statistische Zwillinge mit einem ähnlichen Score aus der potenziellen Vergleichspersonengruppe ausgewählt.

Anschließend wurde der Unterschied zwischen einer Ergebnisvariable (zum Beispiel Erwerbseinkommen) jeder teilnehmenden Person und des Mittelwerts dieser Ergebnisvariablen ihrer statistischen Zwillinge gebildet. Aus dem Mittelwert dieser Unterschiede für alle Teilnehmenden einer betrachteten Gruppe ergeben sich die Fördereffekte dieser Gruppe.

## Literatur

Bauer, Anja; Weber, Enzo (2021): [Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Juni 2021](#). In: IAB Forum, 30.06.2021.

Harrer, Tamara (2021): Can Schemes for Activation and Integration help to integrate young men and women with disrupted school-to-work transitions into the German labour market? Unveröffentlichtes Manuskript.

Harrer, Tamara; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim (2020): [Free, free, set them free? Are programmes effective that allow job centres considerable freedom to choose the exact design?](#) In: International Journal of Social Welfare, Jg. 29, H. 2, S. 154-167.

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/von-massnahmen-zur-aktivierung-und-beruflichen-eingliederung-in-der-grundsicherung-profitieren-sozial-schwachere-personengruppen-besonders-stark/> | 7