

Büttner, Thomas; Lang, Julia; Schewe, Torben; Stephan, Gesine

Research Report

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen während der Covid-19-Pandemie: Weniger Förderungen, stabile Wirkungen

IAB-Kurzbericht, No. 22/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Büttner, Thomas; Lang, Julia; Schewe, Torben; Stephan, Gesine (2022) : Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen während der Covid-19-Pandemie: Weniger Förderungen, stabile Wirkungen, IAB-Kurzbericht, No. 22/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,
<https://doi.org/10.48720/IAB.KB.2222>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/268510>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

22|2022

In aller Kürze

- Aktive Arbeitsförderung soll die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen.
- Die Covid-19-Pandemie erschwerte zeitweise die persönliche Betreuung von Arbeitsuchenden durch die Arbeitsagenturen und die Durchführung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.
- Anhand der Förderzugänge der Jahre 2019 und 2020 wird hier untersucht, ob sich die Wirkung wichtiger arbeitsmarktpolitischer Instrumente für den Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung (SGB III) mit der Covid-19-Pandemie verändert hat.
- 2020 sind die Förderzahlen im ersten Halbjahr zurückgegangen und im zweiten Halbjahr gestiegen. Das Niveau vor der Pandemie wurde aber nicht wieder erreicht.
- Die Fördereffekte auf den Anteil der Geförderten, der ein Jahr nach Förderbeginn beschäftigt ist, sind im Untersuchungszeitraum relativ stabil geblieben und im Mittel bei allen untersuchten Maßnahmekategorien positiv.
- Eine Befragung von Weiterbildungsanbietern zeigt: Bei der Förderung beruflicher Weiterbildung gelang es häufig, zu Beginn der Pandemie von Präsenzkursen auf virtuelle Formate umzustellen – auch wenn dies teilweise mit Schwierigkeiten einherging.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen während der Covid-19-Pandemie

Weniger Förderungen, stabile Wirkungen

von Thomas Büttner, Julia Lang, Torben Schewe und Gesine Stephan

In Deutschland hat aktive Arbeitsmarktpolitik einen hohen Stellenwert, und die Bundesagentur für Arbeit wendet hierfür erhebliche Mittel auf. Der Ausbruch der Covid-19-Pandemie hat auch in diesem Bereich etablierte Prozesse spürbar gestört. Dieser Bericht zeigt für den Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III), wie sich die Förderzugänge in ausgewählte Maßnahmen seit der Pandemie entwickelt haben. Für die Zugangskohorten der Jahre 2019 und 2020 wird zudem überprüft, wie sich die Maßnahmen auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden ausgewirkt haben.

Im März 2020 erreichte die Covid-19-Pandemie Deutschland und führte zu zahlreichen Beschränkungen im öffentlichen und privaten Leben. Auf die Entwicklung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung hatte die Pandemie erhebliche Auswirkungen. Während die Arbeitslosigkeit kaum stieg, erreichte der Einsatz der Kurzarbeit Rekordstände. Auch die

aktive Arbeitsförderung war von der Pandemie betroffen. Die Möglichkeiten von Agenturen und Jobcentern, Vermittlungs- und Beratungsgespräche in Präsenz zu führen, wurden massiv eingeschränkt. Zudem fanden viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Vorkrisenzeiten in klassischen Präsenzformaten statt, die zu Beginn der Pandemie nicht von heute auf morgen auf virtuelle Formate umgestellt werden konnten. Bei betriebsnahen Maßnahmen gab es ebenfalls Einschränkungen, insofern Einarbeitungsphasen Präsenz erfordert hätten.

Wichtige Fragen sind daher, wie sich Einsatz, Wirkung und Rahmenbedingungen in der Pandemie entwickelt haben. Der vorliegende Bericht zeigt in einem ersten Schritt für 2019 bis 2022 – nach Halbjahren differenziert –, wie sich die Zugänge in ausgewählte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr vor und seit Beginn der Covid-19-Pandemie entwickelt haben. Für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung im Bereich

der Arbeitslosenversicherung (Drittes Sozialgesetzbuch – SGB III) plante die Bundesagentur für Arbeit (BA) für das Jahr 2019 knapp 4,0 Milliarden Euro ein, von denen gut 3,0 Milliarden ausgegeben wurden (Statistik der BA 2020a). Für das Jahr 2020 sah die Planung knapp 3,5 Milliarden Euro vor, verwendet wurden hiervon knapp 2,9 Milliarden (Statistik der BA 2021a). Der Anteil der realisierten an den geplanten Ausgaben stieg damit trotz der Corona-Krise von 76 auf 82 Prozent.

Im Anschluss wird untersucht, wie wirksam die Teilnahme für die Geförderten in der Arbeitslosenversicherung im Untersuchungszeitraum war. Die hier präsentierten Ergebnisse stammen aus TrEffeR, der internen Wirkungsanalyse der BA (vgl. Infobox 1). Die Auswertungen konzentrieren sich auf die Frage, ob sich die Teilnehmenden ein Jahr nach Förderbeginn häufiger in ungeförderter sozialver-

sicherungspflichtiger Beschäftigung befinden als wenn sie nicht an der Maßnahme teilgenommen hätten.

Darüber hinaus gibt der Bericht auf Basis einer Befragung von Weiterbildungsanbietern einen Einblick, wie sich die Pandemie auf die Durchführung von geförderten Weiterbildungen ausgewirkt hat.

Untersuchte Instrumente und Entwicklung der Zugänge

Abbildung A1 zeigt die Zugangszahlen in vier wichtige Kategorien von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Zeitraum vom 1. Halbjahr 2019 bis zum 1. Halbjahr 2022. Insgesamt sind die Zugangszahlen in diese Maßnahmen im 1. Halbjahr 2020 (unterschiedlich stark) gesunken, dann aber im 2. Halbjahr 2020 wieder gestiegen. In den drei folgenden Halbjahren sind die Zugangszahlen wieder gesunken und bislang unter dem Niveau vor der Pandemie geblieben.

Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW; § 81 ff. SGB III) lassen sich grob unterteilen in a) berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildungen, b) Förderungen mit dem Ziel eines Abschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf (Umschulungen) sowie c) die deutlich seltener eingesetzten sonstigen Maßnahmen zur Qualifikationserweiterung (z. B. berufliche Aufstiegsweiterbildungen und Qualifizierungen in Übungseinrichtungen). Dieser Bericht beschränkt sich auf die erste Kategorie, die berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung. Wie Abbildung A1 zeigt, sanken die Zugangszahlen in entsprechende Maßnahmen (einschließlich Beschäftigtenförderung) von 78.000 im 1. Halbjahr 2019 auf 64.000 im 1. Halbjahr 2020. Nach einem Anstieg im 2. Halbjahr 2020 (auf 72.000) sanken sie bis zum 2. Halbjahr 2022 wieder auf 61.000. Maßnahmen mit bis zu sechs Monaten Dauer machten im Betrachtungszeitraum dabei gut 80 bis 90 Prozent der Eintritte in die berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung aus.¹

¹ Die hier präsentierten Wirkungsanalysen differenzieren zwischen Maßnahmen mit einer (tatsächlichen) Dauer von bis zu drei Monaten sowie drei bis sechs Monaten. Für eine Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen, die länger als sechs Monate dauern, ist der mögliche Beobachtungszeitraum aktuell noch zu kurz. Daher wird hier auch jeweils erläutert, wie hoch der Anteil der jeweiligen Maßnahmekategorie mit diesen Dauern ist.

1

TrEffeR – die Wirkungsanalyse in der Bundesagentur für Arbeit

Mit dem Verfahren TrEffeR („Treatment Effects and Prediction“) überprüft die Zentrale der BA laufend, wie sich die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten auswirkt (Stephan/Rässler/Schewe 2006). Während dieser Kurzbericht Befunde auf aggregierter Ebene präsentiert, liegt der eigentliche Fokus von TrEffeR darauf, Auswertungen auf lokaler Ebene bereitzustellen.

Datengrundlage von TrEffeR sind die „Biografischen Daten“ der BA, welche individualisierte Kunden- und Statusinformationen zu Arbeitslosigkeit, Maßnahmeteilnahmen, Leistungsbezug und Beschäftigung enthalten. TrEffeR weist für bis zu vier Jahre nach Maßnahmeeintritt im Halbjahresabstand Wirkungsergebnisse sowohl in Bezug auf die bis dahin kumulierten Tage als auch auf den Verbleib am Stichtag in ungeförderter Beschäftigung, in Beschäftigung (einschließlich geförderter Beschäftigung) sowie in sogenannter faktischer Arbeitslosigkeit (Arbeitslosigkeit oder Maßnahmeteilnahme) aus.

In einem ersten Schritt erfolgt hierzu für Teilgruppen von Geförderten (u. a. nach Arbeitsagentur, Zugangsquartal und Maßnahmeart) die Auswahl „statistischer Zwillinge“. Diese gleichen sich im Hinblick auf wichtige beobachtbare Merkmale, unterscheiden sich aber dahingehend, ob sie gefördert wurden oder nicht. „Ungeförderte Zwillinge“ müssen bei den folgenden Kriterien exakt mit den Geförderten übereinstimmen: Agenturbezirk, Rechtskreis, Altersgruppe, Geschlecht und Leistungsstatus. Zudem müssen sie zu einem ähnlichen Zeitpunkt arbeitslos geworden sein und dürfen in den ersten drei Monaten ab dem Maßnahmebeginn ihres geförderten Zwillinges nicht selbst an einer Maßnahme teilgenommen haben. Anschließend werden weitere soziodemografische, erwerbshistorische und arbeitsmarktbezogene Eigenschaften berücksichtigt, um eine ausgeglichene Merkmalsverteilung zwischen der Teilnehmergruppe und der jeweiligen Vergleichsgruppe herzustellen. Der Verbleib der ausgewählten ungeförderter Zwillinge wird dann ab dem Maßnahmeeintritt des jeweiligen geförderten Zwillinges gemessen.

In einem zweiten Schritt werden Geförderte und Vergleichspersonen weiter in Subklassen eingeteilt, deren Mitglieder sich ähneln. Innerhalb jeder Subklasse werden die beobachteten Ergebnisvariablen der Kontrollpersonen in linearer Abhängigkeit von ausgewählten Kovariablen modelliert und die Koeffizienten mithilfe einer Kleinst-Quadrat-Regression geschätzt. Durch Ausmultiplizieren der Kovariablen der Geförderten mit diesen Koeffizienten lassen sich die individuellen kontrafaktischen Ergebnisse der Teilnehmenden vorhersagen. Der individuelle kausale Effekt für die Teilnehmenden ergibt sich dann aus der Differenz ihres beobachteten Ergebnisses bei Teilnahme und ihres geschätzten kontrafaktischen Ergebnisses bei Nichtteilnahme. Auf dieser Basis sind Aggregationen auf verschiedensten Ebenen möglich.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) werden von allen Instrumenten am häufigsten eingesetzt. Sie sollen Geförderte an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt heranzuführen, Vermittlungshemmnisse feststellen, verringern oder beseitigen, in eine versicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln, an eine selbstständige Tätigkeit heranzuführen oder Beschäftigungsaufnahmen stabilisieren. Die Förderung kann bei einem Träger – einem zertifizierten Unternehmen, das diese Maßnahmen anbietet – oder bei einem Arbeitgeber erfolgen.

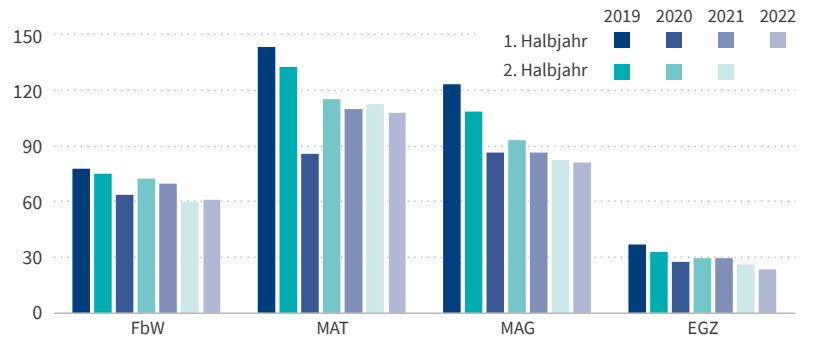
Maßnahmen bei einem Träger (MAT) können entweder als Vergabemaßnahme von der Arbeitsverwaltung eingekauft werden oder aber Arbeitssuchende können einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein erhalten, über den sie sich selbst einen Anbieter auswählen. Im Folgenden beschränken wir uns auf die beiden am häufigsten eingesetzten Kategorien „Heranzuführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen“ sowie „Kombinationsleistungen“ (diese kombinieren verschiedene Elemente, etwa aus der erstgenannten Kategorie und der Vermittlung in Beschäftigung). Die Zugangszahlen sind im Vergleich der ersten Halbjahre 2019 auf 2020 von rund 144.000 auf 86.000 zurückgegangen (vgl. Abbildung A1), das ist ein Rückgang um 40 Prozent. Nach einem vorübergehenden Anstieg auf 116.000 im 2. Halbjahr 2020, fielen sie bis zum 1. Halbjahr 2022 auf 108.000. Die Analyse konzentriert sich hier auf Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu drei Monaten, die etwa 90 Prozent an den beiden oben genannten Unterkategorien ausmachen.

Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) – dies sind betriebliche Praktika, während derer die Geförderten weiter Arbeitslosengeld beziehen – dürfen eine Dauer von sechs Wochen nicht überschreiten und unterstützen die berufliche Eingliederung in der Regel durch die Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen. Hier sank die Zahl der Zugänge vom 1. Halbjahr 2019 auf das 1. Halbjahr 2020 von 123.000 auf 87.000 und blieb auch in den Folgejahren in dieser Größenordnung.

Eingliederungszuschüsse (EGZ; § 88 ff. SGB III) sind Lohnkostenzuschüsse, die Arbeitgeber zeit-

Zugänge in ausgewählte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in den Jahren 2019 bis 2022

Personen in Tausend



FbW = Förderung beruflicher Weiterbildung (nur berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung)

MAT = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Träger (nur Heranzuführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung/Verringerung/Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Kombinationsleistungen)

MAG = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Arbeitgeber

EGZ = Eingliederungszuschuss

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022). © IAB

lich befristet bei der Einstellung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen erhalten können. Sie sollen eine zunächst geringere Produktivität am neuen Arbeitsplatz finanziell ausgleichen. Der monatliche Zuschuss kann bis zu einer Höhe von 50 Prozent des regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts (sowie des pauschalierten Arbeitgeberanteils am Gesamtsozialversicherungsbeitrag) betragen und für maximal zwölf Monate gewährt werden. Für Ältere wie auch für (schwer-)behinderte Menschen kann der Leistungsumfang erweitert werden. Der Zuschuss ist grundsätzlich teilweise zurückzahlen, wenn das Beschäftigungsverhältnis während der Förderdauer oder einer daran anschließenden Nachbeschäftigungszeit beendet wird. Auch hier zeigen sich vom 1. Halbjahr 2019 aufs 1. Halbjahr 2020 deutliche Rückgänge von 37.000 auf 28.000. Nach einem vorübergehenden Anstieg im 2. Halbjahr 2020 sanken die Zugangszahlen im weiteren Zeitverlauf wieder. Bei den Eingliederungszuschüssen machten die hier untersuchten Zugänge in eine Förderung von bis zu sechs Monaten etwa 50 bis 60 Prozent der Zugänge aus.

Messung von Wirkungen

Die arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen sollen einen sozial- und wirtschaftspolitischen Auftrag verfolgen, aber auch wirksam und effizient eingesetzt werden. Ob jemand nach einer Maß-

nahme beschäftigt ist, sagt allerdings noch nichts über deren Wirkung aus. Vielmehr muss das beobachtbare Arbeitsergebnis der Geförderten mit dem nicht beobachtbaren Arbeitsergebnis verglichen werden, das ohne eine Förderung oder bei späterer Förderung zu erwarten gewesen wäre. Bei derartigen Analysen wird daher häufig zu jeder geförderten Person eine möglichst ähnliche Vergleichsperson gesucht, die in einem zu definierenden Eintrittszeitraum keine Förderung erhalten hat – also ein „statistischer Zwilling“.

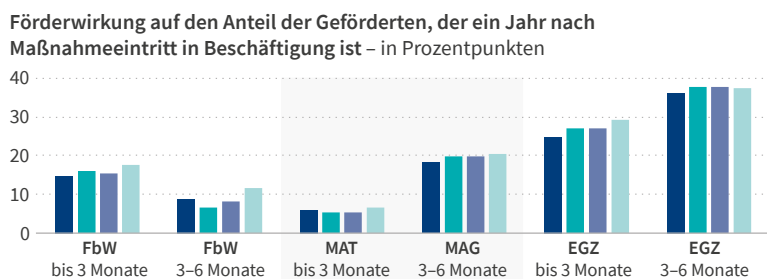
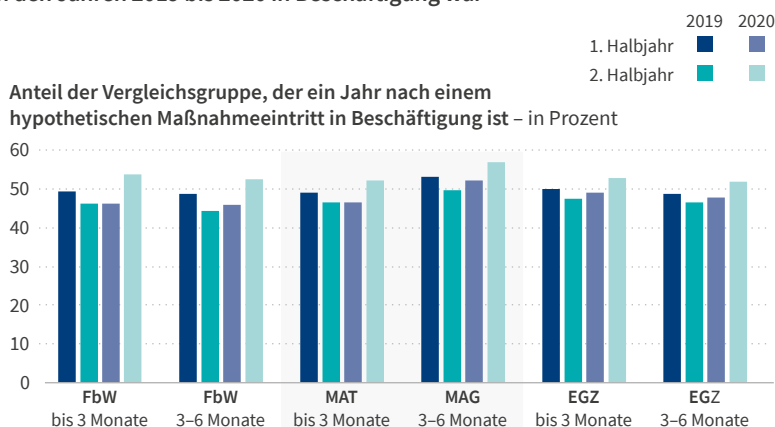
Damit Unterschiede in den Arbeitsergebnissen der beiden Personengruppen kausal auf die Maßnahmenteilnahme zurückzuführen sind, müssen die ausgewählten Vergleichspersonen den Geförderten vor Beginn der Maßnahme in Bezug auf alle relevanten Merkmale ähneln. Relevant sind in diesem Kontext alle Merkmale, die die Maßnah-

menteilnahme sowie deren Erfolg beeinflussen (z. B. die Ausbildung und bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit). Zudem darf die Förderung keine indirekten Effekte auf die Arbeitsmarktchancen anderer Geförderter oder Vergleichspersonen haben. Diese Methodik erlaubt die Schätzung von durchschnittlichen Maßnahmeeffekten für untersuchte Personengruppen.

TrEffeR, die Wirkungsanalyse der BA, basiert auf Schätzungen kausaler Effekte für kleinteilig abgegrenzte Personengruppen mit bestimmten Merkmalen. Diese können je nach Fragestellung auf beliebiger Ebene aggregiert werden (vgl. Infobox 1). Angemerkt seien an dieser Stelle einige Einschränkungen der im Folgenden präsentierten Befunde: Der Bericht fokussiert nur auf eine ausgewählte Ergebnisvariable, den Anteil in Beschäftigung ein Jahr nach Maßnahmebeginn. Die Analysen beschränken sich zudem auf Maßnahmen mit relativ kurzen Förderdauern (bis sechs Monate). Bei langen Fördermaßnahmen kann es durchaus mehrere Jahre dauern, bis sie ihre positive Wirkung entfalten (z. B. Kruppe/Lang 2018). Für eine Kosten-Nutzen-Analyse wären schließlich weitere Informationen und Annahmen erforderlich.

A2

Anteil der Vergleichsgruppe und Förderwirkung auf den Anteil der Geförderten, der ein Jahr nach einem hypothetischen Maßnahmeintritt in den Jahren 2019 bis 2020 in Beschäftigung war



FbW = Förderung beruflicher Weiterbildung (nur berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung)

MAT = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Träger (nur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung/Verringerung/Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Kombinationsleistungen)

MAG = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Arbeitgeber

EGZ = Eingliederungszuschuss

Lesebeispiel: Vergleichspersonen für diejenigen Personen, die im 1. Halbjahr 2019 in eine MAG eintraten, waren ein Jahr später zu 53 Prozent ungefordert beschäftigt. Unter den Geförderten war der Anteil in Beschäftigung 18 Prozentpunkte höher (Förderwirkung).

Quelle: TrEffeR. © IAB

Wirkung auf den Beschäftigungsanteil ein Jahr nach Förderbeginn

Der obere Teil von Abbildung A2 zeigt für das erste Jahr nach Maßnahmebeginn zunächst, welcher Anteil der ausgewählten Vergleichsgruppen in ungeförderter Beschäftigung war. Dies gibt einen Eindruck davon, wie arbeitsmarktnah die Personen sind, die an einer Fördermaßnahme teilnehmen. Insgesamt fallen die Beschäftigungsanteile der Vergleichsgruppen ein Jahr nach dem (hier) hypothetischen Fördereintritt über alle Förderinstrumente sehr ähnlich aus und liegen für das erste untersuchte Eintrittshalbjahr bei knapp 50 Prozent. Die Vergleichsgruppe für Personen, die an einer Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG) teilnahmen, scheint mit einer Beschäftigungsquote von über 50 Prozent nach einem Jahr etwas arbeitsmarktnäher zu sein als die Vergleichsgruppen für Personen, die mit anderen Maßnahmen gefördert wurden. Die Beschäftigungschancen der ausgewählten Vergleichsgruppen für Maßnahmenzu-

gänge im 2. Halbjahr 2019 und im 1. Halbjahr 2020 fallen leicht niedriger aus, steigen anschließend aber leicht über das Ausgangsniveau.

Hinter diesen Veränderungen können saisonale Effekte, Veränderungen in der Zusammensetzung der Vergleichsgruppen (aufgrund von veränderten Strukturen bei den Geförderten) oder Pandemieeffekte stecken. Als Pandemieeffekte spielen neben den bereits angesprochenen Einschränkungen bei der Betreuung der Arbeitslosen auch die ausgeweitete Kurzarbeit und die verminderte Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes eine Rolle. So ist das Verhältnis von Arbeitslosen zu offenen Stellen im Jahr 2020 deutlich gestiegen. Der Rückgang an offenen Stellen ging allerdings mit einem vergleichsweise moderaten Rückgang der Neueinstellungen einher (Gürtzgen/Kubis 2021). Auch bei den Förderzugängen aus dem Jahr 2019 werden die Beschäftigungsquoten ein Jahr nach Maßnahme-start in der Regel zudem erst während der Pandemie gemessen.

Im unteren Teil von Abbildung A2 werden die geschätzten Förderwirkungen für die untersuchten arbeitsmarktpolitischen Instrumente dargestellt. Da die Ergebnisse nur für die Personen gelten, die in einem bestimmten Zeitraum durch die jeweilige Maßnahme gefördert wurden und diese Maßnahmen unterschiedliche Dauern haben können, sind direkte Wirkungsvergleiche zwischen den Maßnahmen nicht sinnvoll. Ersichtlich ist jedoch, dass die Wirkungen überall positiv und über die untersuchten Eintrittskohorten hinweg vergleichsweise stabil geblieben sind.

Bei kürzeren Weiterbildungsmaßnahmen (FbW bis drei Monate) waren in der Gruppe der Geförderten nach einem Jahr mindestens 15 Prozentpunkte mehr in Beschäftigung als in der ausgewählten Vergleichsgruppe von „statistischen Zwillingen“. Bei Maßnahmen zur berufsbezogenen und berufsübergreifenden Weiterbildung mit einer Förderdauer von drei bis zu sechs Monaten sind die Effekte geringer. Dies lässt sich teils durch den sogenannten Einbindungseffekt erklären: Während die Geförderten an einer Maßnahme teilnehmen, suchen sie (noch) nicht nach einer neuen Beschäftigung, daher treten positive Effekte in der Regel mit Zeitverzögerung auf. Eine separate Analyse nach Berufsfeldern zeigt: In den

Bereichen Verkehr, Logistik und Sicherheit sowie Gesundheit und Soziales wurde hier die höchste Wirkung erzielt.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) – ohne Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit und Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme sowie ohne die rein erfolgsorientierte Vermittlung – mit einer Dauer von bis zu drei Monaten erhöhen den Beschäftigtenanteil ein Jahr nach Förderbeginn leicht, um etwa 5 Prozentpunkte. Ergänzende Analysen zeigen: Ob Teilnehmende direkt durch die Arbeitsagentur zugewiesen wurden oder sich mittels Gutschein selbst einen Träger ausgewählt haben, hat dabei keinen nennenswerten Einfluss auf die Wirkung.

Für Personen, die an arbeitgebernah erbrachten Maßnahmen teilnehmen, sind deutlich bessere Arbeitsmarktergebnisse zu verzeichnen als ohne Förderung. Dies gilt sowohl für die beim Arbeitgeber durchgeführten Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAG, die maximal sechs Wochen dauern) als auch für Eingliederungszuschüsse (EGZ) mit einer Förderdauer von bis zu sechs Monaten. Dabei ist bei den Eingliederungszuschüssen – anders als bei den Aktivierungs- und Eingliederungsmaßnahmen – die Förderung bereits mit einer Einstellung verbunden. Nach Ablauf eines Jahres ist der Anteil der Beschäftigten unter den MAG-Geförderten um etwa 20 Prozentpunkte, bei kürzer gezahlten Eingliederungszuschüssen um rund 25 bis 30 Prozentpunkte und bei den länger gezahlten Eingliederungszuschüssen um rund 35 bis 40 Prozentpunkte höher als ohne Förderung. Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass die Zuschüsse teilweise zurückzuzahlen sind, wenn das Beschäftigungsverhältnis während des Förderungszeitraums oder einer Nachbeschäftigungszeit (die in der Regel dem Förderzeitraum entspricht) beendet wird.

Allerdings können insbesondere bei den betriebsnahen Maßnahmen Nebenwirkungen auftreten (siehe auch Wolff/Stephan 2013), die sich durch die hier verwendete Methodik nicht messen lassen: Von Mitnahme auf der betrieblichen Ebene spricht man, wenn ein Unternehmen eine Person auch ohne eine Fördermaßnahme eingestellt und genauso lange beschäftigt hätte. Substitution

und Verdrängung liegen vor, wenn geförderte Beschäftigung ungeforderte Beschäftigung verdrängt – entweder im selben Unternehmen oder in anderen Unternehmen (weil diese beispielsweise ohne Förderung nur teurer produzieren können). Die Einstellung selbst könnte schließlich bereits dar-

auf hinweisen, dass sich die Geförderten in Bezug auf unbeobachtbare Merkmale von nicht geförderten Personen unterscheiden.

Heterogene Effekte nach Geschlecht und Alter

Der Frauenanteil an den Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III betrug in den Jahren 2019 und 2020 43 und 42 Prozent (Statistik der BA 2020b, 2021b, eigene Berechnungen). Dies spiegelt sich in den Förderzugängen weitgehend wider (Statistik der BA 2022). Bei den Maßnahmen bei einem Träger liegt der Frauenanteil im Betrachtungszeitraum durchgehend höher (ca. 48 %), bei der Förderung mit Eingliederungszuschüssen etwas niedriger (rund 40 %).

Tabelle T1 zeigt, dass sich die geschätzten Förderwirkungen zwischen geförderten Frauen und Männern nicht stark unterscheiden, bei den Eingliederungszuschüssen für Frauen allerdings etwas höher ausfallen.

Der Anteil jüngerer Arbeitsloser (bis unter 25 Jahre) im Rechtskreis SGB III betrug in den Jahren 2019 und 2020 gut 10 Prozent, der Anteil Älterer ab 55 Jahren 26 beziehungsweise 28 Prozent (Statistik der BA 2020b, 2021b, eigene Berechnungen). Der Anteil an den Förderzugängen bei den hier untersuchten Maßnahmen lag im Betrachtungszeitraum sowohl bei den Jüngeren als auch bei den Älteren durchgängig unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen (Statistik der BA 2022).

Besonders erwähnenswert ist, dass die Förderwirkungen bei Geförderten ab 55 Jahren – mit Ausnahme der Maßnahmen bei einem Träger – am höchsten ausfallen (vgl. Tabelle T1). Dies hat sicherlich auch damit zu tun, dass bei dieser Altersgruppe der Anteil der Vergleichspersonen, der ein Jahr nach dem (hypothetischen) Maßnahmeintritt wieder in Beschäftigung ist, mit 28 bis 38 Prozent (je nach Maßnahme und Zeitraum) deutlich geringer ausfällt als bei den jüngeren Altersgruppen. Die Förderung kann hier offenbar auch dazu beitragen, ältere Personen länger im Arbeitsmarkt zu halten.

T1

Förderwirkung auf den Anteil der Geförderten, der ein Jahr nach Maßnahmeintritt in den Jahren 2019 bis 2020 in Beschäftigung war, nach Geschlecht und Alter – in Prozentpunkten

	2019		2020	
	1. Halbjahr	2. Halbjahr	1. Halbjahr	2. Halbjahr
Frauen				
FbW bis 3 Monate	15	15	16	18
FbW 3 bis 6 Monate	9	6	9	11
MAT bis 3 Monate	6	5	6	7
MAG bis 6 Wochen	19	21	21	22
EGZ bis 3 Monate	27	29	29	31
EGZ 3 bis 6 Monate	38	38	40	38
Männer				
FbW bis 3 Monate	15	17	15	17
FbW 3 bis 6 Monate	8	7	8	12
MAT bis 3 Monate	6	5	5	7
MAG bis 6 Wochen	18	19	19	20
EGZ bis 3 Monate	23	26	26	28
EGZ 3 bis 6 Monate	35	38	36	37
Alter: bis unter 25 Jahre				
FbW bis 3 Monate	13	19	16	18
FbW 3 bis 6 Monate	10	9	13	10
MAT bis 3 Monate	6	5	5	6
MAG bis 6 Wochen	13	15	14	14
EGZ bis 3 Monate	21	23	22	24
EGZ 3 bis 6 Monate	28	31	28	31
Alter: 25 bis unter 55 Jahre				
FbW bis 3 Monate	14	15	15	17
FbW 3 bis 6 Monate	8	6	7	10
MAT bis 3 Monate	6	6	6	7
MAG bis 6 Wochen	18	20	20	20
EGZ bis 3 Monate	24	27	27	29
EGZ 3 bis 6 Monate	34	36	36	36
Alter: 55 Jahre und älter				
FbW bis 3 Monate	18	19	18	23
FbW 3 bis 6 Monate	10	8	11	20
MAT bis 3 Monate	6	4	4	8
MAG bis 6 Wochen	27	26	28	31
EGZ bis 3 Monate	31	32	32	38
EGZ 3 bis 6 Monate	47	48	48	49

FbW = Förderung beruflicher Weiterbildung (nur berufsbezogene und berufsübergreifende Weiterbildung)

MAT = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Träger (nur Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, Feststellung/Verringerung/Beseitigung von Vermittlungshemmnissen, Kombinationsleistungen)

MAG = Maßnahme zur Aktivierung und Eingliederung bei einem Arbeitgeber

EGZ = Eingliederungszuschuss

Anmerkungen: Alle ausgewiesenen Förderwirkungen sind bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 Prozent signifikant von Null verschieden. Direkte Wirkungsvergleiche zwischen den Maßnahmen sind aufgrund der unterschiedlichen Teilnehmerstrukturen nicht möglich.

Quelle: TrEffer. © IAB

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie aus Sicht der Weiterbildungsanbieter

Um die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und der damit einhergehenden Eindämmungsmaßnahmen auf die Durchführung von geförderten Weiterbildungen zu untersuchen, wurden im Herbst 2020 Weiterbildungsanbieter befragt (vgl. Infobox 2). Aufgrund der Pandemie wurden im März 2020 Kontaktsperrungen und Betretungsverbote angeordnet. Dies brachte auch Einschränkungen für Weiterbildungsmaßnahmen mit Präsenzunterricht mit sich: Kurse konnten gar nicht erst beginnen, mussten unterbrochen, abgebrochen, oder – nach erneuter Zertifizierung – in virtueller Form fortgeführt werden.

Von den befragten Bildungsanbietern beziehungsweise Trägern gaben 96 Prozent an, vor der Pandemie Präsenzkurse durchgeführt zu haben, 18 Prozent nannten (auch) Onlinekurse und 14 Prozent gemischte Kursformate mit Präsenz- und Onlineanteilen. Fast 20 Prozent der Bildungsanbieter, die zu Beginn der Pandemie Weiterbildungskurse in Präsenzformat angeboten hatten, mussten Präsenzkurse oder Präsenzphasen abbrechen. 56 Prozent gaben an, dass Kurse ausgesetzt wurden.

Mehr als drei Viertel aller Träger haben aber auch Kurse von Präsenz- auf Onlineformate umgestellt. Für einen großen Teil der Präsenzkurse war also eine alternative Durchführung umsetzbar. Die Möglichkeiten einer virtuellen Durchführung von Weiterbildungskursen hängen jedoch auch stark von der Art und dem Inhalt der Weiterbildung ab. Je mehr praktische Anteile die Weiterbildung beinhaltet, desto schwieriger dürfte sich eine Umstellung gestalten.

Im Gegensatz dazu waren Onlinekurse von der Pandemie kaum betroffen und wurden weitestgehend, zu 95 Prozent, fortgesetzt. Probleme bei der Durchführung von Onlinekursen könnten beispielsweise durch Personalausfälle bei den Bildungsanbietern aufgrund der Pandemie zustande gekommen sein.

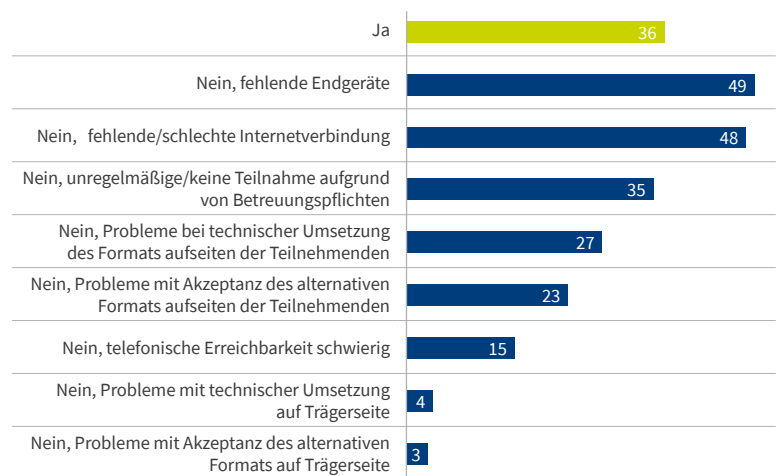
Die plötzliche Notwendigkeit, auf digitale Kursformate zu wechseln, stellte Träger vor verschiedene Herausforderungen – wenn auch die Umstellung bei 36 Prozent der betroffenen Weiterbildungsanbieter problemlos verlief (vgl. Abbildung A3).

Schwierigkeiten sahen sie vor allem auf Seiten der Teilnehmenden, und da hauptsächlich bei den technischen Voraussetzungen. Fast die Hälfte der Bildungsanbieter nannten hier fehlende Endgeräte und eine unzureichende Internetverbindung als Hindernisse. Aber auch die eingeschränkte Möglichkeit einer (regelmäßigen) Teilnahme am Unterricht aufgrund von Betreuungspflichten wurde von 35 Prozent der befragten Träger, die ihre Kursformate umstellen mussten, als Problem aufgeführt. Denn mit Beginn des ersten Lockdowns schlossen Betreuungseinrichtungen und dies erschwerte für Personen mit Kindern eine Maßnahmeteilnahme in Präsenz.

A3

Antworten der Bildungsanbieter auf die Frage „Konnten alle Teilnehmenden sofort problemlos an der alternativen Unterrichtsform teilnehmen?“

Anteile in Prozent der Träger, Mehrfachnennungen möglich



Anmerkungen: Nur befragte Träger, die Kurse umstellen mussten (N=386).

Quelle: Träger- und Teilnehmerbefragung „Auswirkungen der Corona-Krise auf die Durchführung und die Arbeitsmarkteffekte geförderter Weiterbildung“. © IAB

2

Träger- und Teilnehmerbefragung „Auswirkungen der Corona-Krise auf die Durchführung und die Arbeitsmarkteffekte geförderter Weiterbildung“

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) befragte im Herbst 2020 zusammen mit dem Zentrum für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen (ZKM) der BA Bildungsträger, die entsprechende Weiterbildungen in der Weiterbildungsdatenbank der BA, KURSNET, angeboten haben. Insgesamt nahmen 624 Träger an der Online-Befragung teil, von denen 570 Träger einer Verknüpfung mit den administrativen Daten des IAB zustimmten. Neben Fragen zur Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) wurden die Bildungsanbieter unter anderem auch nach den Formaten der angebotenen Weiterbildungen und Hindernissen bei der Umstellung auf digitale Weiterbildungsformate gefragt.



Dr. Thomas Büttner

ist Referent im Fachbereich Wirkungsanalyse der Zentrale der BA.

Thomas.Buettner@arbeitsagentur.de



Dr. Julia Lang

ist Mitarbeiterin im Forschungsbereich „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.

Julia.Lang@iab.de



Torben Schewe

ist Leiter des Fachbereichs Wirkungsanalyse der Zentrale und des Zentrums für Kunden- und Mitarbeiterbefragungen der BA.

Torben.Schewe@arbeitsagentur.de



Prof. Dr. Gesine Stephan

ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB.

Gesine.Stephan@iab.de

Fazit

Frühere Überblicksstudien zu den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland kamen bereits zu dem Ergebnis, dass alle untersuchten Instrumentengruppen ihre Berechtigung haben: Die meisten Maßnahmen konnten die Beschäftigungschancen ganz bestimmter – wenn auch nicht aller – Personengruppen verbessern (Heyer et al. 2012).

Für Zugangskohorten der ersten und zweiten Halbjahre 2019 und 2020 wird hier untersucht, wie sich ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rechtskreis SGB III auf den Anteil der Geförderten ausgewirkt haben, der ein Jahr nach Förderbeginn in Beschäftigung war. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Förderwirkungen bei den untersuchten Zugangskohorten – die im Jahr vor beziehungsweise im ersten Jahr der Pandemie in die Förderung eintraten – relativ stabil geblieben sind und im Mittel bei allen untersuchten Maßnahmen positiv ausfallen. Am stärksten sind die ermittelten Effekte für betriebsnahe Maßnahmen, bei denen allerdings auch am ehesten das Risiko von Mitnahme und Substitution besteht.

In der Covid-19-Pandemie mit ihren weitreichenden sozio-ökonomischen Folgen zeigte der Arbeitsmarkt eine robuste Konstitution, und auch die Beschäftigungswirkung der Förderinstrumente lag auf dem Niveau der letzten Jahre. Dieses Ergebnis darf aber nicht den Blick auf die darunter liegende Entwicklung verstellen. Auch wenn die Eintrittszahlen nach dem ersten Lockdown im Frühjahr 2020 vorübergehend wieder gestiegen sind, konnten die alten Stände in der Folge noch nicht wieder erreicht werden.

Obwohl die kurzfristige Notwendigkeit der Umstellung von Präsenzs Schulungen auf virtuelle Formate zu Beginn der Pandemie Bildungsträger vor einige Herausforderungen stellte, gelang diese Umstellung zum größten Teil. Es ist zu vermuten, dass die neu geschaffenen Möglichkeiten für On-

linekurse auch mit der Wiederkehr persönlicher Kontaktmöglichkeiten zumindest teilweise weiter genutzt werden. Sowohl bei Trägern als auch bei Teilnehmenden können Online-Angebote Zeit und Kosten sparen, was allerdings zulasten des (insbesondere informellen) persönlichen Austausches gehen kann. Unbeantwortet ist zurzeit noch die Frage, welchen Einfluss veränderte Angebotsformen auf geförderte Arbeitslose mit unterschiedlichen individuellen Lernkompetenzen zukünftig haben werden – dies betrifft sowohl die Auswahl und Gewinnung von Teilnehmenden als auch die Wirksamkeit von eLearning-Formaten.

Literatur

Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander (2021): [Stellenbesetzungen in der Corona-Krise: Mehr Arbeitslose pro offene Stelle, weniger Besetzungsschwierigkeiten](#). IAB-Kurzbericht 15/2021, Nürnberg.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. *Journal for Labour Market Research* 45, 41–62.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2018): Labour market effects of retraining for the unemployed – the role of occupations. In: *Applied Economics* 50, 1578–1600.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022): Teilnehmende in ausgewählte Maßnahmen, nach der Kostenträgerschaft der Teilnehmenden im RK SGB III, Auftragsnummer 330704, Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021a): [Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III, Jahreszahlen 2020](#), Nürnberg, Juni 2021.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021b): [Arbeitslose nach Rechtskreisen \(Jahreszahlen\)](#), Nürnberg.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a): [Tabellenteil zur Eingliederungsbilanz nach § 11 SGB III, Jahreszahlen 2019](#), Nürnberg, Juni 2020.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b): [Arbeitslose nach Rechtskreisen \(Jahreszahlen\)](#), Nürnberg.

Stephan, Gesine; Rässler, Susanne; Schewe, Torben (2006): Das TrEffeR-Projekt der Bundesagentur für Arbeit: Die Wirkung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung* 39, 447–465.

Wolff, Joachim; Stephan, Gesine (2013): Subsidized work before and after the German Hartz reforms – design of major schemes, evaluation results and lessons learnt, *IZA Journal of Labor Policy* 2.

Impressum | IAB-Kurzbericht Nr. 22, 8.12.2022 | Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg | Redaktion: Elfriede Sonntag | Grafik & Gestaltung: Nicola Brendel | Foto: Wolfram Murr, Fotofabrik Nürnberg und privat | Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern | Rechte: Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0) <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de> | IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie unter anderem diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download | Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 | ISSN 0942-167X | DOI 10.48720/IAB.KB.2222