

Kleifgen, Eva et al.

Research Report

Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung:
Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und
nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016

IAB-Forschungsbericht, No. 15/2022

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Kleifgen, Eva et al. (2022) : Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung: Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016, IAB-Forschungsbericht, No. 15/2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2215>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/265566>

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>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

15|2022 Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung: Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016

Eva Kleifgen, Thomas Kruppe, Julia Lang, Christopher Osiander, Konrad Roesler, Gesine Stephan

Förderung der abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung: Entwicklung von Zugangszahlen und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016

Eva Kleifgen (IAB und Universität Maastricht)

Thomas Kruppe (IAB),

Julia Lang (IAB)

Christopher Osiander (IAB)

Konrad Roesler (Statistik der Bundesagentur für Arbeit)

Gesine Stephan (IAB und Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Seit dem 1. August 2016 erhalten Arbeitslose und Beschäftigte, die an einer nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen, welche auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielt, unter bestimmten Voraussetzungen prüfungsbezogene Prämien. Diese Regelung ist aktuell bis Ende 2023 befristet (bezogen auf den Zeitpunkt des Eintritts in die geförderte Weiterbildung).
- Dieser Bericht beschreibt, wie sich die Eintritte in die Förderung mit abschlussorientierten beruflichen Weiterbildungen seit 2014 entwickelt haben. Dies erlaubt einen Vergleich der Entwicklungen vor und nach Einführung der Prämie.
- Die absoluten Zugangszahlen veränderten sich im Zeitraum von 2014 bis 2018 kaum und erreichten im Jahr 2019 mit etwa 75.000 Zugängen einen Höchststand.
- Zugenommen haben zwischen den Jahren 2014 bis 2019 insbesondere die absoluten Zugänge in die abschlussorientierte geförderte Weiterbildung von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, von Männern, von Personen aus dem Rechtskreis SGB III sowie von Beschäftigten.
- Der Anteil der geförderten Arbeitslosen, bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand, ist zwischen 2016 bis 2019 gestiegen.
- Bei den zwischen 2014 bis 2018 in die Maßnahme eingetretenen Personen nahm der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen über die Zugangskohorten geringfügig ab, während der Anteil der Abbrüche leicht anstieg (von den zugelassenen kommunalen Trägern bewilligte Maßnahmen sind hier nicht berücksichtigt).

Inhalt

In aller Kürze	3
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
Danksagung.....	7
1 Ausgangslage.....	8
2 Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung	9
3 Teilnahmestrukturen: Zugänge	11
4 Teilnahmestrukturen: Erfolgreiche Abschlüsse und Maßnahmeabbrüche	14
5 Fazit	17
6 Abschließende Bemerkung.....	19
Literatur	20
Anhang.....	21
Abbildungsverzeichnis.....	22

Zusammenfassung

Seit dem 1. August 2016 können Teilnehmende an einer durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung, die auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielt, unter bestimmten Voraussetzungen eine Weiterbildungsprämie erhalten. Diese beträgt bei erfolgreichem Abschluss der Zwischen- bzw. Abschlussprüfung 1.000 bzw. 1.500 Euro. Die Weiterbildungsprämien sollen zum einen die Motivation zur Aufnahme einer Weiterbildung erhöhen, zum anderem auch das Durchhaltevermögen stärken und vorzeitige Abbrüche verhindern. Eine Ermittlung der kausalen Effekte der Weiterbildungsprämie ist nicht ohne starke Modellierungsannahmen möglich, da die Prämie flächendeckend eingeführt wurde und alle Teilnehmenden an einer geförderten abschlussorientierten beruflichen Weiterbildung seitdem Anspruch auf die Prämie haben. Somit ist es nicht ohne Weiteres möglich, eine geeignete Vergleichsgruppe zu konstruieren, die für eine Wirkungsanalyse benötigt würde.

Dieser Beitrag präsentiert deskriptive Auswertungen zur Entwicklung der Zugänge in geförderte abschlussorientierte berufliche Weiterbildungen für den Zeitraum zwei Jahre vor bis vier Jahre nach Einführung der Weiterbildungsprämien im August 2016. Dabei wird auch auf Entwicklungen bei der Zusammensetzung der Teilnehmenden eingegangen.

Die aggregierten Zugangszahlen zeigen zunächst, dass seit dem Jahr 2014 die abschlussorientierten Weiterbildungen über die Jahre hinweg etwa 20 Prozent der geförderten beruflichen Weiterbildungen insgesamt ausmachen. Die absolute Zahl der Zugänge in abschlussorientierte Weiterbildungen nimmt im Zeitverlauf im Trend leicht zu und erreicht 2019 mit etwa 75.000 Zugängen einen Höchststand. Im Jahr 2019 trat das Qualifizierungschancengesetz in Kraft, das die Fördermöglichkeiten für Beschäftigte stark erweitert hat. Seitdem nimmt die Bedeutung der Beschäftigtenqualifizierung in der geförderten Weiterbildung zu. Zuletzt zeigen die aggregierten Zahlen einen Rückgang der Zugänge zu Beginn der Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020.

Die absolute Zahl der Zugänge kann auch davon beeinflusst werden, wie viele Personen arbeitslos gemeldet sind und so für eine Förderung in Frage kommen. Deshalb werden für weitere Auswertungen auch Förderintensitäten betrachtet, für die die Zugangszahlen auf den jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand bezogen werden. Die Förderintensität ist insbesondere zwischen 2016 und 2019 gestiegen (2020 pandemiebedingt allerdings wieder zurückgegangen). Die hier beobachteten Entwicklungen lassen sich jedoch nicht kausal interpretieren, sondern könnten neben der Einführung der Weiterbildungsprämie auf zahlreiche weitere Faktoren zurückzuführen sein.

Da die Weiterbildungsprämie Anreize für bestimmte Personengruppen liefern könnte, die ohne eine Prämie nicht an einer Weiterbildung teilgenommen hätten, könnte die Prämie auch die Zusammensetzung der Teilnehmenden beeinflussen. Die deskriptive Auswertung nach Zugangsstrukturen in abschlussorientierte Weiterbildungen zeigt, dass zwischen 2014 und 2019

absolut vor allem die Zugangszahlen von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, von Männern, von Personen aus dem Rechtskreis SGB III sowie von Beschäftigten gestiegen sind.

Da die Prämie jeweils nach erfolgreichem Abschluss der Zwischen- bzw. Abschlussprüfung ausbezahlt wird, könnte sie zudem Anreize schaffen, die geförderte Weiterbildung nicht vorzeitig abzubrechen. Deshalb werden zuletzt auch Entwicklungen der erfolgreichen Abschlüsse sowie Abbrüche dargestellt. Es zeigt sich, dass bei den Zugängen in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung – ohne zugelassene kommunale Träger (zKT) – der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen zwischen 2014 und 2018 leicht abgenommen, der Anteil der Abbrüche leicht zugenommen hat. Auch hier ist aufgrund des rein deskriptiven Charakters der Auswertungen keine Aussage über kausale Wirkungen möglich.

Summary

Since August 1, 2016, individuals who participate in and successfully complete a further vocational training program aiming for a certified vocational degree (retraining) that is subsidized under Section 81 of the German Social Code III (SGB III), are entitled to bonuses. These bonuses amount to 1.000 Euro for a passed intermediate and 1.500 Euro for a passed final exam. They were introduced under the assumption that financial incentives can play a role in training participation of unemployed and employed workers. The bonuses are intended to foster the take up of retraining and to reduce premature drop out. Because of the design of the bonus and the way it was introduced, it is not possible to determine the causal effects of the bonus without strong modelling assumptions. The main reason is the difficulty of finding a suitable control group, which cannot be easily constructed ex post.

To provide descriptive evidence concerning the use of retraining, this report paper documents the development of entries into such courses and disaggregates these according to various criteria. The analyses cover the period of two years before to four years after the introduction of the bonuses in August 2016.

Over the years retraining accounts for about 20 percent of all subsidized training courses. The absolute number of entries into retraining peaks in 2019 at around 75,000. In total, there has been a slight upward trend since 2014. Since 2019, the number of employed workers starting a retraining course has increased, which is likely due to the Qualification Opportunities Act (“Qualifizierungschancengesetz”), which came into force in 2019 and extended the funding opportunities for employed workers. At the start of the pandemic in spring 2020 there was a slump in entries in all training courses and retraining.

In relation to the annual average number of unemployed, the retraining intensity increased in particular in the years 2016 to 2019 (although it declined again in 2020 due to the pandemic). However, this may have other causes than the introduction of the bonus.

In addition to an increase in the number of participants, the bonus might also affect the composition of the participants. In the course of the years 2014 to 2019, the absolute numbers of

persons with foreign citizenship, men, retraining cases founded by SGB III, and employees enrolled in retraining increased.

Since the bonus is paid after successful completion of the intermediate or final exam, it might also create incentives to not prematurely drop out of the subsidized training. In the years 2014 to 2018, there was a slight decline in the share of successfully completed measures across the entry cohorts (excluding data from Job Centres administered solely by the municipalities). In the case of early terminations, a slight increase can be seen in the entry cohorts of the years 2014 to 2018. Again, this evidence is descriptive and cannot be interpreted causally.

Danksagung

Wir danken dem Fachbereich AM41 der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – insbesondere Sandra Fahrinkrug – für die Kooperation bei der Konzeption und Erstellung des Forschungsberichts. Dem zentralen Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit danken wir für die Bereitstellung der Daten. Bei Bernd Fitzenberger und Basha Vicari bedanken wir uns für hilfreiche Anmerkungen.

1 Ausgangslage

Am 2. Juni 2016 beschloss der Deutsche Bundestag mit den Stimmen der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD den geänderten Gesetzentwurf 18/8042 der Bundesregierung zur Stärkung der beruflichen Weiterbildung und des Versicherungsschutzes in der Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz AWStG). Im AWStG ist festgelegt, Teilnehmenden an einer geförderten abschlussorientierten Weiterbildung nach Bestehen einer entsprechenden Zwischenprüfung eine Prämie von 1.000 Euro und nach Bestehen der Abschlussprüfung eine Prämie von 1.500 Euro auszuzahlen. Der Gesetzgeber hatte diese Prämien zunächst auf Förderbeginn seit dem 1. August 2016 bis zum 31. Dezember 2020 befristet und im Mai 2020 für Förderbeginn bis zum 31. Dezember 2023 verlängert.

Teilnehmende an einer nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung erhalten diese Prämie bei Förderbeginn im oben genannten Zeitraum unter folgenden Voraussetzungen (§ 131a Absatz 3 SGB III; s. hierzu auch die „Fachlichen Weisungen (FW) Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) – Arbeitslose und Beschäftigte“ der Bundesagentur für Arbeit): Die Weiterbildung muss zu einem Abschluss in einem Ausbildungsberuf führen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist. Dies umfasst Umschulungen, Vorbereitungslehrgänge auf sogenannte Externen- bzw. Nichtschülerprüfungen bei Industrie- und Handels- sowie Handwerkskammern und berufsanschlussfähige Teilqualifikationen im Sinne der Bundesagentur für Arbeit (BA). Die ausbildungsrechtlichen Vorschriften müssen zudem eine entsprechende Prüfung vorsehen, die auch bestanden wird. Dies muss durch die Teilnehmenden individuell durch Vorlage eines Prüfungsnachweises aktiv nachgewiesen werden.

Diese Weiterbildungsprämien wurden vor dem Hintergrund eingeführt, dass finanzielle Aspekte für die Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitslosen (und Beschäftigten) eine Rolle spielen könnten. Dies gilt insbesondere für längere abschlussorientierte Maßnahmen. Die Prämien sollen einen finanziellen Anreiz bieten, die Weiterbildung aufzunehmen und sie dann nicht vorzeitig abzubrechen. Dies kann insbesondere für solche Personengruppen relevant sein, deren Arbeitslosengeld-Anspruch aufgrund einer vorangegangenen Beschäftigung im Niedriglohnssektor relativ gering ausfällt. So zeigen Dietz/Osiander (2014) anhand von Befragungsdaten unter Arbeitslosen, dass finanzielle Aspekte häufig als Schwierigkeiten bei einer möglichen Aufnahme einer Weiterbildung genannt werden – entweder weil zukünftige finanzielle Erträge der Weiterbildung als unsicher wahrgenommen werden oder weil Personen während der Weiterbildung nach eigenen Angaben nicht längere Zeit auf reguläres Einkommen verzichten können. In einem anderen Beitrag analysieren Osiander/Dietz (2016), dass die subjektiv geäußerte Wahrscheinlichkeit, an einer Weiterbildung teilzunehmen, zudem mit bestimmten finanziellen Anreizen ansteigt – darunter auch Weiterbildungsprämien.

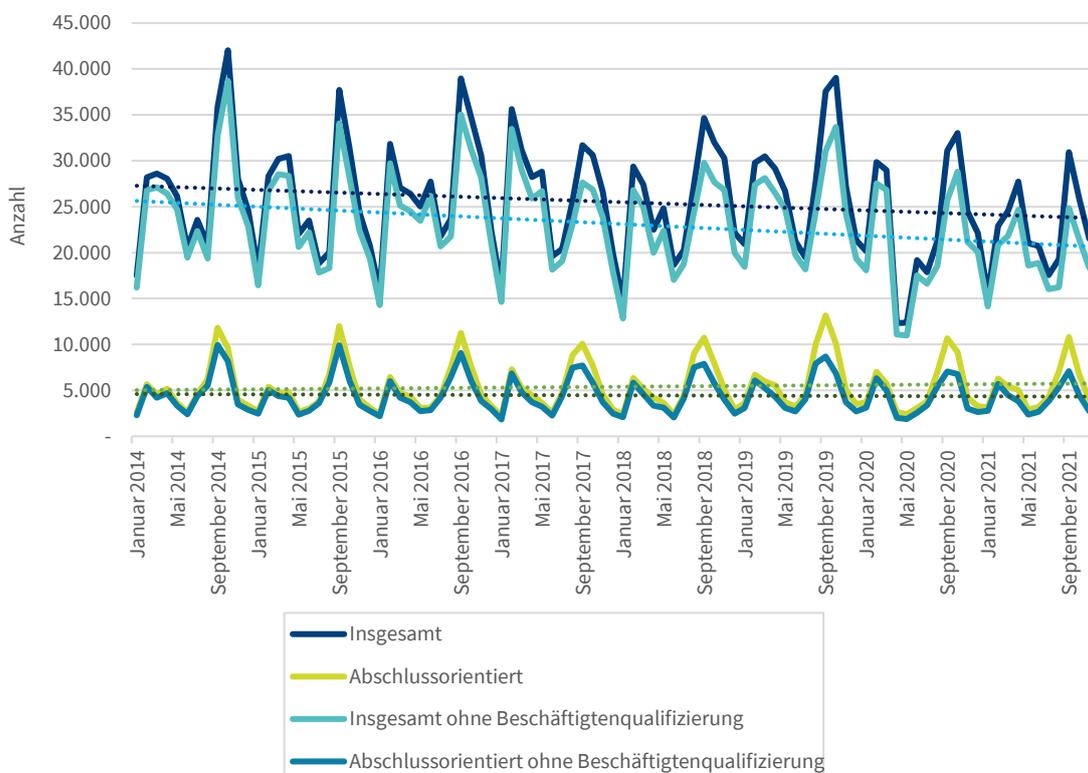
Dieser Beitrag präsentiert auf Basis von Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit deskriptive Befunde dazu, wie sich die Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung seit dem Jahr 2014 entwickelt haben. Für eine evidenzbasierte Politikberatung wäre es erstrebenswert, die kausalen Wirkungen von Weiterbildungsprämien auf arbeitsmarktpolitisch relevante Ergebnisvariablen identifizieren zu können. Solche Erfolgsindikatoren sind

beispielsweise die Teilnahmewahrscheinlichkeit an abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahmen, der Anteil tatsächlich erfolgreich abgeschlossener Maßnahmen sowie weitere Arbeitsmarktergebnisse wie Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung und die Vermeidung von Leistungsbezug. Eine solche kausale Evaluation scheitert bei der Einführung der Weiterbildungsprämien allerdings daran, dass es keine geeignete Vergleichsgruppe gibt, mit der entweder die potenziell oder aber die tatsächlich Teilnehmenden an abschlussorientierten Weiterbildungen verglichen werden können (s. Anhang).

2 Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung

Abbildung 1 zeigt die monatlichen Zugänge in die Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) im Zeitraum von Januar 2014 bis September 2021 für geförderte Maßnahmen insgesamt und darunter abschlussorientierte Weiterbildungen sowie ohne und inklusive Beschäftigtenqualifizierung.

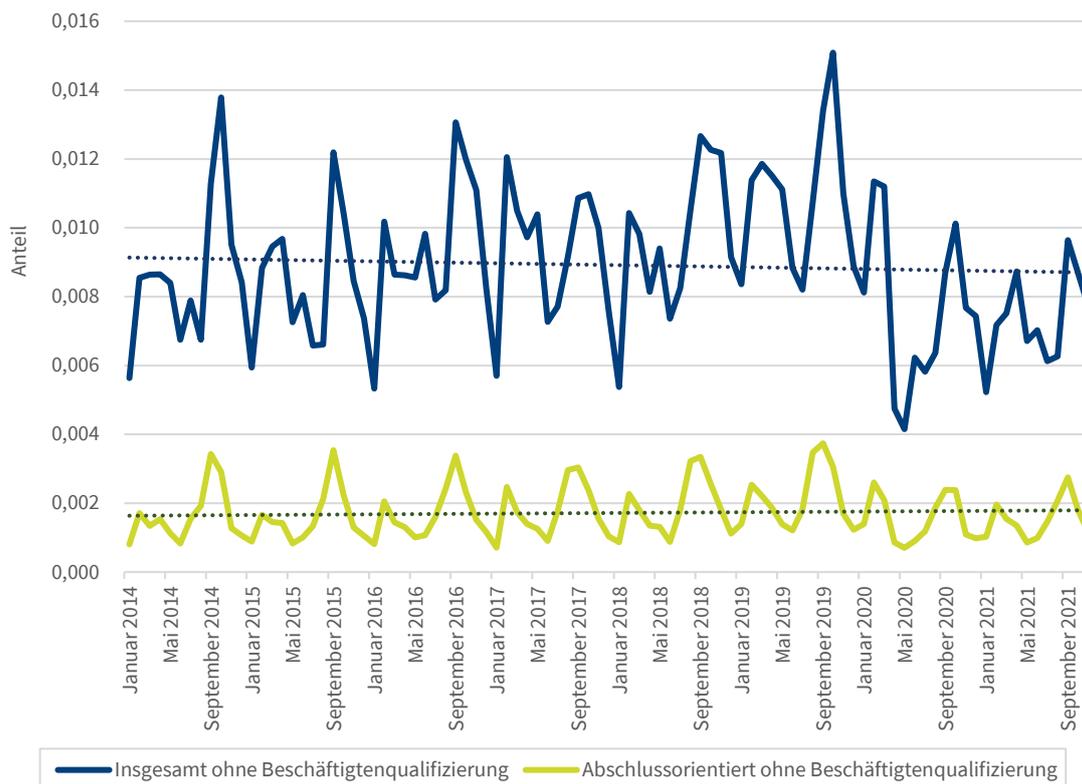
Abbildung 1: Monatliche Zugänge in die Förderung beruflicher Weiterbildung in den Jahren 2014 bis 2021



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Die Zugänge in Maßnahmen beruflicher Weiterbildung folgen saisonalen Schwankungen. Im September und Oktober finden üblicherweise die meisten Eintritte im Jahresverlauf statt. Ergänzend zu den Darstellungen in der Grafik auf Monatsebene, zeigt eine Aggregation über die Kalenderjahre: Im Jahr 2014 lag die Summe an Eintritten bei etwa 320.000, im Jahr 2020 bei rund 270.000. Im Jahr 2019 gab es mit knapp 331.000 Zugängen insgesamt einen Höchststand an Zugängen im betrachteten Zeitraum. Insgesamt sind die Zugangszahlen aber im Trend leicht rückläufig, wie die gepunkteten Trendlinien veranschaulichen. Die abschlussorientierten Weiterbildungen machen über die Jahre hinweg etwa 20 Prozent aller Weiterbildungen aus. Sie erreichen ebenfalls 2019 mit etwa 75.000 Zugängen einen Höchststand. Die seit 2019 zunehmende Bedeutung der Beschäftigtenqualifizierung dürfte vor allem auf das Inkrafttreten des Qualifizierungschancengesetzes und die damit verbundenen Fördermöglichkeiten zurückzuführen sein. Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 kam es sowohl bei den Maßnahmen insgesamt als auch bei den abschlussorientierten Weiterbildungen zu einem Einbruch bei den Zugangszahlen.

Abbildung 2: Monatliche Zugänge in die Förderung beruflicher Weiterbildung (ohne Beschäftigtenqualifizierung) in den Jahren 2014 bis 2021, bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen im Vormonat



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 2 veranschaulicht den Anteil der monatlichen Zugänge in FbW (ohne Beschäftigungsförderung) bezogen auf den Arbeitslosenbestand im Vormonat. Der Quotient berücksichtigt im Gegensatz zu den absoluten Zahlen aus Abbildung 1 also die Anzahl der Personen, die potenziell mit einer Weiterbildung gefördert werden könnten. Da der Bestand an

Arbeitslosen bis zu Beginn der Covid-19-Pandemie rückläufig war, ist der relative Rückgang der Eintritte in geförderte Weiterbildung im Vergleich zu den absoluten Zahlen weniger stark ausgeprägt. Insgesamt zeigt sich bei den abschlussorientierten Weiterbildungen im Gegensatz zu allen FbW im Beobachtungszeitraum ein leicht positiver Trend bei den Eintritten, zumindest bis zum Beginn der Pandemie.

3 Teilnahmestrukturen: Zugänge

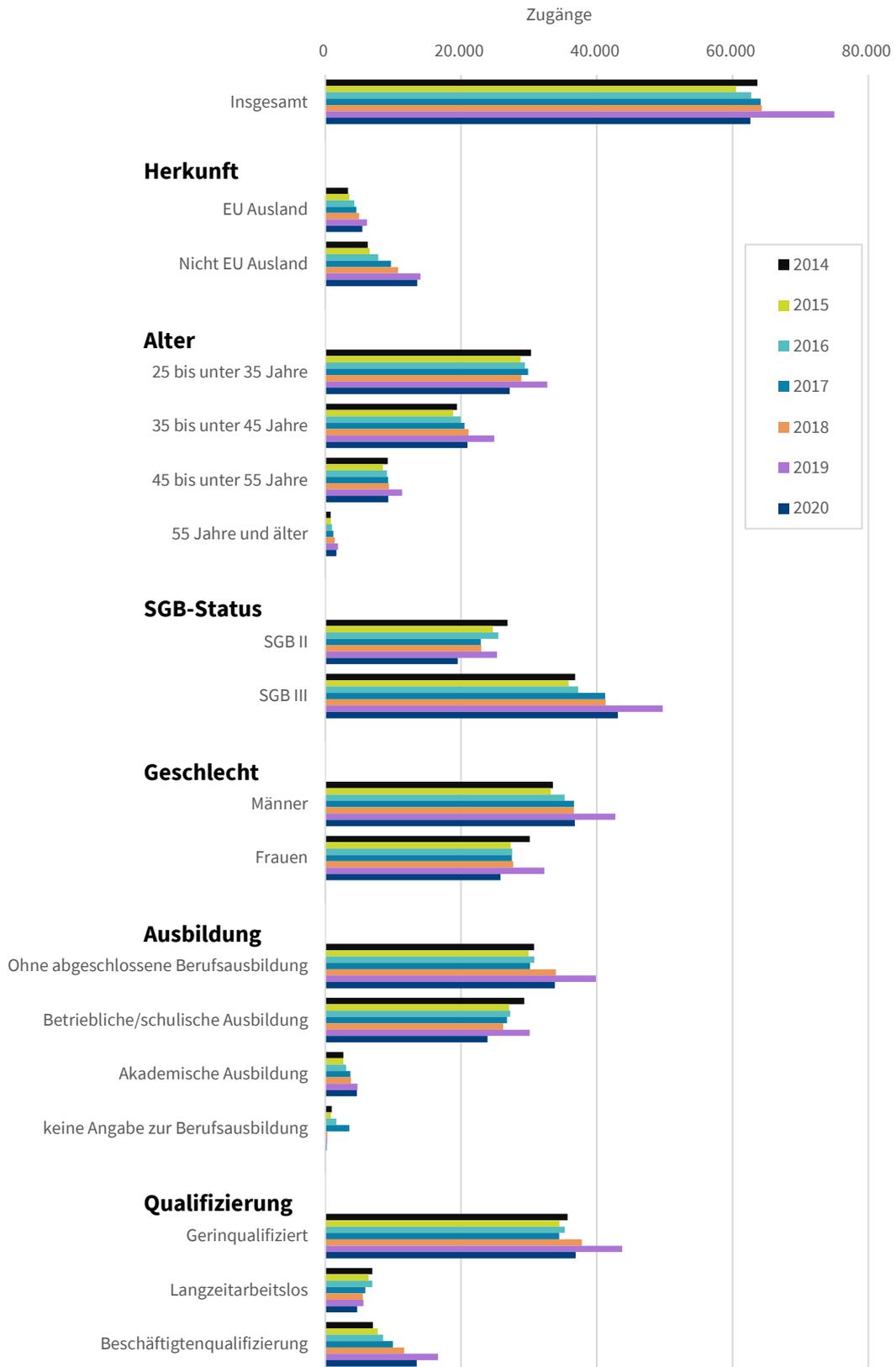
Die Weiterbildungsprämie soll unter anderem dazu beitragen, Personen für die Teilnahme an einer abschlussorientierten Weiterbildung zu gewinnen, die dies ohne Prämie nicht in Erwägung gezogen hätten. Neben einem Anstieg der Teilnehmendenzahlen könnte die Einführung einer Prämie auch die Zusammensetzung der Teilnehmenden beeinflussen. Wenn Personen mit bestimmten Merkmalen stärker auf die Anreizwirkung der Prämie reagieren (z.B. arbeitsmarktfremere Personen, die möglicherweise eher Schwierigkeiten beim Erlernen eines neuen Berufs erwarten und deshalb eine geringere Teilnahmebereitschaft aufweisen), dürfte sich dies in veränderten Teilnahmestrukturen widerspiegeln.

Die folgenden Auswertungen beschränken sich auf Eintritte in abschlussorientierte Weiterbildungen für den Zeitraum 2014 bis 2020, da nur bei diesen seit August 2016 die Prämie nach § 131a Absatz 3 SGB III gezahlt werden kann. Dargestellt sind erstens die absoluten Zugangszahlen für Gruppen mit bestimmten Merkmalen (Abbildung 3) und zweitens der Anteil der Zugänge der jeweiligen Gruppen bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand der jeweiligen Gruppe (Abbildung 4).

Abbildung 3 zeigt zunächst die absoluten Zugangszahlen in abschlussorientierte Weiterbildungen insgesamt und untergliedert nach Strukturmerkmalen. Wie schon die monatlichen Zugangszahlen in Abbildung 1 zeigen, gab es im Jahr 2019 mit knapp 75.000 Zugängen einen Höchststand. Wie erwähnt, dürfte dies mit dem Inkrafttreten des Qualifizierungschancengesetzes zusammenhängen. Im Jahr 2020 kam es zu einem vermutlich pandemiebedingten Einbruch. Vergleicht man die Jahre 2015 und 2017, also vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämien im Jahr 2016, lassen sich bei den absoluten Zugangszahlen jedoch keine größeren Veränderungen erkennen. Stetig zugenommen haben in den Jahren 2014 bis 2019 die absoluten Zugangszahlen von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, des Rechtskreises SGB III, Männern sowie Beschäftigten in die abschlussorientierte Förderung; allerdings zeigen sich entsprechende Trends schon vor der Einführung der Prämie im Jahr 2016.

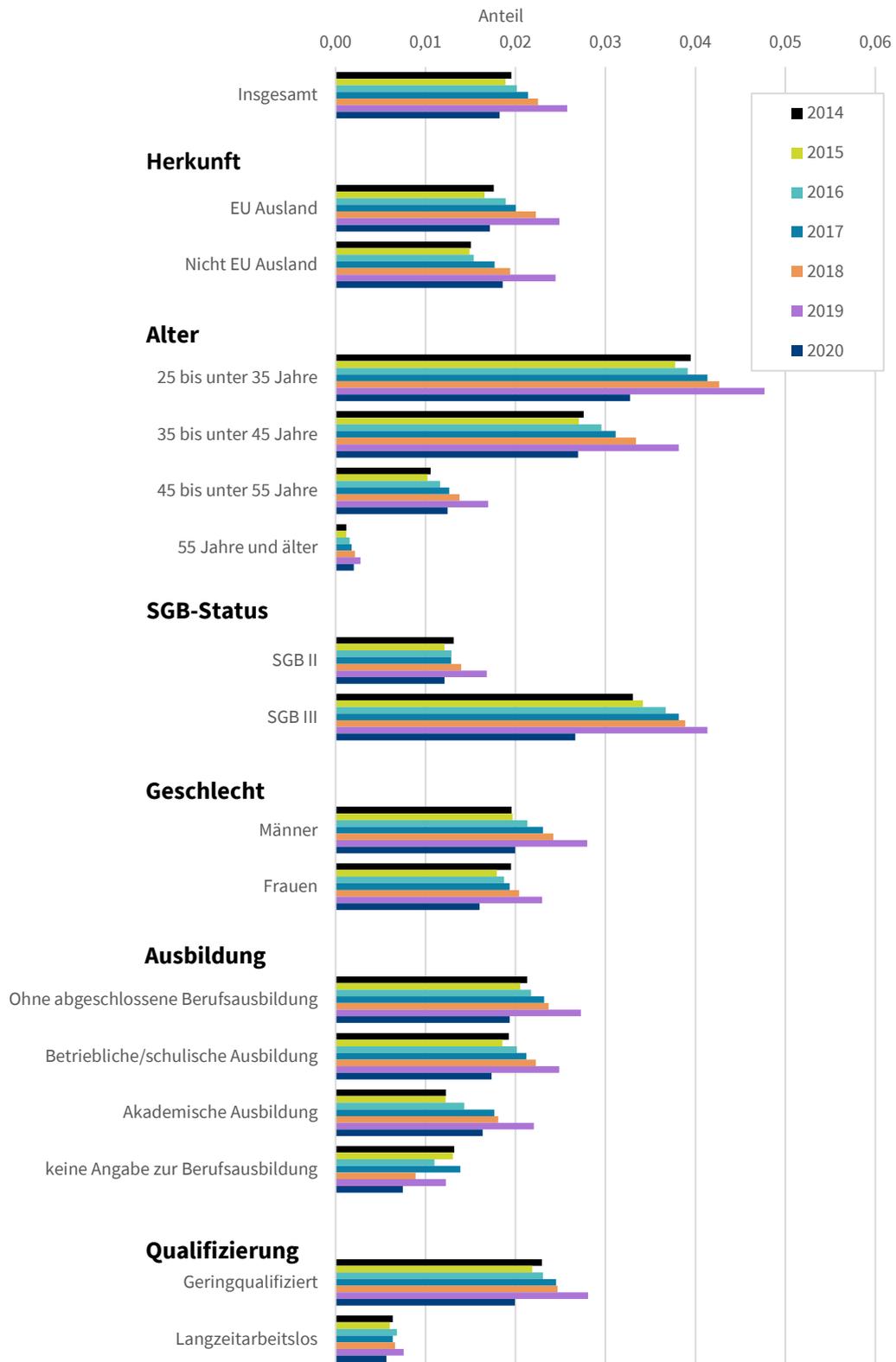
Absolute Zugangszahlen in die Förderung können dadurch beeinflusst sein, wie viele Personen arbeitslos gemeldet sind. Abbildung 4 bezieht die Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne Beschäftigtenqualifizierung) daher auf den jahresdurchschnittlichen Bestand an Arbeitslosen der jeweiligen Personengruppe. In den Jahren 2014 bis 2019 stieg die so berechnete Förderintensität insgesamt von 2,0 auf 2,6 Prozent; im „Corona-Jahr“ 2020 sank sie dann wieder unter den Ausgangswert auf 1,8 Prozent.

Abbildung 3: Absolute Zugangszahlen ausgewählter Personengruppen in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung, 2014 bis 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Abbildung 4: Anteil der Zugänge ausgewählter Personengruppen in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne Beschäftigtenqualifizierung), bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen der jeweiligen Gruppe, 2014 bis 2020



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die Förderintensität steigt dabei insbesondere im Zeitraum 2016 bis 2019 an, also seit der Einführung der Prämie. Dies kann aber auch auf andere Gründe zurückzuführen sein, z.B. auf eine erhöhte Bedeutung abschlussorientierter Weiterbildungsförderung in den Agenturen und Jobcentern. Von 2014 bis 2019 steigende Förderintensitäten finden sich auch bei einer Differenzierung nach den meisten Strukturmerkmalen. Eine Ausnahme bilden die Langzeitarbeitslosen, deren Anteil im Zeitverlauf bis ins Jahr 2019 konstant um die 0,6 bis 0,7 Prozent liegt. Darüber hinaus zeigt Abbildung 4, dass – bezogen auf ihren Anteil am Arbeitslosenbestand – besonders intensiv jüngere Arbeitslose sowie Arbeitslose im Rechtskreis SGB III eine abschlussorientierte geförderte Weiterbildung aufnehmen.

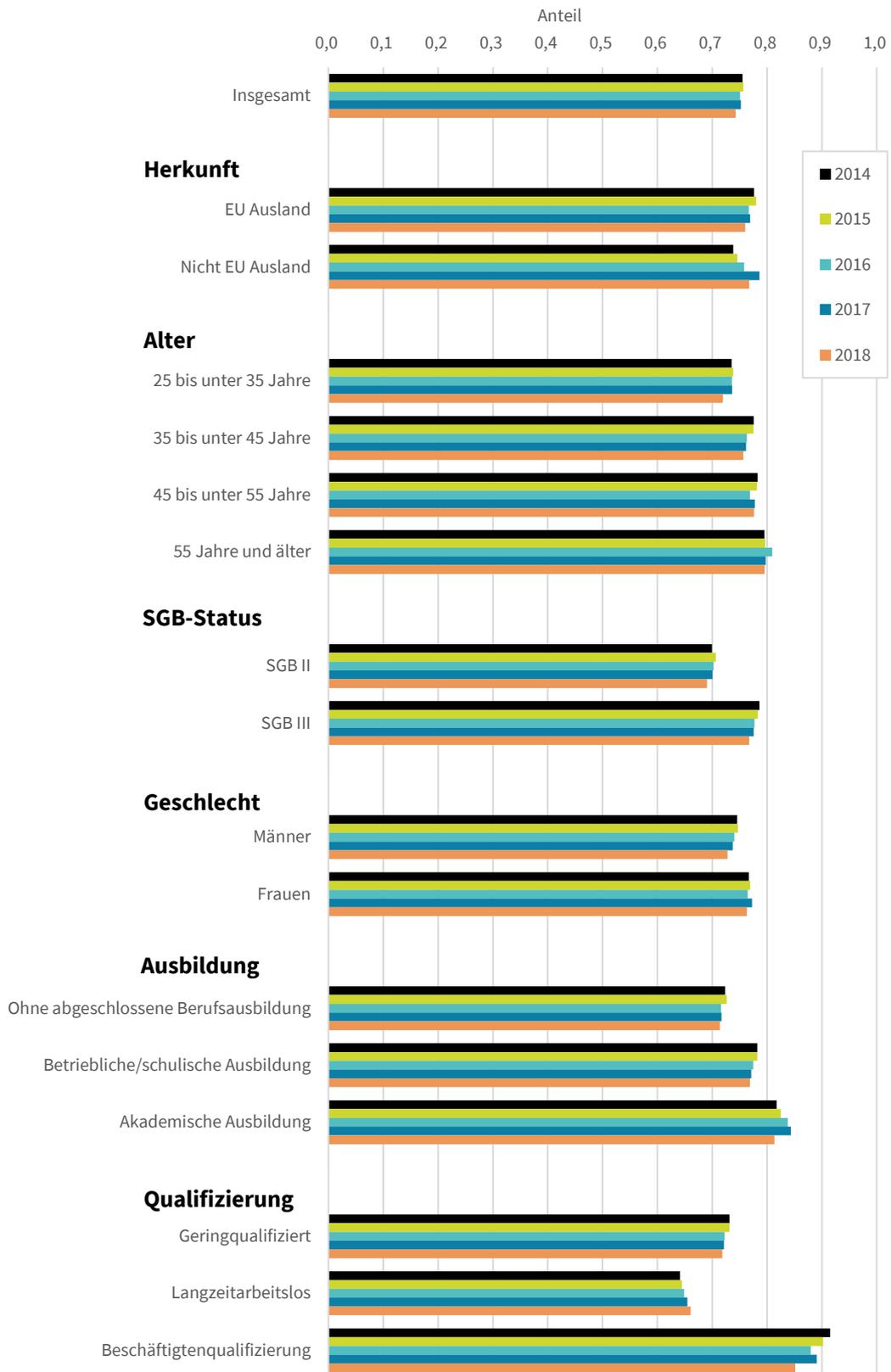
Im Ergebnis scheint die Einführung der Weiterbildungsprämie im Jahr 2016 damit keine deutlichen Trendveränderungen bei den absoluten Zugängen in die Förderung ausgelöst zu haben. Die Förderintensität (bezogen auf den Arbeitslosenbestand, ohne Beschäftigtenqualifizierung) ist dagegen insbesondere im Zeitraum 2016 bis 2019 gestiegen – dies kann aber auch andere Ursachen als die Einführung der Prämie haben. Eine kausale Interpretation ist auf dieser Basis jedoch nicht möglich, da unbekannt ist, wie sich sowohl die Zugänge als auch die Förderintensität ohne die Einführung der Prämien entwickelt hätten.

4 Teilnahmestrukturen: Erfolgreiche Abschlüsse und Maßnahmeabbrüche

Neben einer Steigerung der Teilnahmebereitschaft an abschlussorientierten Weiterbildungen sollen die Prämien auch das Durchhaltevermögen der Teilnehmenden erhöhen. Da die Prämie jeweils nach erfolgreichem Nachweis der Zwischenprüfung bzw. Abschlussprüfung ausgezahlt wird, kann sie Anreize schaffen, die geförderte Weiterbildung nicht vorzeitig abzubrechen. Die folgende Analyse der erfolgreichen Abschlüsse und Abbrüche beschränkt sich auf den Rechtskreis SGB III sowie Daten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung im Rechtskreis SGB II. Informationen zum Maßnahmeergebnis der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zKT) im Rechtskreis SGB II liegen bei vielen Trägern nur in einer unzureichenden Qualität vor, sodass sie in der Auswertung nicht berücksichtigt werden können.

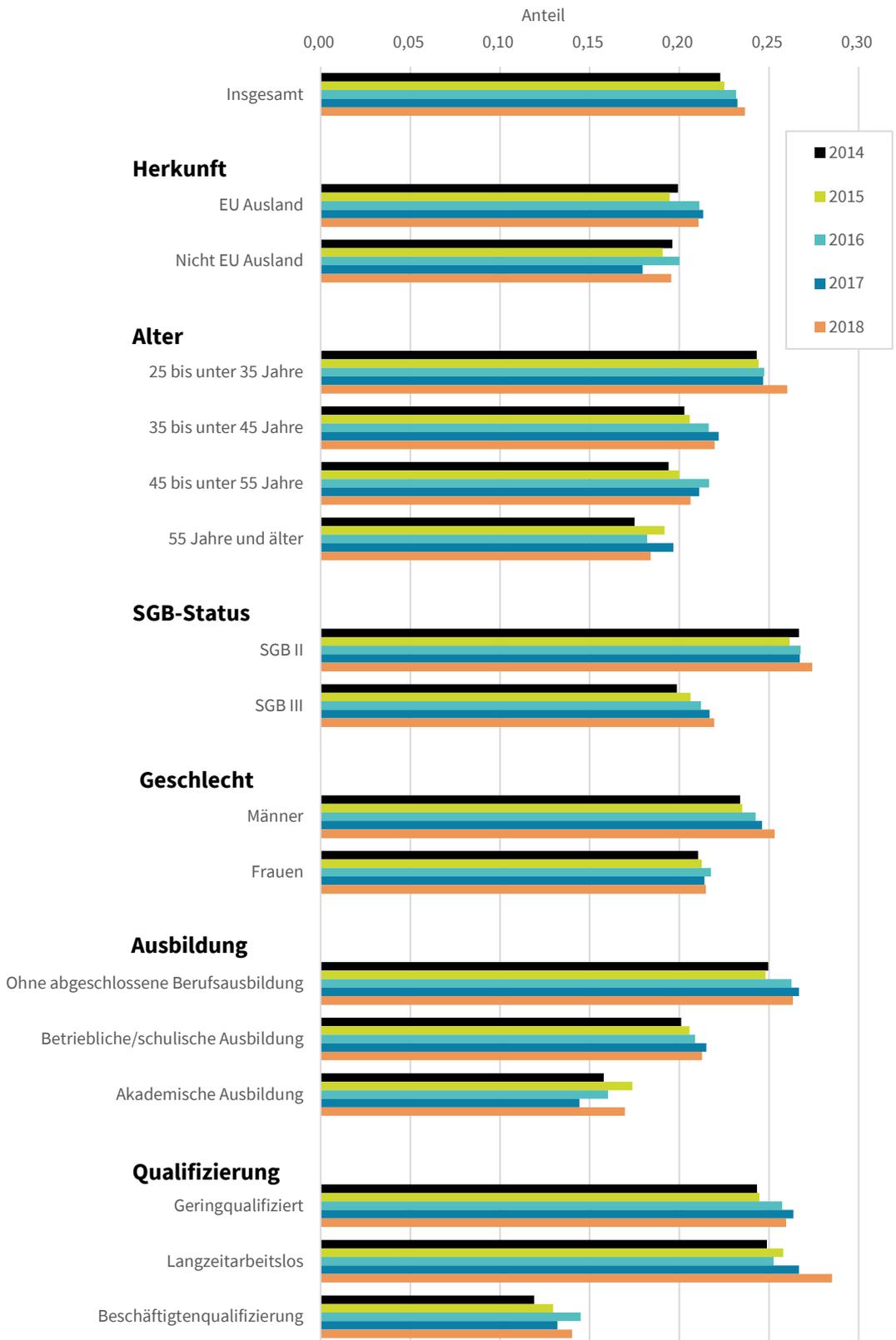
Abbildung 5 stellt zunächst den Anteil der erfolgreichen Abschlüsse abschlussorientierter geförderter Weiterbildungen dar, die in den Jahren 2014 bis 2018 begonnen wurden. Da zu den abschlussorientierten Weiterbildungen vor allem auch Umschulungen zählen, die bis zu drei Jahre andauern, können mit den aktuellen Daten nur Abschlüsse für Zugänge bis zum Jahr 2018 sinnvoll ausgewertet werden. Allerdings können Zugänge des Jahres 2018 im weiteren Verlauf der Maßnahme bereits von der Pandemie betroffen gewesen sein. Die vielfältigen pandemiebedingten Einschränkungen für Bildungsträger und Teilnehmende (vorübergehende Aussetzung von Präsenzunterricht, Umstellung auf digitale Formate, Betreuungspflichten der Teilnehmenden) können einen Anstieg bei den Abbrüchen bzw. einen Rückgang erfolgreicher Abschlüsse mit sich gebracht haben, der nicht mit der Weiterbildungsprämie zusammenhängt.

Abbildung 5: Anteil erfolgreicher Abschlüsse an den Zugängen ausgewählter Jahre in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne zKT), 2014 bis 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 6: Anteil der Abbrüche an den Zugängen ausgewählter Jahre in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne zKT), 2014 bis 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 5 macht zunächst deutlich, dass es für Zugänge im Zeitraum 2014 bis 2018 kaum Unterschiede beim Anteil der erfolgreich abgeschlossenen abschlussorientierten Weiterbildungen gab; der Anteil liegt bei 76 (2014) bis 74 Prozent (2018). Auch für die einzelnen Gruppen nach Strukturmerkmalen sieht man im Zeitverlauf wenig Änderungen beim Anteil der erfolgreich abgeschlossenen abschlussorientierten FbW. Die Zahlen zeigen allerdings, dass der Anteil der erfolgreich abgeschlossenen Weiterbildungen mit dem Bildungsniveau etwas ansteigt. Personen im Rechtskreis SGB II und Langzeitarbeitslose schließen unterdurchschnittlich oft ihre Weiterbildung erfolgreich ab, ausländische Teilnehmende hingegen sogar etwas häufiger als der Durchschnitt. Der höchste Anteil erfolgreicher Abschlüsse findet sich für Beschäftigte.

Informationen zur Inanspruchnahme der Weiterbildungsprämie liegen mit einer ausreichenden Datenqualität nur im Rechtskreis SGB III vor. Von den im Jahr 2018 begonnenen Förderungen und in den nachfolgenden Jahren erfolgreich beendeten Förderungen der beruflichen Weiterbildung mit Abschluss wurden in 77 Prozent der Fälle mindestens eine Weiterbildungsprämie gezahlt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Bei den übrigen 23 Prozent ist unbekannt, ob die Prämie bei den Teilnehmenden ggf. unbekannt war, die Prämie – z.B. wegen geringer Anreizrelevanz – vergessen wurde oder ob Nachweise nicht vollumfänglich eingereicht und deshalb keine Weiterbildungsprämie gezahlt wurde.

Abbildung 6 stellt den Anteil der vorzeitigen Abbrüche an den Zugängen in den Jahren 2014 bis 2018 in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung dar. Hier lässt sich – gegenläufig zu den erfolgreichen Abschlüssen – ein leichter Anstieg der Abbrüche insgesamt feststellen, von 22 (2014) auf 24 (2018) Prozent.¹ Relativ stark ausgeprägt ist dieser Anstieg unter den 25- bis unter 35-jährigen, unter den Langzeitarbeitslosen sowie unter den Beschäftigten (bei denen der Anteil der abgebrochenen abschlussorientierten FbW aber von allen betrachteten Gruppen mit 12 bis 15 Prozent am geringsten ist).

Insgesamt weist die deskriptive Evidenz damit nicht darauf hin, dass die Einführung der Weiterbildungsprämie mit einem Rückgang der Abbruchzahlen einhergegangen ist. Wiederum lässt sich dieser Befund nicht kausal interpretieren.

5 Fazit

Seit dem 1. August 2016 erhalten Arbeitnehmende, die an einer nach § 81 SGB III geförderten beruflichen Weiterbildung teilnehmen, welche auf einen Abschluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf zielt, unter bestimmten Voraussetzungen prüfungsbezogene Prämien (§ 131a Absatz 3 SGB III). Diese Weiterbildungsprämien wurden vor dem Hintergrund eingeführt, dass finanzielle Aspekte für die Weiterbildungsbeteiligung von Arbeitslosen (und Beschäftigten) eine Rolle spielen können. Sie sollen einen finanziellen Anreiz bieten, eine Weiterbildung aufzunehmen, nicht vorzeitig abubrechen und bis zum erfolgreichen Abschluss durchzuhalten. Aufgrund der Art und Weise der Einführung der Prämie und ihrer Ausgestaltung ist es mit gängigen Evaluationsansätzen nicht möglich, die kausalen Wirkungen der Prämie zu ermitteln.

¹ Die erfolgreichen und abgebrochenen Teilnahmen summieren sich nicht auf 100 Prozent, da Zähler und Nenner nicht zum selben Zeitpunkt ermittelt werden und Teilnehmende, die ihre Abschlussprüfung nicht bestanden haben, nicht dargestellt werden.

Hauptgrund ist das Fehlen einer geeigneten Vergleichsgruppe, die auch ex post nicht ohne weiteres konstruiert werden kann.

Um einen (deskriptiven) Eindruck der Entwicklungen abschlussorientierter geförderter Weiterbildungen zu gewinnen, stellt dieser Beitrag die Entwicklung der Zugänge in abschlussorientierte geförderte Weiterbildungen dar und disaggregiert diese Zugänge nach verschiedenen Kriterien. Dabei steht der Zeitraum zwei Jahre vor bis vier Jahre nach Einführung der Weiterbildungsprämien im August 2016 im Fokus.

Die abschlussorientierten Weiterbildungen machen über die Jahre hinweg etwa 20 Prozent aller Weiterbildungen aus. Die absoluten Zugangszahlen erreichen 2019 mit etwa 75.000 Zugängen einen Höchststand und nehmen im Zeitraum von 2014 bis 2020 im Trend leicht zu. Seit 2019 nimmt die Bedeutung der Beschäftigtenqualifizierung zu, was auf das Inkrafttreten des Qualifizierungschancengesetzes und die damit verbundenen Fördermöglichkeiten zurückzuführen sein dürfte. Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 kam es sowohl bei den Maßnahmen insgesamt als auch bei den abschlussorientierten Weiterbildungen zu einem vorübergehenden Einbruch bei den Zugangszahlen.

Die Weiterbildungsprämie soll dazu beitragen, Personen für die Teilnahme an einer abschlussorientierten Weiterbildung zu gewinnen. Neben einem Anstieg der Teilnehmendenzahlen könnte die Prämie damit auch die Zusammensetzung der Teilnehmenden beeinflussen. Da die Prämie jeweils nach erfolgreichem Abschluss der Zwischenprüfung bzw. Abschlussprüfung ausgezahlt wird, könnte sie zudem Anreize schaffen, die geförderte Weiterbildung nicht vorzeitig abzubrechen. Die vorliegende deskriptive Auswertung zeichnet Entwicklungen bei den Zugangsstrukturen und bei erfolgreichen Abschlüssen sowie Abbrüchen nach. Beobachtete Entwicklungen lassen sich allerdings nicht kausal interpretieren, sondern können neben der Einführung der Weiterbildungsprämie auf zahlreiche weitere Faktoren zurückzuführen sein.

Im Verlauf der Jahre 2014 bis 2019 sind absolut vor allem die Zugangszahlen von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, Männern, Personen aus dem Rechtskreis SGB III sowie Beschäftigten in die abschlussorientierte geförderte Weiterbildung gestiegen. Bezogen auf den jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenbestand ist die Förderintensität insbesondere in den Jahren 2016 bis 2019 gestiegen (2020 pandemiebedingt allerdings wieder zurückgegangen). Dies zeigt sich ganz überwiegend auch bei einer Differenzierung nach Personengruppen, kann aber auch andere Ursachen als die Einführung der Prämie haben.

Bei den Eintritten in den Jahren 2014 bis 2018 in die abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne zkt) zeigt sich über die Eintrittskohorten ein geringfügiger Rückgang des Anteils der erfolgreich abgeschlossenen Maßnahmen. Bei den vorzeitigen Abbrüchen abschlussorientierter geförderter Weiterbildungen lässt sich bei den Zugangskohorten der Jahre 2014 bis 2018 entsprechend ein leichter Anstieg erkennen.

Zusammenfassend erbringen die deskriptiven Befunde damit keine starken Hinweise darauf, dass die Prämien die Anreize zur Teilnahme an abschlussorientierten geförderten Weiterbildungen und das Durchhaltevermögen gestärkt hätten. Aufgrund der deskriptiven Natur der Analysen können sie allerdings auch nicht als Beleg dafür herangezogen werden, dass die Prämien nicht gewirkt haben.

Ergänzend zu diesem Bericht hat das IAB im Juni 2022 eine Online-Befragung von Personen ohne Berufsabschluss im Arbeitslosengeldbezug durchgeführt – einer zentralen Zielgruppe abschlussorientierter Weiterbildungsmaßnahmen. Diese Befragung erhebt u.a. den Kenntnisstand zur Weiterbildungsprämie und die Bewertungen alternativer Anreizformen (Prämie, monatliche Zuzahlungen zum Arbeitslosengeld). Hierauf basierende Auswertungen liegen voraussichtlich im Herbst 2022 vor.

6 Abschließende Bemerkung

Aktuell ist vorgesehen, die Prämienregelung zu entfristen und ein monatliches Weiterbildungsgeld in Höhe von 150 Euro als Zuschuss zu den üblichen Lohnersatzleistungen einzuführen (BMAS 2022, S. 25). Wenn die Einführung solcher alternativer Anreizformen in den Folgejahren einer kausalen Wirkungsanalyse unterzogen werden sollen, wäre es angeraten, sie in einer Form einzuführen, die die Bildung einer geeigneten Vergleichsgruppe (s. auch Anhang) zulässt. Optimal wäre für eine Beurteilung ein Modellprojekt, in dem zufällig ausgewählte Personen diese Anreizform erhalten. Ist dies nicht umsetzbar, wäre ein alternativer Ansatz, diese Anreize zunächst nur für einen Teil aller Teilnehmenden einzuführen. Die Abgrenzung sollte dabei anhand eines Kriteriums erfolgen, welches die (potenziell) Geförderten und die für sie zuständigen Vermittlungsfachkräfte nicht beeinflussen können, wie z.B. nach dem Alter.

Literatur

- BMAS (2022). Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes. Abgerufen am 23.8.2022 unter:
https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-buergergeld.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- Dietz, M.; Osiander, C. (2014). Weiterbildung bei Arbeitslosen: Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen, IAB-Kurzbericht 14/2014.
- Osiander, C.; Dietz, M. (2016). Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen. In: Journal for Labour Market Research, 49(1), S. 59–76.

Anhang

Wie in Abschnitt 1 beschrieben, sieht das AWStG spezifische Bedingungen vor, unter denen die Weiterbildungsprämie ausgezahlt wird. Sobald diese Bedingungen erfüllt sind und die Prämie angefordert wurde, wird diese stets gewährt. Die Art und Weise der Einführung der Prämie hat dabei zur Folge, dass sich die Wirkung der Maßnahme mit Standard-Ansätzen der Evaluationsforschung nicht kausal evaluieren lässt.

Um Effekte einer Einführung von Prämien auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit an einer Maßnahme zu untersuchen, ließe sich grundsätzlich ein Differenzen-von-Differenzen-Ansatz heranziehen. Dabei würde berechnet, inwieweit sich die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei Personen verändert hat, für die eine Prämie eingeführt wurde. Der Vergleichsmaßstab wäre, inwieweit sich die Teilnahmewahrscheinlichkeit bei einer Vergleichsgruppe ansonsten ähnlicher Personen verändert hat, für die keine Prämie eingeführt wurde. Wenn sich die Teilnahmewahrscheinlichkeiten beider Gruppen ohne Einführung der Prämie ähnlich entwickelt hätten, lassen sich hierdurch weitere mögliche Einflüsse auf die Teilnahmequoten (z.B. konjunktureller, struktureller oder institutioneller Art) herausrechnen. Im vorliegenden Fall gibt es allerdings keine geeignete Vergleichsgruppe, mit der man die kontrafaktische Entwicklung, d.h. die Entwicklung der Teilnahmewahrscheinlichkeit ohne eine Einführung der Weiterbildungsprämien schätzen könnte.

Auch eine kausale Analyse der Wirkungen von Weiterbildungsprämien auf Abbruchwahrscheinlichkeiten und Arbeitsmarktergebnisse der Teilnehmenden erfordert den Vergleich der Teilnehmenden (die eine Prämie erhalten) mit denen einer geeigneten Vergleichsgruppe. Die Vergleichsgruppe bestünde hier aus ähnlichen Personen, die ebenfalls an einer abschlussorientierten Weiterbildung teilnehmen, aber keine Prämie erhalten. Wie bereits erläutert, ist es allerdings aufgrund der Art und Weise der Einführung der Weiterbildungsprämie nicht möglich, eine Vergleichsgruppe ansonsten ähnlicher Personen zu bilden, die diese Bedingungen erfüllen und keine Prämien erhalten.

Somit ist es ohne starke Modellierungsannahmen nicht möglich, die kausalen Effekte der Prämie auf unterschiedliche Erfolgsvariablen zu ermitteln.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Monatliche Zugänge in die Förderung beruflicher Weiterbildung in den Jahren 2014 bis 2021	9
Abbildung 2:	Monatliche Zugänge in die Förderung beruflicher Weiterbildung (ohne Beschäftigtenqualifizierung) in den Jahren 2014 bis 2021, bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen im Vormonat	10
Abbildung 3:	Absolute Zugangszahlen ausgewählter Personengruppen in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung, 2014 bis 2020	12
Abbildung 4:	Anteil der Zugänge ausgewählter Personengruppen in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne Beschäftigtenqualifizierung), bezogen auf den Bestand an Arbeitslosen der jeweiligen Gruppe, 2014 bis 2020	13
Abbildung 5:	Anteil erfolgreicher Abschlüsse an den Zugängen ausgewählter Jahre in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne zKT), 2014 bis 2018.....	15
Abbildung 6:	Anteil der Abbrüche an den Zugängen ausgewählter Jahre in abschlussorientierte geförderte Weiterbildung (ohne zKT), 2014 bis 2018.....	16

Impressum

IAB-Forschungsbericht 15|2022

Veröffentlichungsdatum

26. September 2022

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

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>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb1522.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://www.iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2215](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2215)

Rückfragen zum Inhalt

Prof. Dr. Gesine Stephan

Telefon: 0911 179-5850

E-Mail: gesine.stephan@iab.de