ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Bonin, Holger; Schneider, Hilmar

Working Paper

Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen

IZA Discussion Papers, No. 2069

Provided in Cooperation with:
IZA – Institute of Labor Economics

Suggested Citation: Bonin, Holger; Schneider, Hilmar (2006) : Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen, IZA Discussion Papers, No. 2069, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/33209

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

DISCUSSION PAPER SERIES

IZA DP No. 2069

Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen

Holger Bonin
Hilmar Schneider

April 2006

Forschungsinstitut
zur Zukunft der Arbeit
Institute for the Study
of Labor

Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen

Holger Bonin
IZA Bonn

Hilmar Schneider
IZA Bonn and DIW Berlin

Discussion Paper No. 2069
April 2006

IZA

P.O. Box 7240
53072 Bonn
Germany

Phone: +49-228-3894-0
Fax: +49-228-3894-180
Email: iza@iza.org

Any opinions expressed here are those of the author(s) and not those of the institute. Research disseminated by IZA may include views on policy, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn is a local and virtual international research center and a place of communication between science, politics and business. IZA is an independent nonprofit company supported by Deutsche Post World Net. The center is associated with the University of Bonn and offers a stimulating research environment through its research networks, research support, and visitors and doctoral programs. IZA engages in (i) original and internationally competitive research in all fields of labor economics, (ii) development of policy concepts, and (iii) dissemination of research results and concepts to the interested public.

IZA Discussion Papers often represent preliminary work and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be available directly from the author.

IZA Discussion Paper No. 2069
April 2006

ABSTRACT

Wirksamkeit der Förderung der beruflichen Weiterbildung vor und nach den Hartz-Reformen*

Dieser Beitrag analysiert die Wirksamkeit der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor und nach den Hartz-Reformen. Ergebnisse der bei flächendeckenden Arbeitsmarktreformen in Deutschland erstmals offiziell durchgeführten Wirkungsanalyse deuten auf sehr unterschiedliche Effizienz verschiedener Maßnahmetypen. Vor Inkrafttreten der Reform waren insbesondere lange Maßnahmen mit anerkanntem Berufsabschluss unwirksam. Danach hat sich die Effizienz fast aller Weiterbildungsmaßnahmen spürbar verbessert. Dies beruht auf besserem Qualitätsmanagement, stärkerem Wettbewerb unter den Bildungsträgern und mehr Konsumentensouveränität.

This paper analyzes the effectiveness of occupational training programs for the unemployed before and after the substantial amendments in German labor market legislation known as Hartz reforms. Based on the official evaluation of the reforms, we show that program impacts vary much across different types of training. Before the reform, especially long-term training to a new occupation was not effective. It appears that the effectiveness of most training measures has substantially improved after the reform. This is due to the introduction of better quality management, stronger competition among the suppliers of training, and more freedom of choice for the unemployed.

JEL Classification: J68, H43, D61

Keywords: program evaluation, occupational training, Hartz-Reforms, Germany

Corresponding author:

Holger Bonin
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
Germany
Email: bonin@iza.org

* Die Verfasser danken Karl Brenke, Doris Hess, Lutz Kaiser, Jacob Steinwede und Arne Uhlendorff, ohne deren Vorarbeiten dieser Beitrag nicht möglich gewesen wäre. Alle verbleibenden Irrtümer gehen zu Lasten der Verfasser.

1. Einleitung

Seit 2002 ist die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland in erhebliche Bewegung geraten. Auslöser dieser Entwicklung war der Skandal um gefälschte Vermittlungszahlen der Bundesanstalt für Arbeit. Die lange von der Schröder-Regierung verfolgte „Politik der ruhigen Hand“ war jedoch wegen einer ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und steigender Arbeitslosigkeit bereits vorher in der Defensive. Nach vorbereitenden Arbeiten der Hartz-Kommission (Hartz et al., 2002) wurde eine Reihe von *Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (kurz: Hartz I-IV) verabschiedet, die einen Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik markieren. An die Stelle einer statischen, an Bestandsgrößen orientierten Sichtweise des Arbeitsmarkts ist eine dynamische, an Stromgrößen orientierte Auffassung getreten: die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit soll durch Verkürzung der individuellen Verweildauer in Arbeitslosigkeit gesenkt werden. Entsprechend zielen die Reformen darauf, Anpassungsprozesse am Arbeitsmarkt zu beschleunigen statt Arbeitslose über aktive Maßnahmen oder Gewährung von Sozialtransfers aus dem ersten Arbeitsmarkt herauszunehmen.

Dieser Neuorientierung dient die tief greifende Reorganisation der Bundesanstalt für Arbeit hin zur kundenorientierten Bundesagentur mit besseren Kompetenzen bei Beratung und Vermittlung. Mit Hartz IV wurden zudem vorsichtige Schritte in Richtung eines Workfare-Prinzips, das Transfers zur sozialen Grundsicherung an Erwerbsfähige nur gegen Aufnahme einer öffentlich oder privat bereit gestellten Tätigkeit gewährt, unternommen („Ein-Euro-Jobs“). Mit Workfare lassen sich die geringen Erwerbsanreize der Grundsicherung überwinden, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen (Bonin/Kempe/Schneider, 2003).

Über die organisatorischen Maßnahmen hinaus erstrecken sich die Hartz-Reformen auf das gesamte Spektrum der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Ein Kennzeichen ist dabei der verstärkte Rückgriff auf private Dienstleister und die Nutzung marktmäßiger Steuerungsmechanismen. Besseres Qualitätsmanagement, mehr Konsumentensouveränität und intensiverer Wettbewerb unter den Anbietern sollen die Wirkungseffizienz der Maßnahmen erhöhen.

Dieser Strategiewechsel wurde am konsequentesten im Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) vollzogen. Bildungsgutscheine, mit denen Arbeitslose Wahlfreiheit zwischen geförderten Maßnahmen erhalten, haben die früher übliche Zuweisung

durch die Arbeitsämter abgelöst. Zugleich wurde eine systematische Qualitätskontrolle von Trägern und Maßnahmen eingeführt. Unser Beitrag zeigt anhand dieses Beispiels, dass eine an marktähnlichen Prinzipien orientierte Ausrichtung Effizienz und Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik deutlich verbessern kann. Hierzu greifen wir auf Ergebnisse einer erstmals bei flächendeckenden Arbeitsmarktreformen in Deutschland vorgenommenen Wirkungsanalyse zurück, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durch unabhängige Forschungsinstitute durchgeführt wurde (Schneider et al., 2005).

Der weitere Beitrag gliedert sich wie folgt. Abschnitt 2 beschreibt die Reform der FbW und ihre Umsetzung durch die Arbeitsagenturen. Abschnitt 3 diskutiert die Befunde über die Wirksamkeit der FbW und die Wirkungen ihrer Neuausrichtung. Abschnitt 4 zieht Schlussfolgerungen.

2. Maßnahmen und Umsetzung der FbW-Reform

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung wurde im Rahmen der ersten beiden Gesetze zur Förderung moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt beginnend mit dem 1. Januar 2003 neu geregelt. Hierbei wurde in verschiedener Hinsicht ein beachtlicher Paradigmenwechsel vollzogen. Bis zur Neuordnung handelte es sich um ein Instrument, bei dem die Verteilung von Arbeitslosen auf Maßnahmen und Maßnahmenträger durch die Arbeitsämter vorgenommen wurde. Hierbei spielten vielfach sozialpolitische Überlegungen und nicht der Arbeitsmarkterfolg der Geförderten eine Rolle. Die Arbeitsämter wählten aus den von den Weiterbildungsträgern angebotenen Programmen überwiegend nach kameralistischen Gesichtspunkten aus. So war das Weiterbildungsangebot in erster Linie angebotsseitig determiniert.

Das Ziel der Neuausrichtung der FbW liegt in einer verbesserten Integration der zu Fördernden in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dazu wurden, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren und den Anreize für eine frühe Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen, einerseits finanzielle Leistungsansprüche gekürzt. Der Bezug von Unterhaltsgeld wird nun zeitlich zur Hälfte auf den Restanspruch an Arbeitslosengeld I angerechnet. Das heißt, zwei Tage innerhalb einer Maßnahme reduzieren die Bezugszeit von Arbeitslosengeld I nach Ende der Maßnahme um einen Tag. Für Langzeitarbeitslose wurde das während der Maßnahme gewährte Unterhaltsgeld auf das Niveau des individuellen Anspruchs auf Arbeitslosengeld II beschränkt. Das nach Beendigung einer FbW gewährte Anschlussunterhaltsgeld wurde abgeschafft.

Darüber hinaus sollte eine höhere Maßnahmenwirksamkeit durch Qualitätssteigerungen bei Maßnahmen und Maßnahmenträgern erreicht werden. Hierzu werden seit Anfang 2003 Bildungsgutscheine an Arbeitslose mit hinreichend positiver individueller Erfolgsprognose ausgegeben, die zwar Ziel und Umfang der zu fördernden Maßnahme festlegen, aber die Entscheidung für die Maßnahmenauswahl auf den Maßnahmenteilnehmer übertragen. Die neue Wahlfreiheit führt zu mehr Wettbewerb im Bildungsträgermarkt und schafft so auf Seiten der Anbieter Anreize zur Qualitätsverbesserung.

Diesem Ziel dient auch die Einführung der so genannten Bildungszielplanung. Von den Arbeitsagenturen wird verlangt, die Förderung der Weiterbildung am lokalen Arbeitskräftebedarf statt am vorgefundenen Angebot der Bildungsträger auszurichten. Hierzu wurde ein klarer Qualitätsmaßstab etabliert: förderfähig sind nur Maßnahmen mit einer mindestens 70-prozentigen Erfolgsquote. Als Erfolg gilt, wenn ein Teilnehmer spätestens ein halbes Jahr nach Maßnahmebeendigung keine Transfers mehr bezieht. Die Anerkennung förderfähiger Maßnahmen soll durch unabhängige Zertifizierungsstellen erfolgen.

Derselbe Erfolgsmaßstab soll auch bei den zu fördernden Arbeitslosen angewendet werden. Einen Bildungsgutschein erhält nur, wer eine Erfolgswahrscheinlichkeit von mindestens 70 Prozent aufweist. Bei korrekter Zertifizierung der Maßnahmen ist diese Bedingung eine Tautologie und daher eher von symbolischer Bedeutung. Allerdings könnte der unerwünschte Nebeneffekt eintreten, dass, um zu höheren Erfolgsquoten zu kommen, Bildungsgutscheine bevorzugt solchen Arbeitslosen zuerkannt werden, die auch ohne FbW gute Beschäftigungschancen besitzen.

Die Hartz-Reformen haben die geschäftspolitische Ausrichtung der Arbeitsagenturen hinsichtlich der FbW-Maßnahmen in zentralen Punkten deutlich verändert. Die Umsetzung verlief allerdings nicht ohne Anlaufschwierigkeiten: die Agenturen mussten zunächst massive Informations- und Sozialisationsprobleme lösen. Dieser Prozess wurde durch die gleichzeitig stattfindende Reorganisation – aus lediglich verwaltenden Arbeitsberatern wurden aktivere Arbeitsvermittler – nicht erleichtert. Trotzdem schlagen sich die neuen Prinzipien bei der Förderung von beruflichen Bildungsmaßnahmen in der Selbstwahrnehmung der Agenturen deutlich nieder (Grafik 1). Befragungen zeigen, dass Effizienzgesichtspunkte und die Vereinbarung von Integrationszielen bei der Ausrichtung ihrer Geschäftspolitik hinsichtlich FbW heute im Vergleich zu der Zeit vor der Reform einen deutlich höheren Stellenwert besitzen. Auch der Bedarf der Arbeitgeberkunden sowie die Verbindung mit den Zielen und

der Ausrichtung der Arbeitsvermittlung haben seit der Reform ein höheres Gewicht. Sozialpolitische Motive sind dagegen in den Hintergrund getreten.

Gemäß den Auskünften der Agenturen ist die Bildungszielplanung heute zentrales Instrument der Steuerung von FbW-Maßnahmen. Sie haben dadurch an Handlungsautonomie gewonnen. Die Agenturen orientieren sich bei ihrer Planung verstärkt an den verfügbaren finanziellen Mitteln und am vermuteten kurzfristigen Arbeitskräftebedarf der Region. Allerdings wird die Erstellung der geforderten Bedarfsprognosen als schwierig empfunden. Dies ist wenig überraschend: hierfür wäre ein ständiges Monitoring des Arbeitsmarkts erforderlich. Für aussagefähige Analysen fehlt den lokalen Agenturen jedoch nicht nur hinreichend aktuelles und detailliertes Datenmaterial, sondern auch ausreichende statistische (ökonometrische) Kompetenz.

An vielen Orten ist der angestrebte Wandel bei der Qualitätssicherung von FbW-Maßnahmen organisatorisch noch nicht abgeschlossen. Die geforderten unabhängigen Zertifizierungsstellen befinden sich noch im Aufbau. Dennoch haben sich die Agenturen aus der direkten Kontrolle der Maßnahmenträger bereits sichtbar zurückgezogen. Laufende Kontrollen vor Ort und Befragungen von Maßnahmenteilnehmern zur Maßnahmenqualität sind deutlich rückläufig. Stattdessen werden zur Qualitätskontrolle vermehrt schriftliche Zielvereinbarungen ohne laufenden Kontakt zwischen Trägern und Agenturen eingesetzt. Diese Entwicklung entspricht den Intentionen der Reform, auch wenn viele Agenturen den einzurichtenden fachkundigen Stellen zur Zertifizierung misstrauen und weiterhin eine eigene Prüfung laufender Maßnahmen wünschen.

Generell herrscht bei den Vermittlern Unsicherheit über die Umsetzung der Vorgaben zur Vergabe von Bildungsgutscheinen. Konkret wird zwar versucht, die 70 Prozent-Regel durch Prognosen der individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeit, zum Teil unter Rückgriff auf Eignungsfeststellungen, umzusetzen. Die Prognosekompetenz der Vermittler ist allerdings (noch) begrenzt. So erfolgt die Erteilung der Bildungsgutscheine auch mit Blick auf den vermuteten Bedarf bei Arbeitgebern oder die bisher erzielte Eingliederungsquote der angezielten Bildungsmaßnahme. Diese Kriterien sind jedoch wenig sachgerecht: sie enthalten keine Information, ob eine Maßnahme für den zu fördernden Arbeitslosen angemessen ist.

Ein praktisches Problem der Bildungszielplanung besteht darin, dass die Agenturen mit der Wahlfreiheit bei der Einlösung der Bildungsgutscheine Steuerungsmöglichkeiten an ihre Kunden abgeben. Hierdurch sind die Vermittler mit einem Nachsteuerungsbedarf

konfrontiert. Nicht selten kommt es vor, dass geplante Bildungsmaßnahmen, die Teil der Zielplanungen sind, wegen fehlender Teilnehmer nicht zustande kommen. Nicht nur deshalb wird das Instrument des Bildungsgutscheins in den Agenturen eher kritisch gesehen. Die neue Wahlfreiheit wird oftmals als Überforderung der Kunden wahrgenommen. Zudem gelten die anzulegenden Erfolgskriterien bei der Gutscheinvergabe als zu streng. „Neinsagekompetenz“ und die Fähigkeit zu ehrlichen Entscheidungen gegenüber schwer qualifizierbaren Arbeitslosen sind Anforderungen, die von den Arbeitsvermittlern teilweise erst entwickelt werden müssen.

Trotz der genannten Schwierigkeiten wurde mit der Reform die Zuweisung in FbW durch die Agenturen effektiv beendet. Die verschärften Förderbedingungen haben zu einem drastischen Rückgang der FbW-Maßnahmen geführt (Grafik 2). Seit Januar 2003 ist die Zahl der laufenden Maßnahmen nahezu kontinuierlich gefallen. Sie lag zuletzt bei unter 125.000 und hat sich somit mehr als halbiert. Gleichzeitig hat sich die Struktur der geförderten Maßnahmen verschoben. Weiterbildungsmaßnahmen, die bestehende berufliche Qualifikationen der Arbeitslosen ergänzen oder erneuern, haben weiter an Bedeutung gewonnen. Ihr Anteil an allen FbW-Maßnahmen ist um rund zehn Prozentpunkte auf annähernd 90 Prozent gestiegen. Dieser Zuwachs ging zu Lasten von Gruppen- und Einzelmaßnahmen mit dem Ziel eines neuen beruflichen Ausbildungsabschlusses.

Die Neugewichtung der geförderten Maßnahmen spiegelt sich in einer veränderten Struktur der geförderten Teilnehmer. Ostdeutsche waren vom Abbau der FbW besonders stark betroffen, weil in den neuen Ländern vor der Reform der Anteil von Maßnahmen mit Ausbildungsabschluss überdurchschnittlich hoch war. Ebenso erhalten nun Ältere und Langzeitarbeitslose, die vormals oft umgeschult wurden, seltener berufliche Weiterbildung.

Darüber hinaus machen sowohl Agenturen als auch Bildungsträger als Folge des Bildungsgutscheins eine soziale Teilung beim Zugang in die FbW aus. Scheidelinie ist die Vorqualifikation. Besserqualifizierte haben nicht nur bessere Vergabechancen, sondern kommen auch mit den Anforderungen, die die selbstständige Suche nach einem Bildungsträger stellt, besser zurecht. Geringqualifizierte, Behinderte, Personen mit Mobilitäts- und Sprachschwierigkeiten sowie Zuwanderer erreichen dagegen seltener die FbW-Maßnahmen. Hierbei kumulieren sich eine seltenere Vergabe der Zugangsberechtigung und ein häufigeres Scheitern an der neuen Wahlfreiheit. Die kleineren Zugangsraten bestimmter Personengruppen entsprechen zwar dem Geist der FbW-Reform und tragen zur Wirkungssteigerung der Maßnahmen bei. Es entsteht hier aber eine neue Aufgabe für die

aktive Arbeitsmarktpolitik. Für die nun von den FbW-Maßnahmen ausgeschlossenen Arbeitslosen bleiben geeignete präventive oder interventive Programme zur Reintegration in das Erwerbsleben zu entwickeln.

3. Die Wirkungen der Reform

Der mit dem Bildungsgutschein eingeführte Wettbewerb der Bildungsträger um die Kunden der Arbeitsagenturen hat einen Prozess der Marktbereinigung ausgelöst. Die früher oft enge Kooperation zwischen den Arbeitsämtern und Maßnahmenträgern schwindet; bestehende Netzwerke sind in Auflösung begriffen. Nicht wenige Bildungsträger, die jetzt unabhängig von den Agenturen am Markt bestehen müssen, leiden unter Anpassungsschwierigkeiten. Sie beklagen steigenden Kostendruck durch den allgemeinen Rückgang der geförderten FbW-Fälle und Planungsunsicherheit, weil (offenbar nicht hinreichend erfolgreiche) Maßnahmen seit Wegfall der Zuweisungspraxis öfter nicht zustande kommen. Die Anbieter rechnen damit, dass sich der Wettbewerbsdruck in Zukunft noch verstärkt.

Diese Dynamik hat deutliche Auswirkungen auf die Bildungsträgerlandschaft. Es gibt Gewinner und Verlierer. In Gebieten mit guter Arbeitsmarktlage können Träger sich weiterhin behaupten und den entstandenen Markt geförderter Maßnahmen optimal ausschöpfen. In Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und in Ostdeutschland, wo Anbieter von FbW massive Umsatzeinbußen verzeichnen, hat sich der Markt zwischen großen und kleinen Bildungsträgern geteilt. Vor allem Träger mit nur geringem Veranstaltungsangebot haben Schwierigkeiten zu überleben. Die Bildungsträger reagieren mit Beschäftigungsabbau und Umstellung auf flexiblere Beschäftigungsverhältnisse etwa durch Honorarverträge. Neben Kosteneinsparungen ist aber auch eine geschäftspolitische Umorientierung zu verzeichnen. Es sind verstärkte Kooperationsbemühungen mit Arbeitgebern und Kammern zu beobachten. Zugunsten allgemeiner Weiterbildung verlieren geförderte FbW-Maßnahmen im Angebotsportfolio der Bildungsträger zunehmend an Bedeutung.

Von den Arbeitsagenturen wird der Kostendruck bei den Maßnahmenträgern mit Skepsis betrachtet. Befürchtet wird, dass billigere Maßnahmen einen Qualitätsverlust bedeuten. Diese Sorge erscheint wegen der zu erwartenden Effizienzsteigerung infolge der Marktbereinigung allerdings wenig begründet. Jedenfalls stellen die Bezieher der Bildungsgutscheine den Bildungsträgern weitgehend ein gutes Zeugnis aus. Trotz Klagen über unangemessene Teilnehmerzahlen und -zusammensetzung ist die Zufriedenheit mit den geförderten FbW-Maßnahmen im Allgemeinen hoch.

Das letztlich entscheidende Kriterium für die Beurteilung der Maßnahmenqualität ist jedoch die Wirkung auf den individuellen Arbeitsmarkterfolg. Um diese zu beurteilen, muss der Erwerbsverlauf von Programmteilnehmern mit dem von Arbeitslosen mit so weit wie möglich identischen persönlichen Charakteristika, die nicht an einer Maßnahme teilgenommen haben, verglichen werden. Der Effekt einer Maßnahme setzt sich dabei grundsätzlich aus zwei Komponenten zusammen: dem Programmeffekt und dem so genannten Lock-in-Effekt. Der Lock-in-Effekt besteht darin, dass Arbeitslose während der Teilnahme an einer Maßnahme weniger intensiv nach einer Stelle suchen. Diese Konzentration auf die Maßnahme ist durchaus gewünscht. Jedoch kann man nur dann von einer wirksamen Maßnahme sprechen, wenn der nach ihrem Abschluss eintretende Programmeffekt so groß ist, dass die mit dem Lock-in-Effekt einhergehende zeitliche Verlängerung der Arbeitslosigkeit mehr als ausgeglichen wird.

Evaluiert man auf dieser Basis die Wirksamkeit der FbW vor der Reform im Januar 2003, zeigt sich, dass Maßnahmen mit dem Ziel des Erwerbs eines neuen beruflichen Abschlusses erfolglos waren. Zu keinem Zeitpunkt nach Beendigung der Maßnahme haben Teilnehmer eine signifikant höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit als vergleichbare Nichtteilnehmer (Grafik 3a). Dagegen waren Maßnahmen, die bestehende berufliche Qualifikationen ergänzen oder erneuern, zumindest mäßig wirksam (Grafik 3b). Zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn liegt die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein um etwa fünf Prozentpunkte höher. Angesichts dieses Ergebnisses erweist sich die oben beschriebene strukturelle Verschiebung der Förderpolitik hin zu Maßnahmen dieses Typs als richtig.

Die vorliegenden Evaluationsergebnisse zeigen außerdem, dass der Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit bei diesen Maßnahmen vor der Reform kein entsprechender Rückgang bei der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit gegenüber stand (Grafik 4b). Dies bedeutet, dass durch die Förderung offenbar vor allem Personen in Beschäftigung gebracht wurden, die sich sonst vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hätten. Demnach profitierte die Arbeitslosenversicherung von den Maßnahmen nur durch zusätzliche Beitragseinnahmen und nicht durch Einsparungen auf der Leistungsseite.

Der Vergleich des Erwerbsverlaufs von Arbeitslosen, die vor und nach Januar 2003 eine FbW erhalten haben, zeigt, dass die Reformen zu einer deutlichen Verbesserung der Maßnahmenwirkungen geführt haben. Bei beiden Programmtypen ist zu jedem Zeitpunkt nach Maßnahmenbeginn die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung nun signifikant höher, die Wahrscheinlichkeit der Arbeitslosigkeit signifikant niedriger als vor der Reform. Anders als

zuvor zieht der positive Beschäftigungseffekt bei Maßnahmen zur Ergänzung beruflicher Qualifikationen nun unmittelbar einen Rückgang der Arbeitslosigkeit nach sich. Teilnehmer haben ein Jahr nach Maßnahmenbeginn ein im Durchschnitt um etwa zehn Prozentpunkte niedrigeres Arbeitslosigkeitsrisiko. Ob sich dieser Effekt auch bei den länger dauernden Maßnahmen zur beruflichen Neuorientierung einstellen wird, ist angesichts des kurzen Beobachtungshorizonts noch ungewiss. Der Trend führt jedoch anscheinend in diese Richtung (Grafik 4a).

Die Maßnahmeneffekte erscheinen positiver, wenn man statt der Beschäftigungs- bzw. Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit die Abgangsrate der Teilnehmer aus Arbeitslosigkeit, d.h. lediglich die Dauer bis zur ersten Beschäftigung, betrachtet. Dieses Maß zeigt, dass der Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit *nach* Abschluss der FbW deutlich früher erfolgt als ohne Teilnahme. Es gibt also einen Lock-in-Effekt. Die Teilnahme an FbW ist eine Investition, die sich erst nach dem Programmende auszahlt. Dass sich die Reduktion der Abgangsraten nicht stärker in einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit – dieses Maß reflektiert auch den späteren Erwerbsverlauf – niederschlägt, deutet darauf hin, dass die zuerst erreichte Beschäftigung oft nicht stabil ist. Die Maßnahmen wirken also nicht unbedingt nachhaltig. Nach wie vor fallen viele Teilnehmer längerfristig wieder in Arbeitslosigkeit zurück.

Seit der Umstellung auf Bildungsgutscheine werden alle Typen von FbW-Maßnahmen schneller durchlaufen. 40-60 Prozent der Teilnehmer beenden die Weiterbildung innerhalb sechs Monaten nach Programmbeginn (Grafik 5). Die Verkürzung ist bei Programmen zur beruflichen Neuorientierung besonders drastisch. Vor der Reform verblieben in solchen Maßnahmen der Reform fast 70 Prozent der Teilnehmer für ein Jahr und gut die Hälfte der Teilnehmer sogar für zwei Jahre. Heute ist die mittlere Dauer auf sechs Monate gesunken.

Zwei Ursachen könnten die Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmendauer erklären: eine kürzere Dauer der angebotenen Programme oder eine höhere Quote vorzeitiger Abbrecher. Die bisher vorliegende Evidenz spricht jedoch dafür, dass die Reformen sogar zu einem Absinken der Abbrecherquoten geführt haben. Demnach würde die kürzere Dauer der Maßnahmen auf kürzere Programme zurückgehen. Die niedrigeren Abbrecherquoten sind ein indirekter Hinweis, dass der Wettbewerb durch Bildungsgutscheine funktioniert. Dass weniger vorzeitige Ausstiege erfolgen als früher kann zum einen bedeuten, dass Teilnehmer und Maßnahmen besser zusammenpassen als bei der vormaligen Zuweisung durch die Arbeitsämter. Es kann aber auch bedeuten, dass die Qualität der Maßnahmen besser

geworden ist. Wenn sich die Investition in die FbW-Maßnahme deshalb mehr lohnt als früher, werden Teilnehmer den Lock-in-Effekt eher in Kauf nehmen.

Bei einer fiskalischen Kosten-Nutzen-Betrachtung wirkt sich eine Verkürzung der durchschnittlichen Maßnahmendauer tendenziell günstig aus, weil der Lock-in-Effekt gegenüber dem Programmeffekt an Gewicht verliert. Auch wenn es für eine abschließende Bewertung aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums noch zu früh ist: es zeichnet sich daher ab, dass die Reform das Verhältnis von Kosten und Erträgen der FbW-Maßnahmen deutlich verbessert hat. Damit könnte die vormals überwiegend negative Kosten-Nutzen-Bilanz dieser Maßnahmen umgekehrt werden. Ein besseres Verhältnis von Kosten und Erträgen zeichnet sich vor allem bei den früher sehr lang dauernden Maßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Neuorientierung ab, weil hier die Dauer des Lock-in besonders stark reduziert werden konnte.

Allerdings macht nicht allein schon eine kurze Dauer Maßnahmen effizient. Untersucht man einzelne Programmtypen genauer, finden sich auch Beispiele für relativ kurze Maßnahmen, deren Programmeffekte nicht ausreichend groß sind, um Lock-in-Effekte zu kompensieren.

4. Schlussfolgerungen

Bis zu den Hartz-Reformen genossen FbW-Maßnahmen als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland keinen guten Ruf. Evaluationsstudien bescheinigten ihnen in der Regel zumindest in der kurzen und mittleren Frist keine oder sogar negative Arbeitsmarkteffekte (Fitzenberger/Speckesser, 2000; Hujer/Fitzenberger, 2002). Positive Wirkungen zeigten sich allenfalls unter Berücksichtigung einer sehr langen Frist nach Maßnahmenabschluss (Lechner/Miquel/Wunsch, 2005).

Ein Grund hierfür liegt in der verbreiteten Evaluationsmethodik. Üblich ist, die Differenz des Arbeitsmarktstatus (Beschäftigung, Arbeitslosigkeit) von Teilnehmern und möglichst identischen Nichtteilnehmern zu betrachten. Der Startzeitpunkt für die Differenzbildung ist dabei der Maßnahmeneintritt der Teilnehmer. Hierdurch erhalten Nichtteilnehmer wegen des Lock-in-Effekts bei Teilnehmern jedoch einen logischen Vorsprung. Selbst wenn eine Maßnahme überhaupt keinen Effekt hat, verschwindet dieser Vorsprung nur asymptotisch. Bei einem schwachen Maßnahmeneffekt kann es deshalb mehrere Jahre dauern, bis beim Vergleich mit der Kontrollgruppe ein Programmeffekt sichtbar wird. Mit anderen Worten: bei einem kurzen Beobachtungszeitraum sind Maßnahmeneffekte nur dann erkennbar, wenn sie

sehr stark ausfallen. Übergangsratenmodelle bieten einen Weg, Programmeffekte frühzeitig sichtbar zu machen. Evaluationsergebnisse von Schneider et al. (2005) auf dieser Basis sprechen bei einigen Programmtypen für einen positiven Effekt von FbW bereits vor Inkrafttreten der Reformen.

Ein zweiter Grund für die empirisch häufig unklaren Programmeffekte liegt in der Heterogenität der Maßnahmen. Die FbW umfasst sowohl hinsichtlich der Dauer als auch der Inhalte ein äußerst breites Spektrum an Interventionen. Dies erfordert differenziertes Herangehen an die Evaluation, was jedoch durch eine beschränkte Datenlage erschwert wird. Die im Rahmen der offiziellen Evaluation der Hartz-Reformen vorgenommene Typisierung von Programmen legt den Schluss nahe, dass Pauschalurteile über die Wirkung der FbW nicht gerechtfertigt sind. So wiesen beispielsweise Maßnahmen der berufsbezogenen oder übergreifenden Weiterbildung bereits vor der Reform eine positive Bilanz hinsichtlich ihrer Effektivität auf, während langfristige Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf kaum zur Verbesserung der Erwerbschancen beitrugen.

Soweit der vergleichsweise kurze Beobachtungszeitraum seit Inkrafttreten der Reformen eine Beurteilung zulässt, hat die Reform fast überall zu einer spürbaren Wirkungsverbesserung der FbW-Maßnahmen geführt. Die Zahl der geförderten Maßnahmen ging jedoch massiv zurück. Zugleich hat sich die durchschnittliche Maßnahmendauer deutlich verkürzt. Diese Entwicklung betrifft insbesondere Maßnahmen, die Arbeitslose vor der Reform lange vom Arbeitsmarkt fernhielten, ohne im Anschluss eine ausreichend große Verbesserung Beschäftigungswahrscheinlichkeit zu erzielen.

Dieser Trend dürfte sich wegen der Reform der Grundsicherung zum Januar 2005 noch fortsetzen. Wegen der seither geltenden Trennung der Zuständigkeiten für Versicherte und Empfänger der Grundsicherung ist bedeutsam, dass lange Maßnahmen zu einer fast völligen Abschmelzung des Restanspruchs auf Arbeitslosengeld I führen. Gelingt den Teilnehmern nach Ablauf der Maßnahme nicht rasch der Sprung in die Erwerbstätigkeit, fallen sie auf Arbeitslosengeld II zurück. Für die Arbeitsagenturen wird dann die Zahlung eines so genannten Aussteuerungsbetrags an den Bund fällig. Zusammen mit dem hohen direkten Preis bedeuten lange Maßnahmen daher ein hohes Kostenrisiko, dass die der Bildungszielplanung verpflichtenden Agenturen nur bei sehr hoher Erfolgswahrscheinlichkeit eingehen können.

Da die generelle Verkürzung der Maßnahmen eher auf kürzere Programme und nicht auf höhere Abbrecherquoten zurückgeht, haben die Reformen die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen offenbar verbessert. Insbesondere sind die Abgangsraten aus Arbeitslosigkeit deutlich höher geworden. Diese Beobachtung scheint umso bemerkenswerter als die Reformwirkungen bislang vermutlich noch gar nicht in vollem Umfang zum Tragen gekommen sind. Die Ergebnisse der vorliegenden Implementationsanalysen deuten darauf hin, dass der Prozess der Neuorientierung bei den Arbeitsagenturen und Bildungsträgern noch nicht abgeschlossen ist. Mit fortschreitender Zertifizierung der Maßnahmenträger, festerer Verankerung des Wettbewerbsprinzips und damit verbunden besserer Maßnahmenauslese dürfte sich die Effektivität und Effizienz der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Zukunft weiter verbessern.

Literatur

Bonin, H./Kempe, W./Schneider, H. (2003), Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 72/1, 51ff.

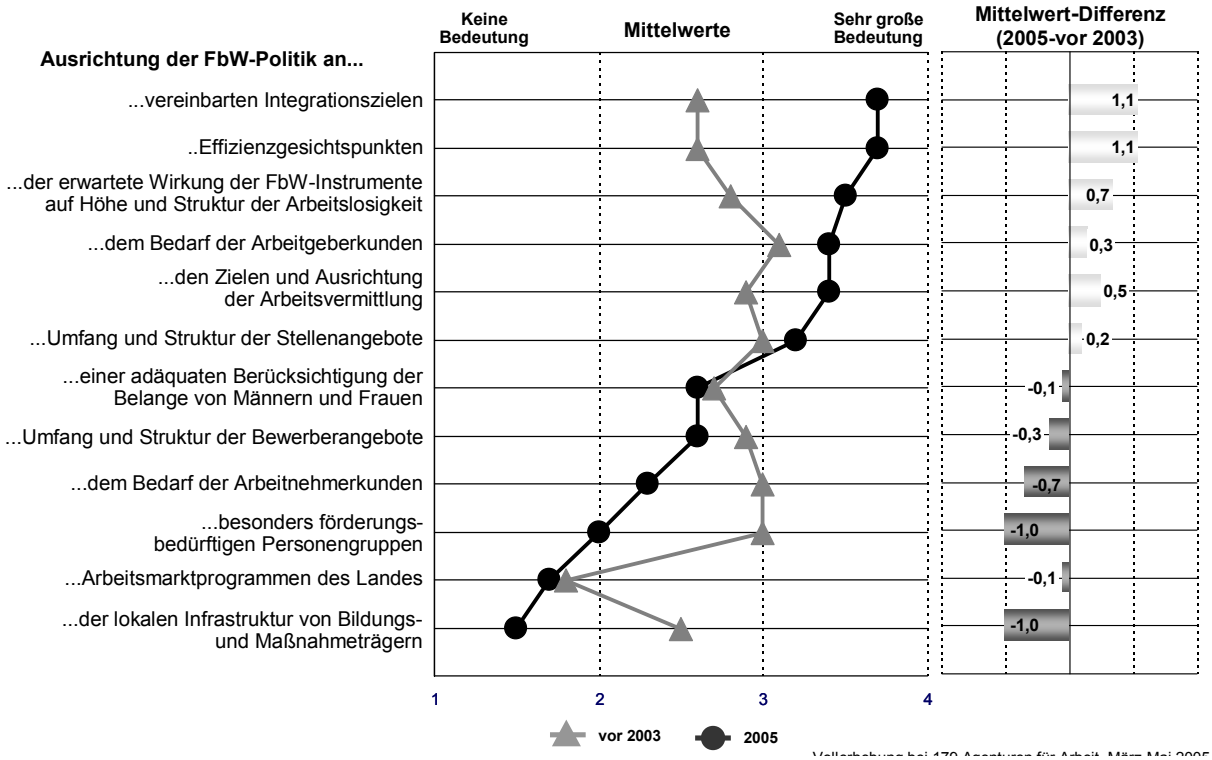
Fitzenberger, B./Speckesser, S. (2000), Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33, 357ff.

Hartz, P. et al. (2002), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Broschüre A 306, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Berlin.

Fitzenberger, B./Hujer, R. (2002), Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 3/22, 139ff.

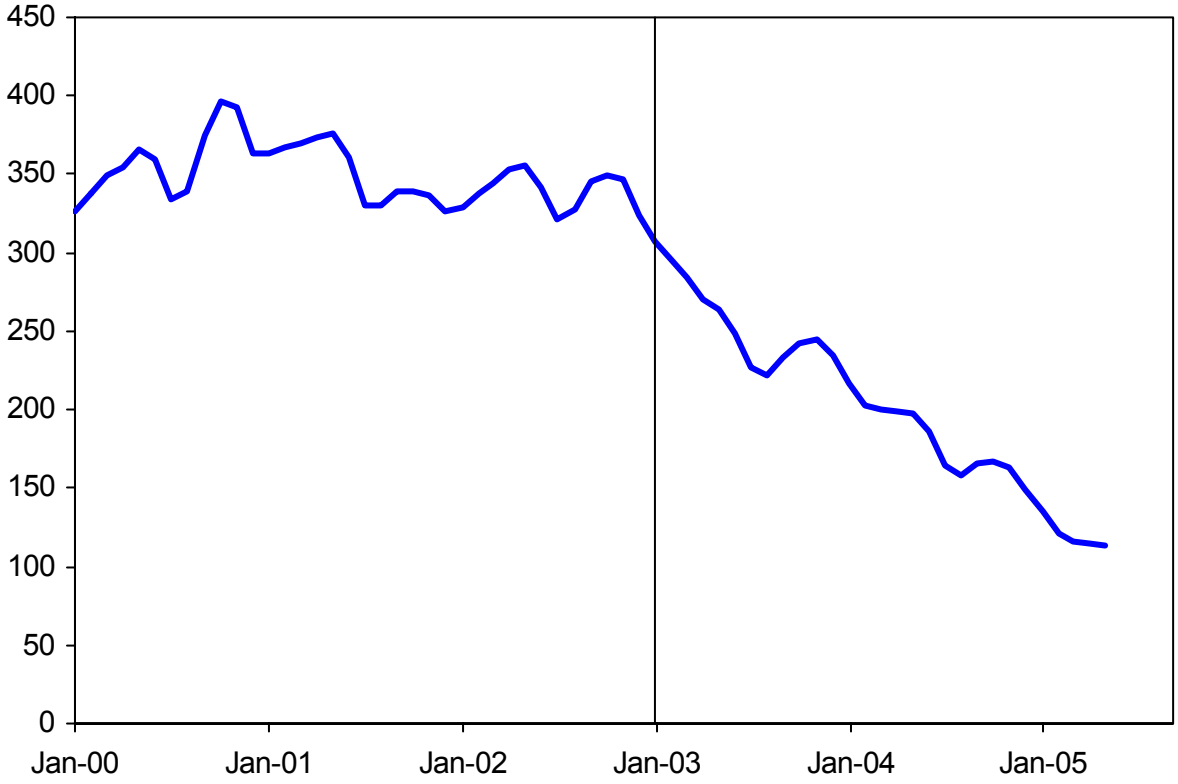
Lechner, M./Miquel, R./Wunsch, C. (2005), Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, IAB Discussion Paper, No.3, 2005.

Schneider, H./Brenke, K./Hess, D./Kaiser, L./Steinwede, J./Uhlendorff, A. (2005), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, IZA Research Report, No. 7, Bonn.



Quelle: Schneider et al. (2005), 79; Befragung bei 163 Agenturen, März bis Mai 2005.

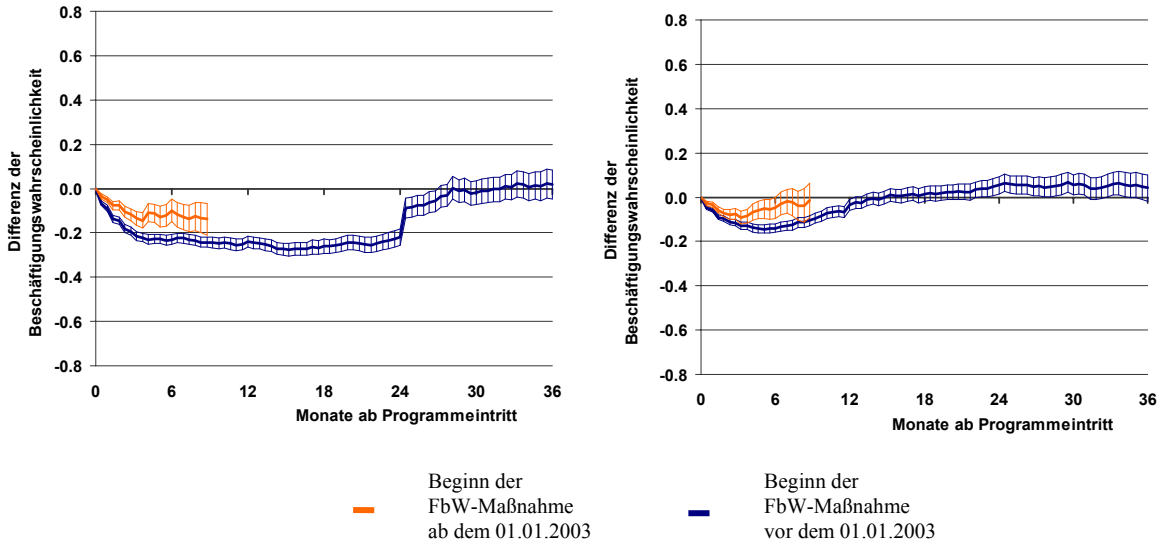
Grafik 1: Geschäftspolitische Ausrichtung der FbW-Politik



Quelle: Schneider et al. (2005), 41.

Grafik 2: Entwicklung der FbW-Maßnahmen (in 1000)

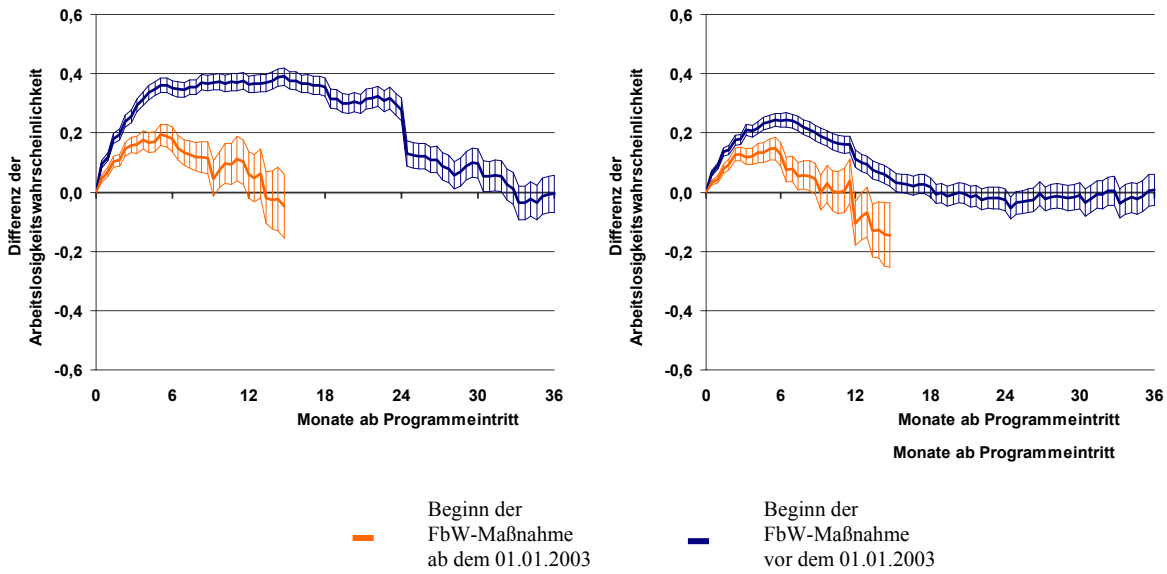
(a) (b)



Quelle: Schneider et al. (2005), Anhang G, G-7.

Grafik 3: Beschäftigungseffekte der FbW-Maßnahmen vor und nach Reform
(a) Einzelmaßnahme mit Berufsabschluss
(b) Berufsbezogene/-übergreifende Weiterbildung

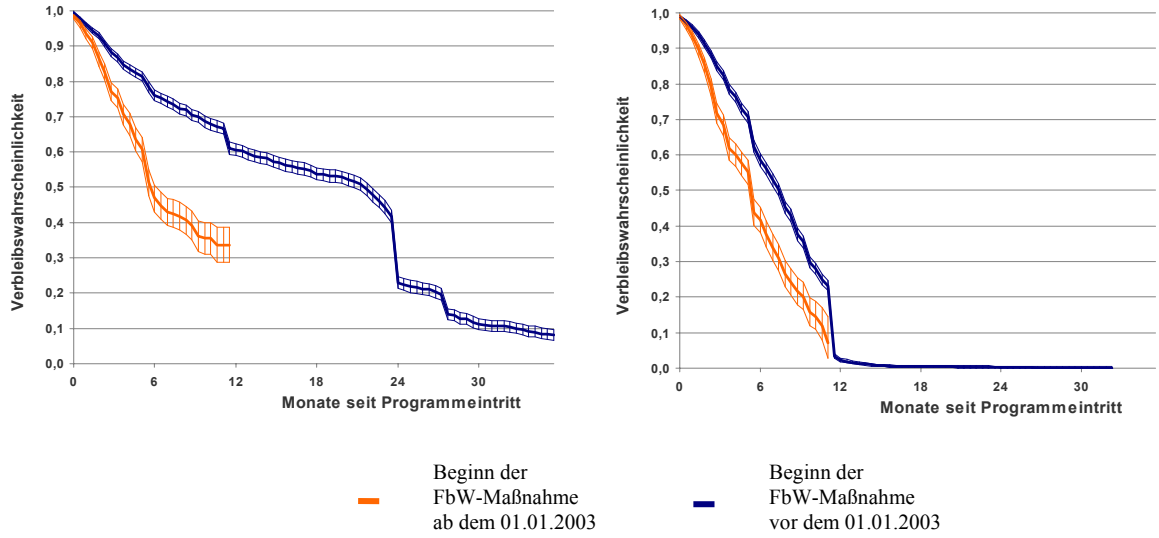
(a) (b)



Quelle: Schneider et al. (2005), Anhang G, G-23

Grafik 4: Arbeitslosigkeitseffekte der FbW-Maßnahmen vor und nach Reform
(a) Einzelmaßnahme mit Berufsabschluss
(b) Berufsbezogene/-übergreifende Weiterbildung

(a) (b)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiographien der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen.

Grafik 5: Verbleibswahrscheinlichkeit in FbW-Maßnahmen vor und nach Reform
(a) Einzelmaßnahme mit Berufsabschluss
(b) Berufsbezogene/-übergreifende Weiterbildung