

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform

Von Hilmar Schneider*

Zusammenfassung: Der Beitrag analysiert die Wirksamkeit der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor und nach den Hartz-Reformen. Die Ergebnisse zeigen, dass berufliche Weiterbildung besser ist als ihr Ruf. Die positiven Effekte sind allerdings eher schwach, was aufgrund des Locking-In-Effekts bei der üblichen methodischen Vorgehensweise in kurzfristiger Betrachtung scheinbar negative Effekte hervorrufen kann. Wenn die Beschäftigungswahrscheinlichkeit durch die Maßnahmenteilnahme nur geringfügig verbessert wird, kann es Jahre dauern, bis sich dieser Effekt in einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer niederschlägt. Die Länge des Untersuchungszeitraums spielt daher eine sehr wesentliche Rolle für die Ergebnisse. Hierin dürfte auch eine wesentliche Ursache für die bisher eher widersprüchlichen Befunde zur Wirkung von FbW in der Literatur zu finden sein. Durch die Reform hat sich die Effektivität fast aller Weiterbildungsmaßnahmen spürbar verbessert. Dies beruht auf besserem Qualitätsmanagement, stärkerem Wettbewerb unter den Bildungsträgern und mehr Konsumentensouveränität. Die mit der Reform einhergehende Teilnehmerselektion scheint für das Ergebnis eher von untergeordneter Bedeutung zu sein. Eine Kosten-Nutzenanalyse zeigt allerdings, dass sich die Investition in berufliche Weiterbildung für die Arbeitslosenversicherung zumindest kurzfristig nach wie vor nicht rechnet.

Summary: This paper analyzes the effectiveness of training programs for the unemployed before and after the Hartz reforms. The results are indicating that training programs are performing better than commonly believed. However, their positive impact in terms of employment probability is weak, which might cause a seemingly negative effect in a short-term perspective, due to the locking-in effect. Since training is only slightly increasing the employment prospects of participants, it might take years until this is reflected in an employment probability being higher for participants than for non-participants. The length of the underlying observation period is thus becoming crucial for the result. This might also to a large extent explain the contradictory results in the existing literature. 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. However, a cost-benefit analysis shows that the training investment is still not beneficial for the unemployment insurance, at least in a short-term perspective.

1 Einleitung

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 Paradigmen-

* IZA, Bonn und DIW Berlin. Der Verfasser dankt Holger Bonin, Karl Brenke, Doris Hess, Lutz Kaiser, Helmut Schröder, Jacob Steinwede und Arne Uhendorff, ohne deren Vorarbeiten dieser Beitrag nicht möglich gewesen wäre. Alle verbleibenden Irrtümer gehen zu Lasten des Verfassers. Hilmar Schneider, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Postfach 7240, 53072 Bonn, E-Mail: schneider@iza.org

wechsel 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.

Demgegenüber besteht das Ziel der Neuausrichtung der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) in einer verbesserten Integration der zu Fördernden in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel soll durch breite Qualitätssteigerungen bei Weiterbildungsmaßnahmen und deren Rahmenbedingungen 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 Maßnahmeneinnehmer übertragen. Die neue Wahlfreiheit führt zu mehr Wettbewerb im Bildungsträgermarkt und schafft so auf Seiten der Anbieter Anreize zur Qualitätsverbesserung.

Mit der Einführung der so genannten Bildungszielplanung wurde ein weiteres Element geschaffen, um die nachfrageseitige Steuerung der beruflichen Weiterbildung zu stärken. Von den Arbeitsagenturen wird nunmehr verlangt, die Förderung der Weiterbildung am lokalen Arbeitskräftebedarf statt am vorgefundenen Angebot der Bildungsträger auszurichten. Hierzu wurde ein klarer Qualitätsmaßstab etabliert: Förderfähig sind nur noch Maßnahmen, die eine mindestens 70-prozentige Erfolgsquote sicherstellen. 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.

Ein ähnlicher Erfolgsmaßstab soll auch bei den zu fördernden Arbeitslosen angewendet werden. Einen Bildungsgutschein erhält nur, wer aus Sicht der zuständigen Arbeitsagentur eine hohe Erfolgswahrscheinlichkeit aufweist. In der Praxis wird dazu ein für Außenstehende nicht näher dokumentiertes Profiling-Verfahren angewandt, das dem jeweiligen Betreuer überdies einen gewissen Ermessensspielraum einräumt. Bei korrekter Zertifizierung der Maßnahmen wäre diese Bedingung ohnehin redundant, denn dann würde streng genommen bereits die Maßnahme allein die geforderte Erfolgsquote gewährleisten. Ein unerwünschter Nebeneffekt des Profilings besteht möglicherweise darin, dass Agenturen auf dessen Grundlage versucht sein könnten, Bildungsgutscheine bevorzugt solchen Arbeitslosen zukommen zu lassen, die auch ohne FbW gute Beschäftigungschancen besitzen. Da der Erfolg einer Agentur nach wie vor eher an absoluten statt an relativen Eingliederungsquoten gemessen wird, könnten Agenturen auf diesem Wege ihre Position im internen Ranking der BA verbessern. Im Extremfall könnte das dazu führen, dass bevorzugt diejenigen gefördert werden, bei denen die Förderung eher eine geringe Verbesserung der Beschäftigungschancen bewirkt, während diejenigen außen vor bleiben, bei denen das größte Potenzial zu einer Verbesserung ihrer Beschäftigungsaussichten vorhanden ist.

Neben administrativen Veränderungen wurden im Zuge der Reform Kürzungen bei den finanziellen Leistungsansprüchen vorgenommen, um Mitnahmeeffekte zu reduzieren und den Anreiz für eine frühe Beschäftigungsaufnahme zu erhöhen. Der Bezug von Unter-

haltsgeld wird nun zeitlich zur Hälfte auf den Restanspruch an Arbeitslosengeld I ange- rechnet. Das heißt, zwei Tage Maßnahmenteilnahme 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 früher nach Beendigung einer FbW gewährte Anschlussunterhaltsgeld wurde abgeschafft.

Die gesetzlichen Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung haben damit vielfältige Änderungen erfahren. Die Darstellung der nachfolgenden Ergebnisse zu den Auswirkungen dieser Reform beruht auf einer Wirkungsanalyse, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt wurde (Schneider et al. 2005).

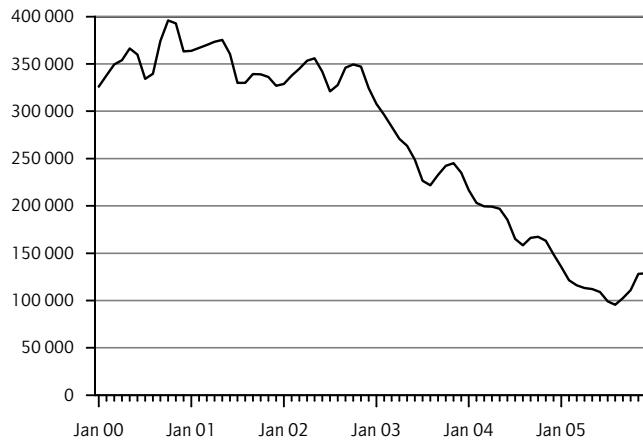
2 Struktur von FbW vor und nach der Hartz-Reform

Die FbW umfasst eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen, die im Rahmen der Studie nach sechs Maßnahmetypen unterschieden werden. Es handelt sich dabei um berufsbezogene und -übergreifende Weiterbildung, berufspraktische Weiterbildung, Übungseinrichtungen, sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss sowie um Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf. Während es bei der berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildung mehr um die Vermittlung von formalem Wissen geht, steht bei der berufspraktischen Weiterbildung eher die konkrete Anwendung im Vordergrund. Die überwiegende Maßnahmedauer liegt zwischen sechs und zwölf Monaten. Ein berufsbezogener Abschluss ist bei diesen Programmtypen nicht vorgesehen. Übungseinrichtungen kommen in erster Linie bei der Integration von erfolglosen Lehrstellenbewerbern zur Anwendung. Die Sammelkategorie sonstige FbW ohne beruflichen Abschluss umfasste vor der Reform vor allem Qualifizierungsprogramme, die mit öffentlich geförderter Beschäftigung (ABM) einhergingen. Mit der Reform ist die ABM-Komponente bei diesem Programmtyp fast vollständig in den Hintergrund getreten. Einzel- und Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf wiesen vor der Reform typischerweise eine Dauer von zwei oder drei Jahren auf. Im Zuge der Reform sind auch diese Maßnahmen stark verkürzt worden.

Insgesamt betrachtet hat die Reform zu einem drastischen Rückgang der Maßnahmen geführt (vgl. Abbildung 1). Während der durchschnittliche Teilnehmerbestand vor der Reform im Jahresdurchschnitt noch bei über 300000 Personen lag, sank er bis Anfang 2005 auf ein Niveau von gut 100000 herab. Seither scheint sich der Bestand auf diesem Niveau zu stabilisieren.

Bezogen auf den Bestand, dominierten vor der Reform Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf sowie Maßnahmen der berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildung (vgl. Abbildung 2). Mit der Reform hat sich das Gewicht scheinbar zugunsten der Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf verschoben. Der Eindruck dürfte jedoch täuschen, weil Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf vor der Reform deutlich länger dauerten als Maßnahmen der berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildung. Daher sind in dem der Grafik zugrunde liegenden Vergleichsjahr 2005 noch Gruppenmaßnahmen aus der Zeit vor der Reform enthalten. Betrachtet man statt der Bestandsgrößen die Verteilung der Zugänge nach

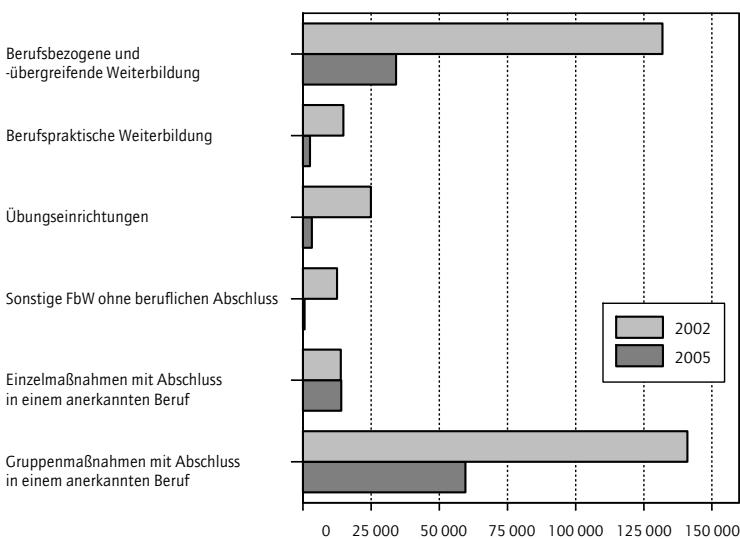
Abbildung 1
Entwicklung der Teilnehmerzahlen an FbW insgesamt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit eigene Berechnungen.

Maßnahmarten, hat die quantitative Bedeutung von Maßnahmen der berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildung mit der Reform eher zugenommen, während Gruppenmaßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf an Gewicht verloren haben (vgl. Abbildung 3).

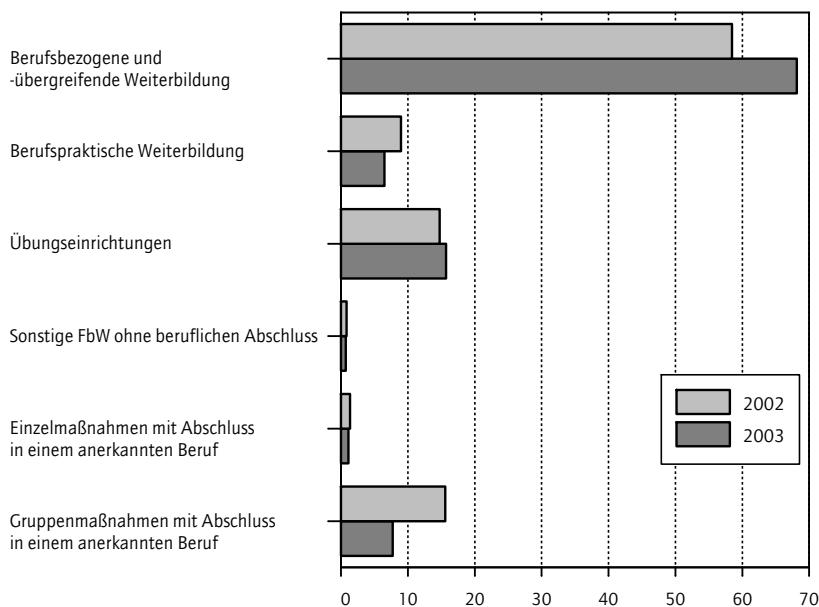
Abbildung 2
Teilnehmer an FbW nach Maßnahmarten vor und nach der Reform



Quelle: Bundesagentur für Arbeit eigene Berechnungen.

Abbildung 3

Relative Zusammensetzung von Programmeintritten vor und nach der Reform



Quelle: Bundesagentur für Arbeit eigene Berechnungen.

Mit der Reform hat sich die durchschnittliche Maßnahmedauer der verschiedenen Programme stark angeglichen. So liegt die Mediandauer von Maßnahmen mit Abschluss in einem anerkannten Beruf bei etwa acht Monaten, während sie vor der Reform noch 24 Monate betrug. Die Mediandauer von Maßnahmen der berufsbezogenen und -übergreifenden Weiterbildung sank von acht auf knapp sechs Monate.

3 Widersprüchliche Befunde zu FbW in der Literatur

Die bisher vorliegenden Evaluationsstudien zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung führen weder für Ost- noch für Westdeutschland zu einem eindeutigen Ergebnis. In Abhängigkeit von der Methode, dem betrachteten Zeitraum und dem zu Grunde liegenden Datensatz zeigen sich negative, nicht signifikante und positive Effekte. Zusammenstellungen über das Ergebnisspektrum liefern die Überblicksarbeiten von Fitzenberger und Speckesser 2000 und Fitzenberger und Hujer 2002, sowie die Studie von Schneider et al. 2005). Teilweise führen auch innerhalb von einzelnen Studien unterschiedliche Schätzmethoden zu unterschiedlichen Ergebnissen. Für Westdeutschland ist festzuhalten, dass in allen Evaluationsstudien, die negative Effekte feststellen, öffentlich geförderte Weiterbildung durch einen parallelen Bezug von Unterhaltsgeld identifiziert wird. Studien, die auf diese Identifikationsstrategie verzichten und dadurch auch nicht staatlich geförderte Weiterbildung sowie öffentlich geförderte Weiterbildung ohne gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsgeld mit einschließen, stellen nichtsignifikante oder positive Effekte fest.

Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Arbeiten von Lechner et al. (2005a, 2005b). Mit einem weitgehend ähnlichen Ansatz wie in der vorliegenden Studie untersuchen die Autoren die Auswirkungen der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen in den Jahren 1993 und 1994. Sie verwenden dazu prozessgenerierte Daten der Bundesagentur für Arbeit. Die Teilnehmer werden über einen Zeitraum von acht Jahren nach Programm-eintritt beobachtet. Hierbei stellen die Autoren positive Effekte der Programtteilnahme auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und die Verdienstmöglichkeiten fest. Die positiven Effekte treten jedoch scheinbar erst nach mehreren Jahren ein. Kurzfristig finden sich dagegen eher negative Effekte.

Die Erklärung für dieses Phänomen dürfte kaum darin zu suchen sein, dass es Jahre dauert, bis eine Maßnahme wirkt. Vielmehr scheint es sich hier um ein methodisch bedingtes Phänomen zu handeln. Der Effekt einer Maßnahme setzt sich grundsätzlich aus zwei Komponenten zusammen: dem Programmeffekt und dem so genannten Locking-in-Effekt. Der Locking-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 Locking-in-Effekt einhergehende zeitliche Verlängerung der Arbeitslosigkeit mehr als ausgeglichen wird. Beide Effekte müssen folglich bei der Beurteilung der Maßnahmewirkung berücksichtigt werden.

Üblicherweise werden dazu Teilnehmer mit Nichtteilnehmern im Hinblick auf ihre Beschäftigungswahrscheinlichkeit ab dem Zeitpunkt des Eintritts des Teilnehmers in die Maßnahme verglichen. Da der Maßnahmteilnehmer während der Maßnahme bestimmungsgemäß seine Jobsuchaktivitäten einschränkt, kann ein vergleichbarer Nichtteilnehmer in dieser Phase einen Vorsprung aufbauen, den der Teilnehmer nach Austritt aus der Maßnahme aufholen muss. Hätte die Maßnahme überhaupt keinen Effekt, würde der Vorsprung des Nichtteilnehmers auf absehbare Zeit erhalten bleiben und erst asymptotisch verschwinden. Bei einem schwach positiven Effekt dauert es ebenfalls sehr lange, bis der Überholzeitpunkt erreicht ist. Erst danach wird der Teilnehmer eine höhere Beschäftigungswahrscheinlichkeit aufweisen als der Nichtteilnehmer. Nur wenn die Maßnahme einen sehr starken Effekt hat, wird der Vorsprung des Nichtteilnehmers unmittelbar nach Austritt aus der Maßnahme überwunden. Ein positiver Effekt wirkt also von Beginn an, aber beim statischen Vergleich von Teilnehmern und Nichtteilnehmern kann es sehr lange dauern, bis sich dieser Effekt auch beobachten lässt. Die Länge des Untersuchungszeitraums spielt daher eine sehr wesentliche Rolle für die Ergebnisse. Hierin dürfte eine wesentliche Ursache für die bisher eher widersprüchlichen Befunde zur Wirkung von FbW in der Literatur zu finden sein. Andere Ursachen dafür können in der Wahl der Ergebnisvariablen begründet sein, wie die Ausführungen im folgenden Abschnitt zeigen.

4 Ergebnisse der quantitativen Wirkungsanalyse

Für die quantitative Wirkungsanalyse standen prozessgenerierte Daten der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum Januar 2000 bis Juni 2004 zur Verfügung. Aus der Grundgesamtheit von Arbeitslosen in diesem Zeitraum wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe von Teilnehmern nach den Kriterien Geschlecht, Regionaltyp, Programmtyp, Jahr und Quartal gezogen. Hierbei wurde nach fünf Regional- und sechs Programmtypen unter-

schieden. Die Regionaltypen orientieren sich an dem von Blien et al. (2004) entwickelten Konzept.¹ Insgesamt ergaben sich aus diesem Vorgehen 1.080 Schichtungszellen, von denen jede mit 30 Beobachtungen besetzt wurde. Die Zahl der Teilnehmer beläuft sich somit auf 32 000.

Zur Beurteilung der Maßnahmewirkung dürfen sich Teilnehmer und Nichtteilnehmer zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts des Teilnehmers nicht systematisch im Hinblick auf die Wahrscheinlichkeit des Maßnahmeeintritts unterscheiden. Um dies zu gewährleisten, wurde ein konditionales Propensity-Score-Matching der Teilnehmer mit Nichtteilnehmern durchgeführt. Hierfür stand ein Matching-Pool von 1:80 zur Verfügung, was einer Zahl von 2570880 Nichtteilnehmern insgesamt entspricht. Im Hinblick auf die Merkmale Geschlecht, bisherige Arbeitslosigkeitsdauer und Regionaltyp wurde exakt gematcht. Für die Propensity-Score-Funktion wurden die vorhandenen Informationen zur Erwerbs- und Einkommensbiographie sowie soziodemographische Charakteristika genutzt.

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. Zumindest innerhalb der ersten drei Jahre nach Maßnahmeebeginn lässt sich kein positiver Effekt der Maßnahmeneinzelnahme erkennen (Abbildung 4a). Allerdings dauern diese Maßnahmen im Regelfall zwei Jahre, so dass in der Grafik in erster Linie der Locking-in-Effekt zum Tragen kommt. Dagegen lässt sich für Maßnahmen, die bestehende berufliche Qualifikationen ergänzen oder erneuern, zumindest ein mäßig positiver Effekt nachweisen (Abbildung 4b). Zwei Jahre nach Maßnahmenbeginn liegt die Wahrscheinlichkeit beschäftigt zu sein um etwa fünf Prozentpunkte höher als ohne Maßnahmeneinzelnahme. Die entsprechenden Maßnahmen dauern in der Regel nicht länger als 12 Monate.

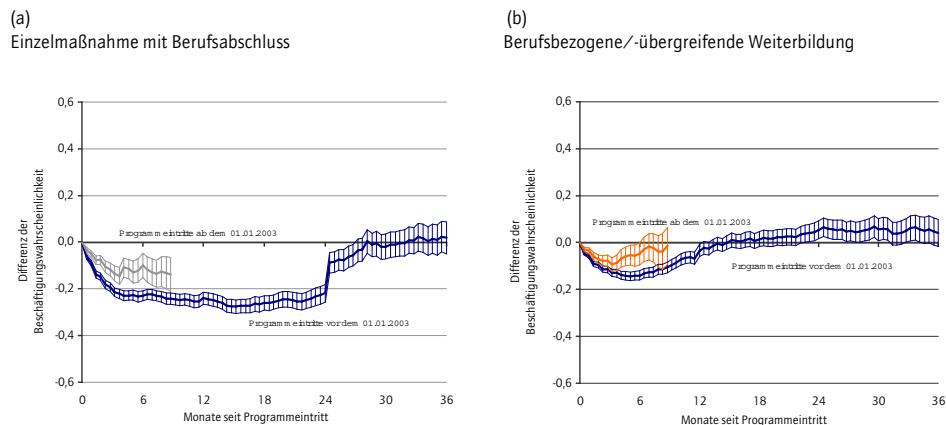
In beiden Fällen zeigt sich, dass die Reform zu einer Verbesserung geführt hat. Im Zuge der Reform wurde Maßnahmedauer häufig verkürzt, was automatisch eine Verkürzung des Locking-in-Effekts hervorgerufen hat. Der Programmeffekt scheint darunter nicht gelitten zu haben, soweit man dies angesichts des vergleichsweise kurzen Beobachtungszeitraums sagen kann.²

Vordergründig stehen die Ergebnisse zur Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Widerspruch zu den Ergebnissen für die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit. Eine Maßnahme, die zu einer Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit führt, hat nicht unbedingt einen signifikanten Effekt im Hinblick auf die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit (Abbildung 5b). Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit sind offenbar nicht komplementär, weil den Betroffenen auch noch die Option des Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt offen steht. Ein Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit ohne Effekt auf

1 Region 1: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit, Region 2: Großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit, Region 3: Mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit, Region 4: Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik, Region 5: Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik.

2 Aufgrund mangelnder Fallzahlen werden die Konfidenzbereiche für die Reformperiode ab 2003 rasch sehr groß, so dass eine Beobachtung über einen Zeitraum von acht Monaten hinaus keine aussagefähigen Ergebnisse mehr liefert.

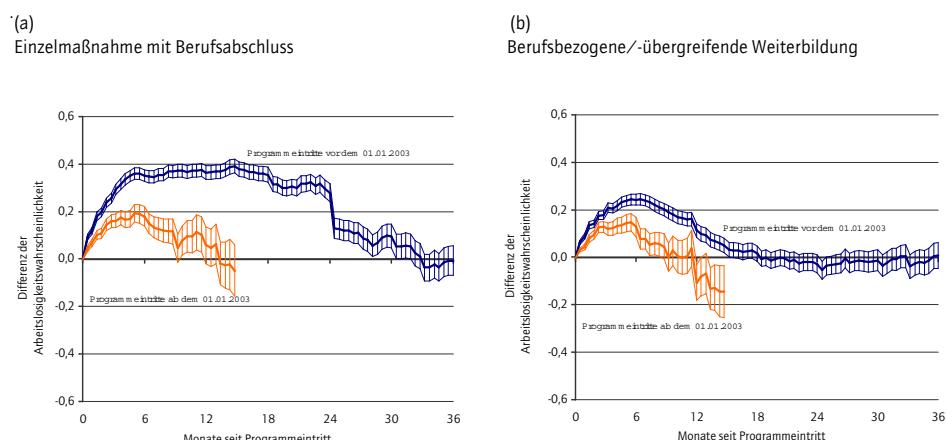
Abbildung 4
Beschäftigungseffekte vor und nach Reform



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

die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit lässt nur den Schluss zu, dass durch die Förderung offenbar vor allem Personen in Beschäftigung gebracht wurden, die sich sonst vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hätten. Wenn überhaupt, profitierte die Arbeitslosenversicherung von den Maßnahmen vor der Reform in erster Linie durch zusätzliche Beitragseinnahmen und weniger durch Einsparungen auf der Leistungsseite.

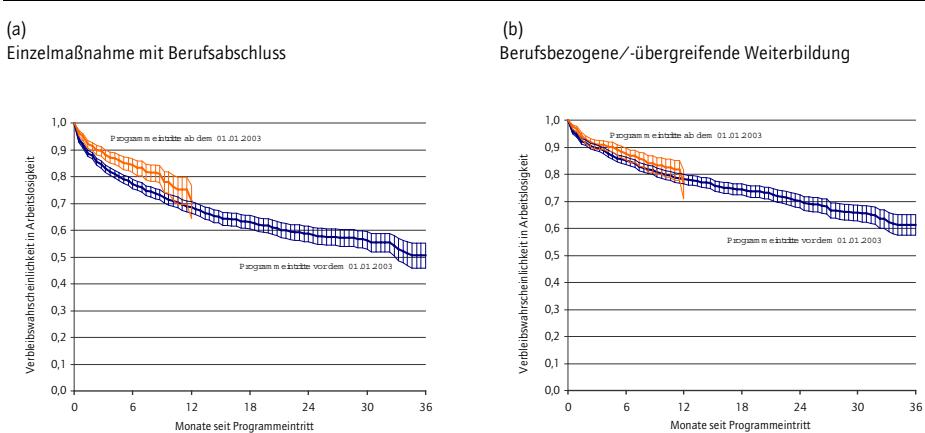
Abbildung 5
Arbeitslosigkeitseffekte der FbW-Maßnahmen vor und nach Reform



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

Abbildung 6

Selektionseffekte von FbW vor und nach Reform



Quelle: Schneider et al. (2005), Anhang G, S. G-84.

Die Reform scheint aber auch hier zu einer Verbesserung geführt zu haben. Bei Maßnahmen der berufsbezogenen oder übergreifenden beruflichen Weiterbildung steht dem Anstieg der Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach der Reform sogar ein Rückgang der Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit gegenüber (Abbildung 5b).

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. 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.

Die immer wieder vorgebrachte Klage, dass die Reform zu einer sozialen Selektion der Teilnehmer geführt habe, muss anhand der vorliegenden Ergebnisse relativiert werden. Zwar ist es richtig, dass der Maßnahmenzugang im Zuge des Qualitätsmanagements für bestimmte Zielgruppen – wie etwa ältere Arbeitslose – schwieriger geworden ist. Daraus leitet sich der Argwohn ab, der positive Reformeffekt könnte allein der Positivauslese von Maßnahmenteilnehmern zuzuschreiben sein. Um der Frage nachzugehen, bietet sich ein Vergleich der Verbleibswahrscheinlichkeiten in Arbeitslosigkeit von Nichtteilnehmern vor und nach der Reform an. Wenn die Teilnehmer nach der Reform *a priori* bessere Vermittlungschancen besitzen, muss dies auch für die zugehörigen Nichtteilnehmer gelten. Während jedoch bei den Teilnehmern sowohl der Maßnahmeneffekt als auch der Selektionseffekt wirkt, ist bei den Nichtteilnehmern nur der Selektionseffekt wirksam. Da sich Nichtteilnehmer definitionsgemäß nicht systematisch von den Teilnehmern unterscheiden,

müsste sich der Selektionseffekt beim Vergleich ihrer Verbleibswahrscheinlichkeiten vor und nach der Reform in einem markanten Unterschied niederschlagen.

Durch den entsprechenden grafischen Vergleich lässt sich die Hypothese einer Positivauslese nicht erhärten (Abbildung 6). Die Verbleibswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit von Matching-Partnern der Personen, die an einer berufsbezogenen oder -übergreifenden Maßnahme teilgenommen haben, unterscheidet sich vor der Reform nicht von der nach der Reform. Im Falle von Maßnahmen, die zu einem Berufsabschluss führen, ist sie vor der Reform sogar niedriger als nach der Reform. Durch die praktizierte Selektion wird somit niemand diskriminiert. Letztlich ist dies nichts anderes als ein Reflex auf die geringe Wirksamkeit der Maßnahmen.

Im Hinblick auf eine fiskalische Kosten-Nutzen-Betrachtung zeichnet sich ab, dass die Reform das Verhältnis von Kosten und Erträgen der FbW-Maßnahmen deutlich verbessert hat. Dennoch bleibt die Bilanz nach wie vor negativ, zumindest innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren. Bei einem positiven Maßnahmeneffekt ist es letztlich jedoch nur eine Frage der Zeit, wann sich auch in fiskalischer Hinsicht eine positive Bilanz einstellt, vorausgesetzt, die Maßnahme führt dauerhaft zu einer Verbesserung der Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Teilnehmer. In diesem Fall übersteigen die dadurch induzierten zusätzlichen Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen sowie die reduzierten Ausgaben für Transferleistungen die während der Maßnahme aufgetretenen Kosten früher oder später.

5 **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 und Speckesser 2000, Hujer und Fitzenberger 2002). Positive Wirkungen zeigten sich allenfalls unter Berücksichtigung einer sehr langen Frist nach Maßnahmenabschluss (Lechner, Miquel und Wunsch 2005).

Ein Grund für den Gegensatz zwischen Kurzfrist- und Langfristeffekten 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.

Ein zweiter Grund für die empirisch häufig unklaren Programmeffekte liegt in der Wahl des Erfolgskriteriums. Betrachtet man die Beschäftigungswahrscheinlichkeit, fallen die Ergebnisse eher positiv aus, betrachtet man dagegen die Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit, erscheint FbW eher in einem ungünstigen Licht. Die Komplementarität der beiden

Größen ist offenbar geringer als häufig angenommen. Da den Betroffenen stets auch die Option des Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt offen steht, kann die Maßnahmewirkung neben der Reduktion des Arbeitslosigkeitsrisikos auch in einer Reduktion des Discouraged-Worker-Effekts bestehen. Letzteres scheint im vorliegenden Fall von Bedeutung zu sein.

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 der 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, das 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 Abrecherquoten 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 bisher 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 dürften sich die Effektivität und Effizienz der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Zukunft weiter verbessern.

Literaturverzeichnis

- Blien, U., F. Hirschenauer, M. Arendt, H.J. Braun, D.-M. Gunst, S. Kilcioglu, H. Kleinschmidt, M. Musati, H. Roß, D. Vollkommer und J. Wein (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 37, 146–175.
- Fitzenberger, B. und R. Hujer (2002): Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3/22, 139–158.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 33, 357–370.

- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005a): *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy. The Case of East Germany After Unification.* IAB Discussion Paper No. 14/2005. Nürnberg.
- Lechner, M., R. Miquel und C. Wunsch (2005b): *Long-Run-Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany.* IAB Discussion Paper No. 3/2005. Nürnberg.
- Schneider, H., K. Brenke, D. Hess, L. Kaiser, J. Steinwede und A. Uhlendorff (2005): *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission - Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen.* IZA Research Report No. 7. Bonn.